

Wohlgemuth, Michael; Homburg, Stefan; Hüther, Michael; Ziegler, Astrid

Article — Published Version

Öffentliche Beteiligungen und Verstaatlichung: Wege aus der Krise?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wohlgemuth, Michael; Homburg, Stefan; Hüther, Michael; Ziegler, Astrid (2009) : Öffentliche Beteiligungen und Verstaatlichung: Wege aus der Krise?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 4, pp. 219-235, <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0916-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65626>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Öffentliche Beteiligungen und Verstaatlichung: Wege aus der Krise?

Die Finanzkrise hat einige Unternehmen und Banken so stark belastet, dass ihr Überleben fraglich erscheint. Die Wirtschaftspolitik reagiert mit verschiedenen Instrumenten auf diese Situation. Diskutiert werden unter anderem auch staatliche Beteiligungen an notleidenden Unternehmen oder sogar staatliche Übernahmen. Sind diese Maßnahmen sinnvoll, um ein Ausufernd der Probleme zu verhindern? Rechtfertigt die Krise das Aufgeben marktwirtschaftlicher Grundprinzipien?

Michael Wohlgemuth

Die politische Ökonomie des Ausnahmezustands

Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“. Dies schrieb der ebenso berühmte wie berüchtigte Staatsrechtler Carl Schmitt in seiner „Politischen Theologie“ 1922. Heute herrschen, wieder einmal, Ausnahmezustände weltweit: auf den Weltfinanzmärkten, im Welthandel (der stärkste Einbruch seit dem letzten Weltkrieg) – und in der Wirtschaftspolitik. „Außergewöhnliche Umstände erfordern außergewöhnliche Maßnahmen“, wobei der Ausnahmezustand seine eigenen Superlative zumindest rhetorisch schafft. So greift man als „ultima ratio“ oder „(lender of) last resort“ auch zu „allen“ oder „letzten“ Mitteln. Dies sind Mittel, die im Normalzustand aus guten Gründen als nicht markt- oder systemkonform, als wenig verfassungs- oder verhältnismäßig oder auch als schlicht ökonomisch schädlich abgelehnt worden wären. Die systemwidrige Verstaatlichung von Banken und Hypothekarkreditinstituten bis hin zu Automobilherstellern wird unter Hinweis auf deren systemrelevante Bedeutung teils angeordnet, angeboten oder angedroht. Zu den zumindest dem

Ausmaß nach ebenso außergewöhnlichen Mitteln zählt die unter Berufung auf die krisenhafte Ausnahmezustand betriebene, fast nur noch in Billionen zu messende, Steigerung geldpolitischer Kreditschöpfung und fiskalischer Kreditnutzung.

Über die Eignung dieser außergewöhnlichen Mittel, eine außergewöhnliche Krise meistern zu können, kann nur spekuliert werden. Auch dies gehört zur Logik des Ausnahmezustands: man wird erst im Nachhinein sagen können, wie Medikamente wirken, die bisher vor allem als Krankheitserreger erprobt wurden (Verstaatlichung, Verschuldung). Genau diese Mittel mögen in der Ausnahmezustand tatsächlich gegen eine akute Krise deutlich wirksamer sein als langfristig empfohlene Homöopathie (Privatisierung, Konsolidierung). Zur Prophylaxe ist es in der Krise erst einmal zu spät. Und in seltenen Fällen (etwa bei Tollwut) kennt auch die Notfallmedizin die Kombination von aktiver und passiver Impfung (abgeschwächter Erreger als „ultima ratio“ zur eigenen Antikörperbildung. So scheint

es auch heute: es kann zumindest kurzfristig rational oder notwendig sein, noch mehr des süßen Giftes zu verabreichen, damit der Patient nicht kollabiert.

Das ist die polit-ökonomische Situation des aktuellen Ausnahmezustands. Die Kombination von übermäßigem Kredit seitens des Staates und der Privaten, in den US-Immobilienmarkt gelenkt durch „sozialpolitische“ Programme (minimierte Haftung für bonitätsarme Kreditnehmer und für politisch inspirierte Kreditgeber) dürfte die Krise wesentlich ausgelöst haben.¹ Um den Kollaps der politisch induzierten und ökonomisch multiplizierten Krise des Patienten „Volkswirtschaft“ zu vermeiden, kann es im Ausnahmezustand nötig sein, kurzfristig verstärkt das zu tun, was langfristig überaus schädlich war und ist. Finanzminister Steinbrück bringt genau dies zum Ausdruck, wenn er sagt: „Ich befürchte, dass wir mit einer kreditfinanzierten Wachstumspolitik dieses Ausmaßes möglicherweise die nächste

¹ M. Wohlgemuth: Asche auf ihrem Haupt, in: Internationale Politik (IP), 63. Jahr, Nr. 12, 2008, S. 48-53.

Krise vorprogrammieren ... Mit der Therapie, zu der wir gezwungen sind, bereiten wir möglicherweise die nächste Infektion vor. Das, was wir jetzt haben, ist die Folge einer Kreditblase, und wir bekämpfen sie jetzt mit denselben Mitteln. Manchmal muss man Feuer mit Feuer bekämpfen – aber man muss sich über die Folgen bewusst sein.“² Dieses „möglicherweise“ sollte möglichst schon jetzt bedacht werden. Möglicherweise zahlen wir für die Art und Weise der Bekämpfung der aktuellen Krise einen Preis, der sich später einmal in Form verschärfter Inflation, Verschuldung, oder Investitionshemmung bis hin zur Währungskrise als allzu hoch erweisen wird. Deshalb soll hier einmal über die Logik und die langfristigen Folgen der Ausnahmesituation nachgedacht werden.

Ordnungspolitik ohne Prinzipien?

„Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“. Souverän im Sinne von Carl Schmitt sind nicht die Bürger, sondern ihre Agenten, die Politiker, die über den und in dem Ausnahmezustand entscheiden müssen. Wobei „Souveränität“ nicht bedeutet, frei das tun zu können, was man gerne möchte, sondern eher, sich genötigt zu fühlen, das tun zu müssen, was man ohne den Ausnahmezustand lieber nicht tun würde. Souveränität und Getriebensein schließen sich nicht gegenseitig aus. Sicher ist nur: die Bürger verlieren im Ausnahmezustand Konsumenten- und Bürgersouveränität³ an den Staat. Es hat sich „eingebürgert“, den Bürger als hilfsbedürftig und „den Staat“ als Retter in der und aus der Not selbst

² Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung am 19. Januar 2009.

³ Vgl. zur Strukturäquivalenz beider normativer Prinzipien: V. Vanberg: Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik, in: ders.: Wettbewerb und Regelordnung, Tübingen 2008, S. 23-48.

zu definieren. Das hat seine Logik, aber auch seine Dialektik: die Bürger (Prinzipale) rufen in jeder Not nach dem Staat – sie bringen aber gleichzeitig genau denjenigen, die über den Ausnahmezustand „entscheiden“, den Parteipolitikern, das geringste Vertrauen entgegen.⁴

Der Markt dagegen wird nicht idealistisch deduktiv, sondern empiristisch induktiv beurteilt: wenn einzelne Manager unfähig und korrupt sind, diskreditiert das „den Markt“. Deutsche, aber auch etwa Franzosen, glauben deshalb an „den Staat“. US-Amerikaner, aber auch Briten, glauben dagegen gerne vor allem an sich selbst – und überheben sich damit auch gelegentlich. Paul Krugman etwa machte sich einst lustig über den deutschen Idealismus – auch in

⁴ Vgl. die regelmäßigen Erhebungen des GfK Vertrauensindex.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

PD Dr. Michael Wohlgemuth, 43, ist Geschäftsführender Forschungsreferent am Freiburger Walter Eucken Institut.

Prof. Dr. Stefan Homburg, 48, ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover.

Prof. Dr. Michael Hüther, 46, ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln.

Dr. Astrid Ziegler, 48, ist Referatsleiterin im WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

der Wirtschaftspolitik:⁵ „Why Germany Kant Kompetete“ (sic): weil die Deutschen allzu fest an Kant'schen kategorischen Imperativen kleben, an einer prinzipiengeleiteten Ordnungspolitik (ein Wort, das es meines Wissens tatsächlich nur im Deutschen gibt) und einer „Obsession“ für stabiles Geld. Besser gehe es den USA, weil man hier in Philosophie, Politik und Privatleben zwar „sloppy“ sei, aber im Einzelfall pragmatisch das jeweils Nützliche wähle. Heute attackiert Krugman⁶ mit der gleichen Attitude den deutschen Finanzminister, weil er zu wenig in schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme investiere. „Yes we can!“ – was das im jeweils Einzelnen sein soll, das „wir“ können und sollen, bleibt dem Mut des jeweils Einzelnen überlassen – sei es nun der Präsident oder einst der Investmentbanker. Ein Kant'sches „Nein, man darf nie“, die glaubwürdige Bindung an Prinzipien wie Schuldenbremse, Geldwertstabilität oder privatrechtliche Haftung mag zwar eine langfristig überlegene Reformstrategie sein⁷ und dürfte die jetzige Krise in diesem Ausmaß verhindert haben – im Ausnahmezustand sind aber solche Prinzipien machtlos, denn: Not kennt kein Gebot – und schafft sich ihre eigenen Gesetze.

Politische Folgen

Das hat aber politische Folgen. Der Philosoph Giorgio Agamben sieht im Ausnahmezustand „immer mehr das herrschende Paradigma des Regierens“ und bemerkt auch für konstitutionelle Demokratien eine üblich gewordene Praxis, „einen permanenten Notstand zu schaf-

⁵ P. Krugman: Why Germany Kant Kompetete, in: Fortune vom 19.7.1999.

⁶ P. Krugman: The Economic Consequences of Herr Steinbrueck, in: New York Times vom 11.12.2008.

⁷ M. Wohlgemuth: Reformdynamik durch Selbstbindung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 87. Jg. (2007), H. 9, S. 571-575.

fen (wenn er auch nicht im strikten Sinn ausgerufen wird)⁸. Zu den „Wesenszügen des Ausnahmezustands“ gehört nicht nur die „Vermischung von Akten der Exekutive und Legislative“, sondern auch die Verwässerung der Herrschaft des Rechts: „Der Ausnahmezustand definiert einen Zustand des Gesetzes, in dem die Norm zwar gilt, aber nicht angewandt wird (weil sie keine ‚Kraft‘ hat), und auf der anderen Seite Handlungen, die nicht den Stellenwert von Gesetzen haben, deren ‚Kraft‘ gewinnen.“⁹

Beides lässt sich nicht erst heute beobachten. Die Norm der Verschuldungsgrenze nach Grundgesetz oder europäischem Stabilitätspakt ist zwar nie schlechthin aufgehoben worden, sie wurde aber bereits in „normaleren“ Zeiten durch die normative Kraft des erklärten Ausnahmezustands entkräftet und ignoriert. Dies mag durch „Ausnahmeregelungen“ jeweils legalisierbar sein. Die Geschichte der allzu häufigen Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen wie „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ für Art. 115 GG, oder „vorübergehendes Defizit“ im EG-Vertrag (Art. 104) stützt jedoch die These des sich perpetuierenden und normalisierenden Ausnahmezustands.

„Kraft“ gewinnen dagegen in der Krise Handlungen, die wenig mit Gesetzen zu tun haben. Die, vorübergehend, in Kraft getretene „Lex Hypo-Real-Estate“ ist prozedural verfassungsmäßig verabschiedet worden. Sie widerspricht aber Geist und Definition eines echten „Gesetzes“, wonach gilt (Art. 19, Abs.1 GG) „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann,

muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.“

Auch ein solches Einzelfall-Enteignungs-Ermöglichungs-„Gesetz“ kann kurzfristig durchaus plausibel sein, und doch langfristige ökonomische Folgen haben, die über kurzfristige politische Nützlichkeiten hinausgehen. Über die Auslöser der Großen Depression wird heute noch immer kontrovers debattiert. Über die ungewöhnliche Länge der „Great Depression“ – ihre „Great Duration“ – wurde weniger geforscht. Erklärungsbedürftig wäre da vor allem die dauerhafte Zurückhaltung privater Investoren. Roosevelts „New Deal“ war nicht nur durch gigantische staatliche Investitionsprogramme gekennzeichnet, sondern auch durch eine Zunahme staatlicher Notstandsverordnungen und Regulierungen, die private Investoren nachhaltig verunsicherten. „Regime Uncertainty“ – die Unklarheit darüber, mit welcher Art von Wirtschaftsordnung (Eigentumsrechten, Steuerbelastungen, Staatsvollmachten u.ä.) für die nächsten Jahre zu rechnen ist, dürfte nach Untersuchungen von Robert Higgs ein wesentlicher Faktor zur Erklärung der ungewöhnlichen Dauer des großen Ausnahmezustands gewesen sein.¹⁰ Auch dies gilt es zu berücksichtigen, wenn heute ein Ausnahmezustand erklärt wird, in dem nur sicher ist, dass nichts mehr sicher ist.

Sperrklinkeneffekt

Den Entscheidern über den Ausnahmezustand hierbei niedrige Motive zu unterstellen, wäre unfair und billig. Politikern (wie jedem Wähler oder Banker) ein gewisses Maß an Selbstinteresse zu unterstellen, ist freilich realistisch. Was folgt daraus? Eine gewisse, auch empirisch belegbare Gefahr, dass

der Ausnahmezustand zur Regel, zur polit-ökonomischen Sperrklinke wird. Und dies so ziemlich unabhängig davon, ob die aktuelle Krise nun mehr politik- oder marktverschuldet war und ob die staatliche Ausnahmereaktion nun erfolgreich oder erfolglos sein wird. Die ökonomische Theorie der Politik beschäftigt sich, wie die neoklassische Ökonomik überhaupt, vorrangig mit Normalsituationen, in denen die wesentlichen Parameter als gegeben und bekannt angenommen werden und der Markt für Güter oder für Wählerstimmen deshalb als im Gleichgewicht betrachtet werden kann. Modelle und empirische Untersuchungen über ökonomische wie auch politische Aktivität blenden deshalb Ausnahmezustände und Krisen gerne als „externe“ Schocks aus ihren Annahmen und Zeitreihen aus. Indes kommt krisenhaften Zuspitzungen nicht nur eine wesentliche Erklärungskraft kapitalistischer Entwicklungsschübe zu;¹¹ Krisen liefern auch eine entscheidende Erklärung für die schubhafte und schwer reversible Ausdehnung der Staatstätigkeit.

Robert Higgs¹² hat über 100 Jahre das Wachstum des Staates in den USA empirisch untersucht. Die These eines säkularen Trends hin zu mehr (Bedarf an) staatlicher Regulierung und Umverteilung in Folge von Industrialisierung, Urbanisierung, oder auch eines „fortschreitenden Culturvolks“ („Wagnersches Gesetz“¹³) ist demnach empirisch wenig ergiebig. Vielmehr zeigt Higgs, dass staatliche Eingriffe besonders in Zeiten von Krisen (Kriegen und Wirtschafts-

⁸ G. Agamben: Ausnahmezustand, Frankfurt a.M. 2004, S. 8 f.

⁹ Ebenda, S. 49.

¹⁰ Vgl. etwa R. Higgs: Regime Uncertainty, in: The Independent Review, Vol.1, Nr. 4, 1997, S. 561-590.

¹¹ So vor allem J. A. Schumpeter: Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 2. Aufl., München 1926, Kap. 6.

¹² R. Higgs: Crisis and Leviathan, Oxford 1987.

¹³ A. Wagner: Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Leipzig 1896, S. 893 f.

Krisen wie der großen Depression) enorm gewachsen – und nach Ende der jeweiligen Krise nicht mehr auf Vorkrisen-Niveau (oder -Trend) gefallen sind. Dies zeigt sich nicht nur in einfach fassbaren Größen wie staatlicher Ausgaben- und Verschuldungsquote oder Quote der Löhne und Gehälter öffentlich Beschäftigter relativ zum Sozialprodukt, sondern auch und vor allem in der Schaffung neuer staatlicher Interventionsbefugnisse. Die Krise liefert anfangs plausible Gründe für eine Ausweitung staatlicher Macht zur Bewältigung der Ausnahme-situation – aber die Macht bleibt, auch wenn der Ausnahmezustand verschwunden ist.

Politökonomische Erklärungen

Für die Existenz eines solchen Sperrklinkeneffekts wiederum bieten sich verschiedene polit-ökonomische Erklärungen an:

- *Unbeabsichtigte Nebenwirkungen.* Die Geschichte der Wirtschaftspolitik ist eine Geschichte unintendierter Nebenwirkungen wohlintendierter Interventionen. Am Beispiel zunächst auf soziale Notlagen eng umgrenzter Gruppen abzielender Maßnahmen hat dies schon vor 80 Jahren Ludwig von Mises' „Ölflecktheorem“ illustriert.¹⁴ Am Anfang mag eine starke Ausweitung der Geldmenge stehen, dann steigen die Preise auch für Grundbedarfs-mittel; die Regierung reagiert mit Höchstpreisen, die Reaktion von Angebot und Nachfrage lässt genau die „sozialen“ Güter knapper werden, die Regierung reagiert mit Rationierung; auf Drängen der Bürger werden dann auch andere Güter und Vorprodukte mit Preis-kontrollen belegt, subventioniert oder rationiert; es folgen Mindest-löhne, Zölle u.v.m. Jeweils um die

Nebenwirkungen des vorigen Ein-griffs zu mildern, werden weitere Eingriffe notwendig. Bezogen auf die aktuelle Krise drängen sich einige Parallelen zu dieser Logik auf. Zunächst, was deren Auslö-ser angeht: die Absicht der US-amerikanischen Regierungen (beider Lager), jedem Bürger den Weg zum Eigenheim durch billigen Kredit bei minimaler Eigenkapitaldeckung und Haftung (beider Marktseiten) zu ebnen, mag sozial motiviert gewesen sein – hat aber am Ende des Immobilienbooms einen „Ölfleck“ an Folgeproblemen ausgebreitet, der nun allen Beteiligten, und schlimmer noch: Unbeteiligten, dauerhaft bleibende Belastungen aufbürdet. Gleiches gilt für das jeweils kurzfristig erfolgreiche „Krisenmanagement“ der US-amerikanischen Notenbank, die mit billigem Geld unter großem Jubel der Börsen immer wieder kleinere Krisen überdeckt hat, dabei aber langfristig den latenten Ölfleck hat ins Globale wuchern und entzündbar werden lassen.

- *Wiederwahlrestriktion.* Zur Brandstiftung der Feuerwehren im Ausnahmezustand gehört auch das fiskalische Abfackeln teurer Strohfeuer in der Absicht, vorübergehend Licht ins Dunkel der Krise zu bringen. Staatliche Infrastruktural- oder Steuersenkungsprogramme, die jetzt zeitlich vorgezogen werden, aber langfristig ohnehin sinnvoll gewesen wären, sind nicht zu beanstanden. Hier mag die Krise als Chance wirken, dass beim „Alles“ tun auch etwas getan wird, das dauerhaft wachstumsfördernd wirken dürfte. Verlockender scheint es aber zu sein, jetzt auch das zu tun, was dauerhaft verbrannte Erde hinterlässt. Diese Folgen sind dann aber das Problem der Folgenden – der folgenden Regierungen und der fol-

genden Generationen von Steuerzahlern. Dass die „Abwrack-prämie“ ökonomischer (und wohl auch ökologischer) Unsinn ist, der dauerhaft sowohl fiskalisch als auch konjunkturell nur Kosten verschiebt und erhöht, ist so offensichtlich, dass diese Maßnahme schon nicht mehr unter „unbeabsichtigte Nebenwirkungen“ zu diskutieren ist. Eher ist von durchaus rational beabsichtigten Wirkungen im Hinblick auf anstehende Wahlen auszugehen. Die Logik des Ausnahmezustands hat sich auch hier Bahn gebrochen: Der Versuch, zeitlich und umfanglich begrenzt 1,5 Mrd. Euro an Geldern anonymer und noch ungeborener Steuerzahler dafür zu verwenden, dass wählende und lebende Altaxibesitzer ihren Wagen verschrotten (was sie entweder ohnehin schon oder sonst nicht getan hätten) war, politisch, ein „Erfolg“ – hinreichend viele ließen sich gerne auf Kosten aller beschenken. Nun wird diese „Prämie“ auf 5 Mrd. Euro aufgestockt, schließlich müsse die Nachfrage auch der anfänglich Zögerlichen gerecht befriedigt werden. Die Politik folgt hier genau der Krisenlogik, der sie auf den Finanzmärkten entgegensteuern will: dem Quartalsdenken der Manager entspricht das politische Denken in Wahlperioden, der Verlockung mit die kurze Frist belohnenden Boni entspricht das Ausschütten kreditfinanzierter Wahlgeschenke.

- *Selbsterhaltungstrieb der Bürokratie.* Krisenmanagement im Ausnahmezustand verlangt nach Krisenmanagern. Und dies sind nicht nur parteipolitische Unternehmer im Stimmenwettbewerb, sondern vor allem auch deren Angestellte, die „Manager“ und Experten innerhalb ihrer Krisenstäbe und -verwaltungen. Denen

¹⁴ L. v. Mises: Kritik des Interventionismus, Jena 1929, S.10 ff.

zu unterstellen, sie hätten ein Interesse am Fortbestand der Krise, wäre bössartig. Zu mutmaßen, dass sie ihre Arbeit für wichtig und dauerhaft notwendig halten, ist naheliegend. Noch ehe die ökonomische Theorie der Bürokratie diese Logik als „rational choice“-Modell dem Mainstream zugefügt hat, sprach sie Friedrich von Hayek aus: Politiker sind auch nur Menschen und können deshalb nicht alles hinreichend fundiert selbst beurteilen. Deshalb beschäftigen sie Experten, gerade für die Bewältigung von Notlagen. Das ist sinnvoll, kann aber auch zur „Selbst-Beschleunigung“¹⁵ des interven-

¹⁵ F. A. v. Hayek: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1960, S. 369.

tionistischen Elans führen: „Der Politiker, der behauptet, daß ‚alle Fachleute dafür sind‘, ist oft vollkommen ehrlich, weil nur jene, die für diese Entwicklung sind, Fachleute in diesem organisatorischen Sinne geworden sind und neutrale Nationalökonomien oder Juristen, die dagegen sind, nicht zu den Fachleuten gezählt werden“¹⁶.

Zurück zu Carl Schmitt. Er unterscheidet zwei Motive bei der Ausrufung des Ausnahmezustands: die ursprüngliche, verfassungsmäßige Ordnung in Zeiten der Krise retten, den alten Normalzustand wiederherstellen zu wollen, oder sie umzustürzen und eine revolutionäre

¹⁶ Ebenda.

Ordnung an ihre Stelle zu setzen. Krisis heißt Entscheidung. Im Ausnahmezustand wird allzu leicht die Entscheidung zwischen Extremen gefordert: zwischen konservativer Bewahrung überkommener Praktiken und revolutionärer Negierung bewährter Ordnungsprinzipien. Diese Krise ist ein Anlass zur Reform der Spielregeln, unter denen sowohl die globalen Finanzmärkte als auch die nationalen Wählermärkte versagt haben – ohne dass man deshalb Marktwirtschaft oder Demokratie infrage stellen muss. Beide dauerhaft unübertroffenen Systeme müssen nun in dem Sinne reformiert werden, dass der Ausnahmezustand sich nicht perpetuiert oder allzu oft und allzu heftig wiederholt.

Stefan Homburg

Finanzkrise: Nicht verstaatlichen, sondern entflechten

Befinden wir uns derzeit in einer Weltwirtschaftskrise? Viele Politiker, Journalisten und Volkswirte scheinen dies zu bejahen. Unterschiedliche Meinungen zeigen sich eher bei der nachgelagerten Frage, ob der Zweck, nämlich die Überwindung der Situation, wirklich jedes Mittel heiligt – auch die Verstaatlichung von Unternehmen, die Enteignung ihrer Besitzer oder Keynesianische Konjunkturprogramme beispiellosen Ausmaßes. Der vorliegende Beitrag beruht auf einer abweichenden Lagebeurteilung. Diese soll einleitend offengelegt werden, weil die anschließenden Ausführungen sonst unverständlich blieben.

Keine Weltwirtschaftskrise

Im Jahre 2009 wird das BIP in Deutschland und anderen Län-

Wirtschaftsdienst 2009 • 4

dern wohl sinken. Eigentliche Ursache dieser Rezession sind keineswegs Zahlungsschwierigkeiten US-amerikanischer Hypothekenschuldner, noch weniger eine allgemeine Kreditklemme.¹ Vielmehr hat der Abschwung denselben Grund wie seine Vorgänger: eine Niedrigzinspolitik, gefolgt von einer scharfen monetären Restriktion, die vorübergehend zu einer inversen Zinsstruktur führte. Das Schaubild zeigt die Entwicklung der kurz- und langfristigen Zinssätze in den Vereinigten Staaten: Hier nach verschärfte die Fed ab 1999 ihren geldpolitischen Kurs, bis sich im Herbst 2000 eine inverse Zinsstruktur herausbildete, die die

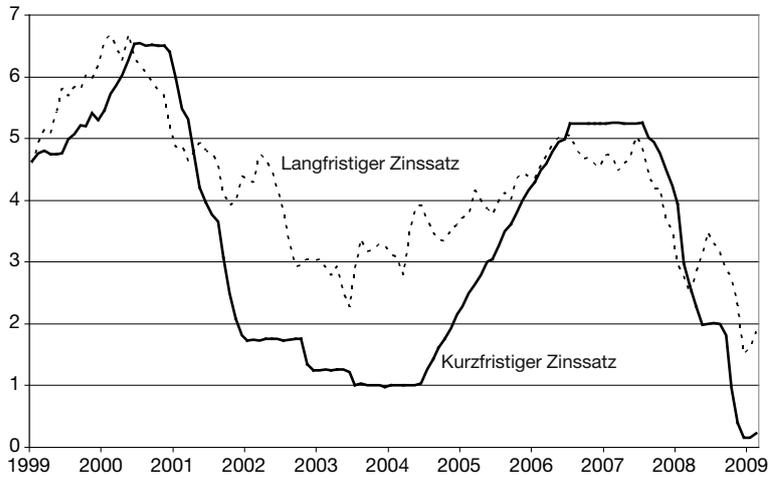
¹ „Alles in allem ist derzeit ... keine allgemeine Kreditverknappung zu konstatieren.“ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Januar 2009, S. 30.

IT-Blase zum Platzen brachte und eine Rezession auslöste. Die Jahre 2002 bis 2004 waren von einer extremen Niedrigzinspolitik geprägt, in deren Verlauf der langfristige Zinssatz erheblich über dem kurzfristigen lag. In dieser Zeit nahm die Vergabe variabel verzinslicher Hypotheken vom Ninja-Typ² zu und wurde die extreme Fristentransformation durch niedrig regulierte Banken (Depfa plc.) oder eigenkapitalarme Zweckgesellschaften zum Geschäftsmodell; man vergab langfristige Kredite, die kurzfristig refinanziert wurden.

Die scharfe Anhebung der Federal Funds Rate ab Herbst 2005

² Ninja: „No income, no job or assets“, frei übersetzbar als Hartz-IV-Kredit. In der Niedrigzinsphase konnten Mieter mit dem Argument überzeugt werden, Hypothekenraten seien geringer als Mietzahlungen.

**US-Staatspapiere:
Kurz- und langfristige Zinssätze in den USA**
(in %)



Kurzfristiger Zinssatz: Federal Funds Effective Rate. Langfristiger Zinssatz: Market Yield on U.S. Treasury Securities at 5-year constant maturity.

Quelle: Fed.

führte erneut zu einer inversen Zinsstruktur, verursachte Zahlungsausfälle bei den Schuldern variabel verzinslicher Hypotheken und zerstörte das Geschäftsmodell der extremen Fristentransformation. Ein analoges Schaubild für Deutschland zeigt dasselbe Muster, wenngleich die Achterbahn-Zinspolitik der EZB etwas weniger ausgeprägt war als die der Fed. Die in der inversen Zinsstruktur zum Ausdruck kommende restriktive Geldpolitik induzierte den jetzigen Abschwung.³ Verwundern kann das nicht. Geht man nämlich in den deutschen Zeitreihen weiter zurück,⁴ begegnet man den nächsten inversen Zinsstrukturen 2001, 1991-93, 1989, 1979-82 und 1973-74. Mit Ausnahme der inversen Zinsstruktur vom Oktober 1989, also unmittelbar vor dem Fall

³ Hiermit ist ausdrücklich kein Vorwurf gegen die Geldpolitik verbunden; es handelt sich lediglich um eine Feststellung.

⁴ Betrachtet werden hierbei Monatswerte des Tagesgeldsatzes am Frankfurter Bankplatz und der Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen; Quelle: Deutsche Bundesbank.

der Berliner Mauer, beginnen diese Phasen allesamt vor den letzten Rezessionen, die bekanntlich in die Jahre 2003, 1993, 1981 und 1975 fallen. Dieser Befund deckt sich exakt mit Milton Friedmans These, dass Abschwünge regelmäßig durch eine restriktive Geldpolitik ausgelöst werden.

Vorstehende Beobachtungen stehen in scharfem Gegensatz zu einer Position, die Martin Feldstein unlängst in einem vielbeachteten Aufsatz formulierte. Feldstein begründet seine unerwartete Hinwendung zu staatlichen Ausgabenprogrammen, insbesondere Rüstungsprogrammen, wie folgt: „In contrast, the current downturn was not due to high interest rates and therefore could not be fixed by a reversal of Fed policy.“⁵ Wie Feldstein zu dieser Behauptung gelangt, bleibt ebenso rätselhaft wie die verbreitete Annahme, beim derzeitigen Abschwung handele es

⁵ M. Feldstein: Rethinking the Role of Fiscal Policy. Paper prepared for the January Meeting of the American Economic Association, 2009, S. 3.

sich um eine einmalige, nie dagewesene Herausforderung. Die heutige psychologische Lage lässt sich am ehesten mit der vom November 1987 vergleichen, als der SPIEGEL titelte: „Angst: Weltwirtschaftskrise, Börsenkrach, Dollarsturz, Massenarbeitslosigkeit“⁶. Begonnen hatte das Jahr 1987 mit einem saisonbereinigten Rückgang des BIP im 1. Quartal um 2,5%. Dieser Einbruch war schärfer als der im 4. Quartal 2008. Gleichwohl erwies sich die damalige Hysterie als unberechtigt: es kam nicht einmal zu einem Rückgang des BIP über das Gesamtjahr 1987. Rückblickend erscheint es bemerkenswert, wie die Regierung Kohl-Genscher, die unter großem Druck des Auslands stand, Keynesianische Konjunkturprogramme aufzulegen, diesem Druck widerstand und die Angelegenheit einfach aussaß.

Zusammengefasst sollte man die derzeitige Lage nicht dramatisieren. Inverse Zinsstrukturen lösten in der Vergangenheit regelmäßig Rezessionen aus und wurden meist von Finanzmarkturbulenzen begleitet – das ist überhaupt nichts Neues. Der zeitweise funktionsunfähige Interbankenmarkt wurde im letzten Jahr durch Maßnahmen der Notenbanken geschickt simuliert, und mit den erheblichen Zinssenkungen seit Herbst 2008 ist das den Abschwung auslösende Moment weggefallen; auch der Preisverfall bei den Rohstoffen, insbesondere Erdöl, stützt die weitere Entwicklung. Zwar mag der Verlust der Drittvilla für manchen Banker und ihm nahestehende Ökonomen schmerzlich sein, doch ist dergleichen im Hinblick auf das Gemeinwohl irrelevant. Wichtiger für den Wohlstand der Nation als Börsenkurse oder Bankerboni sind Indikatoren wie die Beschäftigung oder das BIP. Die Beschäftigung er-

⁶ Der SPIEGEL vom 16. November 1987.

reichte 2008 in Deutschland einen nie dagewesenen Höchststand. Das BIP wird selbst dann, wenn die schlimmsten Prognosen zutreffen sollten, im kommenden Jahr nicht unter dem Stand von 2006 liegen. Es ist unerklärlich, warum Konjunkturprogramme in den ungleich schwierigeren Jahren 2001-2004, als die Zahl der Arbeitslosen auf über 5 Mio. stieg, kein Thema waren, während die Nerven bei derzeit rund 3,5 Mio. Arbeitslosen blank liegen.

Der Fall Hypo Real Estate

Die seit Herbst 2008 betriebene staatliche Rettung der Hypo Real Estate (HRE), deren zeitliches und monetäres Ende noch nicht absehbar ist, war eine in mehrfacher Hinsicht fatale Richtungsentscheidung der Wirtschaftspolitik. Zur Begründung dieser These sei betont, dass Bankeninsolvenzen und Finanzmarkturbulenzen zur Marktwirtschaft gehören wie Angebot und Nachfrage.⁷ Sie haben, wie die Wirtschaftsgeschichte zeigt, realwirtschaftlich wenig geschadet und werden zu Unrecht als Ursache für Rezessionen angesehen; in Wirklichkeit wurzeln beide in einer restriktiven Geldpolitik.

Allgemein verbinden sich mit dem Bankensystem zwei Sorgen, die analytisch scharf voneinander zu trennen sind, nämlich Bankpaniken (bank runs) und Dominoeffekte (contagion). Die Gefahr einer Bankpanik ist ernst zu nehmen. Sie beruht auf dem inhärenten Problem der Fristentransformation: Soweit Banken kurzfristige Einlagen in langfristige Darlehen transformieren, sind multiple Gleichgewichte denkbar, deren eines darin besteht, dass alle Kunden ihre Anlagen gleichzeitig zurückfordern. In diesem Gleichgewicht bräche

das Bankensystem zusammen; es käme nicht nur die Kreditvergabe zum Erliegen, sondern auch der Zahlungsverkehr. Die realwirtschaftlichen Folgen wären verheerend. Deshalb erscheinen sowohl der Einlagensicherungsfonds als auch die von der Bundesregierung abgegebene Garantie für Spareinlagen vertretbar. Diese beiden Interventionen reichen aber auch aus, weil die zweite Sorge – der sogenannte Dominoeffekt – im Wesentlichen ein Hirngespinnst ist. Dass in international diversifizierten Märkten der Ausfall einer einzigen Bank das gesamte Finanzsystem zerstört, ist weder plausibel noch durch empirische Beispiele belegt. Beim Dominoeffekt handelt es sich vielmehr um ein Zweckargument, das den Banken jederzeitige staatliche Unterstützung sichert.⁸ Historische Studien zu dieser Frage finden wenig Beachtung,⁹ weil der Dominoeffekt durch immerwährende Nennung so tief in den Köpfen verankert ist, dass rationale Argumente wenig fruchten.

Aber selbst wenn Dominoeffekte Wirklichkeit wären, ließe sich die staatliche Rettung der HRE jedenfalls nicht damit begründen, und zwar aufgrund verschiedener Besonderheiten dieser Bank.

- Erstens investiert die HRE-Gruppe vorwiegend in Staatsanleihen und dinglich gesicherte Darlehen, pflegt also ein erheblich defensiveres Geschäftsmodell als etwa eine Investmentbank. Folglich könnten die Gläubiger im Fall einer geordneten Insolvenz

⁸ Instruktiv hierzu ist der Handelsblatt-Artikel „Bad Bank sorgt für Aufregung“, in dem geschildert wird, wie der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank und seine Kollegen im Kanzleramt um die Entsorgung fauler Kredite bitten. Der Artikel stammt vom 24. Februar 2003, ist also gut sechs Jahre alt.

⁹ G. G. Kaufman: Bank Contagion: A Review of the Theory and Evidence, in: Journal of Financial Services Research, 2005, S. 123-150.

durchaus gute Quoten erwarten; Totalausfälle wären extrem unwahrscheinlich.

- Zweitens würden die im Deckungsregister eingetragenen Pfandbriefe von einer Insolvenz unberührt bleiben, weil sie nicht in die Insolvenzmasse fallen; das Argument, der deutsche Pfandbriefmarkt hätte gerettet werden müssen, erscheint vorgeschoben.

- Drittens sind die wichtigsten Gläubiger der HRE nicht selbst Banken, sondern Versicherungen und Pensionsfonds, die von den Finanzmarkturbulenzen weit weniger berührt wurden. Wer ein wenig von der Anlagepolitik eines Versicherungsunternehmens oder eines Pensionsfonds versteht, kennt deren Diversifikationspolitik. Es ist nicht anzunehmen, dass ein Versicherungsunternehmen oder Pensionsfonds mehr als einige Prozente seines Vermögens bei ein und derselben Bank anlegt. Folglich spricht alles dafür, dass eine Insolvenz der HRE nur geringe Spuren in den Bilanzen der Gläubiger hinterlassen würde – Spuren, die den durch den Abschwung ausgelösten vermutlich weit nachstehen. Ein Versicherer etwa, der im Passivgeschäft Riesterpolicen vertreibt und im Aktivgeschäft 3% seines Vermögens bei der HRE angelegt hat, müsste im Fall einer HRE-Insolvenz und einer angenommenen Quote von 80% nur einmalig 0,6% seiner Forderungen wertberichtigen – diesen Einmaleffekt würden die Versicherer am Ende der langen Vertragslaufzeit wohl kaum bemerken.

Wem nicht einmal dieses Argument reicht, der erwäge, warum eine Insolvenz mit anschließendem Einspringen des Staates schlechter sein sollte als die praktizierte Dau-

⁷ C. P. Kindleberger, R. Z. Aliber: Manias, Panics, and Crashes, John Wiley & Sons 2005.

erunterstützung der HRE. In Wahrheit wäre eine solche Maßnahme besser gewesen, da der Bund weder an bedenklichen Enteignungsgesetzen basteln noch mit unverschämten Hedgefonds um deren Abfindungen streiten müsste. Die Anteile des Investors Flowers wären bei Insolvenz der HRE automatisch wertlos geworden, und die Enteignungsfrage hätte sich nicht gestellt. In den nunmehr zu erwartenden Zahlungen an Flowers liegt meines Erachtens eine möglicherweise auch strafrechtlich relevante Veruntreuung von Steuergeldern.

Der Fall Commerzbank

Noch zu Beginn der 1980er Jahre lernte man im Volkswirtschaftsstudium, große Unternehmen, insbesondere konglomerate Konzerne, die meist aus individuellem Machtstreben zusammengewürfelt werden, seien skeptisch zu beurteilen, unter anderem deshalb, weil Anleger die gewünschte Diversifikation statt durch Fusion der Unternehmen ebenso gut durch entsprechende Bestückung ihrer Portfolios erreichen können. Fusionskontrolle als Instrument der Wirtschaftspolitik war allgemein anerkannt und sollte nicht nur einer drohenden Marktbeherrschung begegnen, sondern auch einer Beherrschung der politischen Szene nach dem bekannten Motto „too big to fail“.

Vorliegend hat der Staat den Zusammenschluss der Commerzbank und der Dresdner Bank nicht nur nicht behindert, sondern ihn sogar subventioniert; denn andere Geldgeber wollten der Commerzbank zu den vereinbarten Konditionen nicht beispringen. Auslöser des Beistands durch den Soffin war nach Aussagen aller Beteiligten keineswegs eine konkrete Gefährdung der Banken; vielmehr sollte das Eigenkapital der Com-

merzbank, das durch die Übernahme der Dresdner in Mitleidenschaft gezogen wurde, wieder auf ein ausreichendes Niveau angehoben werden. Ein Grund, wo genau der volkswirtschaftliche Nutzen dieses Zusammenschlusses liege, wurde niemals angegeben. Der Missbrauch des als Rettungsschirm gedachten Soffin zur Erleichterung einer M&A-Transaktion dürfte ebenfalls den Tatbestand der Untreue erfüllen.

Der Fall Schaeffler

Die Rettung der HRE und der hernach aufgelegte Soffin haben Fehlanreize für Manager gesetzt und bei den politisch Verantwortlichen eine nachgerade enthemmende Wirkung entfaltet. Dies zeigt sich jetzt im Fall der Schaefflergruppe, die um staatlichen Beistand für die Übernahme des dreimal so großen Continentalkonzerns nachsucht. Dabei verblüfft die Anlehnung eines Industrieunternehmens an das Bankenvokabular: Schaeffler ist nämlich nach eigener Ansicht für die Industrie in gleicher Weise „systemisch wichtig“ wie Lehman für das Finanzsystem. Diese Argumentation verdient eine genauere Betrachtung.

Nach Auffassung Schaefflers würde die Insolvenz dieses bedeutenden Autozulieferers die Existenz der gesamten Automobilbranche gefährden. Gedanklich vorausgesetzt wird hierbei, dass Insolvenz den Untergang des Unternehmens bedeutet. Das ist aber nicht der Fall, zumal die Insolvenzordnung (InsO) im Unterschied zur früheren Konkursordnung (KO) auf den Fortbestand des Unternehmens abzielt. Eine Insolvenz Schaefflers bedeutet, dass die persönlich haftenden Gesellschafter ihr Vermögen verlieren und die Gläubiger, allen voran wiederum die Commerzbank, einen Teil ihrer Forderungen abschreiben.

Die Produktionstätigkeit wird aber so lange weitergeführt, wie dies gewinnbringend ist. Dasselbe gilt um so mehr für Continental, eine rechtlich selbständige Aktiengesellschaft, deren Existenz durch die Insolvenz ihres Anteilseigners nicht unmittelbar berührt wird.

Zu Schaeffler wird es zumindest unter Nationalökonomien kaum Meinungsverschiedenheiten geben, doch lassen sich die vorigen Überlegungen auf den Fall HRE zurückspeiegeln: Wenn es stimmt, dass bei Unternehmensinsolvenzen im Wesentlichen die Anteilseigner und die Gläubiger betroffen sind, warum sollte dann eine Bank mit Bilanzsumme X „systemisch wichtiger“ sein als eine Nichtbank mit derselben Bilanzsumme? Ökonomisch leuchtet diese Differenzierung nicht im Mindesten ein, weil eine Insolvenz der Bank Anteilseigner und Gläubiger in gleicher Weise betrifft wie eine Insolvenz der gleich großen Nichtbank. Nach der Insolvenz Schaefflers werden gesamtwirtschaftlich nicht weniger Autos gebaut als zuvor, und nach der Insolvenz der HRE werden gesamtwirtschaftlich nicht weniger Kredite vergeben als zuvor. Die artifizielle Unterscheidung von Banken und Nichtbanken überzeugt daher keineswegs.

Der Fall Opel

Auch im letzten Wirtschaftsaufschwung hat General Motors erhebliche Verluste geschrieben; Gewinne wurden zuletzt im Jahre 2004 erzielt. Offensichtlich ist das Unternehmen nicht überlebensfähig. Dasselbe gilt für seine deutsche Dependence Opel, die keine wirtschaftlich selbständige Geschäftseinheit ist, sondern integraler Bestandteil des weltweiten GM-Konzerns. Ökonomisch liegt hier ein besonders einfach gelagerter Fall vor, vergleichbar mit Holzmann

– dem mit über 40 000 Mitarbeitern vormals größten deutschen Bauunternehmen –, das 2002 sang- und klanglos in die Insolvenz entlassen wurde.

Glaubt man aber jüngsten Äußerungen Franz Münteferings, handelt es sich bei Opel mit 26 000 Beschäftigten um einen „systemischen Konzern“, der keinesfalls insolvent werden darf. Auf die üblichen partialanalytischen Fehlschlüsse – wonach die Arbeitsplätze mitsamt den Arbeitsplätzen der Zulieferer ersatzlos entfallen, weil die Absatzzuwächse bei den Wettbewerbern ausgeblendet werden – soll hier nicht eingegangen werden, weil dergleichen als bekannt vorausgesetzt werden kann.

Interessanter und wichtiger ist die erneute Übernahme des Begriffs „systemisch“ und die daraus zu ziehende Folgerung: Wenn alle Unternehmen ab einer gewissen Größe als „systemisch wichtig“ gelten und wenn für diese der Steuerzahler einzustehen hat, dann gilt das Prinzip der Haftung – nach Walter Eucken ein konstitutiver Bestandteil der Marktwirtschaft – nur noch in einem Teilbereich der Wirtschaft. In diesem Teilbereich müssten sich jene abrackern, die mit den von ihnen erwirtschafteten Steuern den Luxus „systemischer Bedeutung“ und daraus folgender Besitzstandssicherung der übrigen finanzieren. Mit anderen Worten würde die freiheitliche Wirtschaftsordnung durch ein nachgerade feudalistisches System ersetzt, in dem jedermann hofft, „systemisch wichtig“ zu sein.

Was bleibt zu tun?

Ausgehend von der obigen Analyse seien nun drei Lösungswege betrachtet. Der erste, nämlich die Verstaatlichung der HRE oder anderer Unternehmen, erscheint als die schlechteste. Diese Ein-

schätzung beruht nicht auf einem Vorurteil, wonach staatliche Banken schlechter geführt werden als private Institute, sondern auf dem Umstand, dass neben der HRE vor allem die KfW, die IKB, die LBBW, die BayernLB, die SachsenLB, die WestLB und die HSH Nordbank in Mitleidenschaft gezogen worden sind. Die Fehlleistungen dieser Staatsbanken haben den Steuerzahler bisher ungleich stärker belastet als die Subventionen für die Privatbanken. Empfehlenswerter wäre der umgekehrte Weg, nämlich die Privatisierung oder Auflösung der Staatsbanken; doch wird die Politik kaum auf diese lukrativen Pfründe verzichten wollen.¹⁰

Wenig zielführend erscheint eine verschärfte Regulierung der Bankenwelt. Die Finanzmarktunruhen belegen einmal mehr das vollkommene Versagen der Bankenaufsicht. Während in den vergangenen Jahren viele Beobachter Sorgen in bezug auf die unregulierten Hedgefonds äußerten, hat sich nun gezeigt, dass die eigentliche Gefahr nicht von den Hedgefonds ausging, sondern von den Banken als der am schärfsten regulierten Branche überhaupt. Trotz Basel I und Basel II, trotz immenser Berichtspflichten und einem unglaublichen bürokratischen Aufwand haben weder die BAFin noch die Bundesbank im Vorfeld der Finanzmarktunruhen irgendetwas bemerkt, ebenso wenig die SEC oder andere ausländische Behörden. Es ist nicht anzunehmen, dass ein noch zu entwickelndes Regelwerk Basel III daran etwas ändern würde: Sind die Anreize falsch gesetzt, dann hilft keine noch so intensive staatliche Kontrolle.

¹⁰ Der Initiator des SoFFin und bisherige Vorsitzende des Lenkungsausschusses, Nawrath, ist soeben von seinem Staatssekretärposten im Bundesministerium der Finanzen in den Vorstand der KfW gewechselt.

Hält man den erstbesten Weg geordneter Bankeninsolvenzen, die zu einer Bereinigung und Gesundung der Lage führen würden, für nicht gangbar, verbleibt als zweitbeste Lösung, den Begriff „systemische Wichtigkeit“ anhand abstrakter Kennzahlen wie Bilanzsumme oder Summe der Verbindlichkeiten zu definieren und alle Banken, die in diesem Sinne „systemisch wichtig“ sind, auf gesetzlicher Grundlage zu entflechten. Dieser Vorschlag ist nicht so revolutionär, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Schließlich wurden selbst im Mutterland des Kapitalismus, den USA, Unternehmen wie Standard Oil oder AT&T vornehmlich aufgrund ihrer Größe entflochten.

Die Entflechtung „systemisch wichtiger“ Banken hätte den Vorzug, dass der Staat hernach glaubwürdig versichern könnte, er werde keine der verbliebenen (also systemisch unwichtigen) Banken herauspauken. Eine solche glaubwürdige Ankündigung wäre wiederum Voraussetzung für richtig gesetzte Anreize, die künftiges Unheil weit besser verhüten als jede Regulierung. Der jetzige Zustand, dass ein Spitzenbanker wie der Vorstandsvorsitzende der Commerzbank Blessing, der schwerste Managementfehler begangen hat, durch Steuergelder gestützt weiter ungerührt im Amt verbleibt, ist aufgrund des fatalen Vorbilds für alle Nachwuchsbanker unhaltbar. So lange Banken die „systemische Karte“ spielen und Wissenschaft wie Politik dieses Spiel unkritisch mitspielen, führt an einer Zerschlagung der Großbanken kein Weg vorbei. Diese Maßnahme ist auch ökonomisch gerechtfertigt, weil „systemisch wichtig“ synonym zu „potentiell gemeinwohlschädlich“ verstanden werden muss und

nicht, wie derzeit, als Anspruchsgrundlage für Steuergelder.

Bezogen auf andere Branchen sind Entflechtungen nicht angezeigt, Verstaatlichungen erst recht nicht, weil diesen Branchen das Argument der „systemischen Wichtigkeit“ nicht abgenommen wird. Insofern sollte die Entflechtung auf den Bankensektor beschränkt bleiben.

Schlussbemerkung

Meines Erachtens hat die Nationalökonomie auf die jüngsten Ent-

wicklungen überreagiert und die öffentliche Hysterie verstärkt. So wirkte die Empfehlung des Sachverständigenrates, die Staatsverschuldung noch über das von der Bundesregierung geplante Maß hinaus zu erhöhen, im Wahljahr 2009 als Dammbuch. Grund für die Überreaktion mag die Great Moderation¹¹ sein, also das Ausbleiben größerer gesamtwirtschaftlicher Störungen während der letzten

¹¹ S. J. Davis, J. A. Kahn: Interpreting the Great Moderation, in: Journal of Economic Perspectives, 22/4 (2008), S. 155-180.

Jahrzehnte, oder die zunehmende Hinwendung der Volkswirte zu partialanalytischen bzw. betriebswirtschaftlichen Betätigungen. Anspielungen auf die Weltwirtschaftskrise von 1929-1932 sind abwegig, wenn man bedenkt, dass auf deren Höhepunkt 6 Mio. Arbeitslose in Deutschland 12 Mio. Erwerbstätigen gegenüberstanden. Umgerechnet auf die heutige Erwerbspersonenzahl müsste die Arbeitslosigkeit auf über 14 Mio. steigen, was fern jeder realistischen Möglichkeit liegt.

Michael Hüther

Wirtschaftspolitische Leitlinien in der Krise

Die Weltwirtschaftskrise verlangt nach Orientierung, die angesichts der historischen Dimension nicht leicht zu finden ist. Da wird jeder Halt gerne ergriffen, sei es nur eine Binsenweisheit wie diese: Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen. Dieser Spruch recurriert scheinbar eingängig auf Lebenserfahrung und lässt damit Widerspruch kaum zu. Dennoch sind Zweifel am Selbstverständlichen begründet, deren Prüfung den gebotenen Weg für die Wirtschaftspolitik zu ermitteln vermag. Folgende Fragen bedürfen der Erörterung:

1. Was ist das für eine Krise? Welche Qualität können die Verwehungen an den Märkten für die Lebenssituation der Menschen erreichen? Wie lange sind Belastungen zu erwarten? In welchem Maße ist auf Selbstheilungskräfte zu setzen?

2. Stehen für diese Art der Krise die richtigen wirtschaftspolitischen Instrumente parat? Reicht der Sanitätskasten der Wirtschaftstheorie? Oder müssen grundlegende Prinzipien der Wirtschaftsordnung zumindest vorübergehend außer Kraft gesetzt werden?

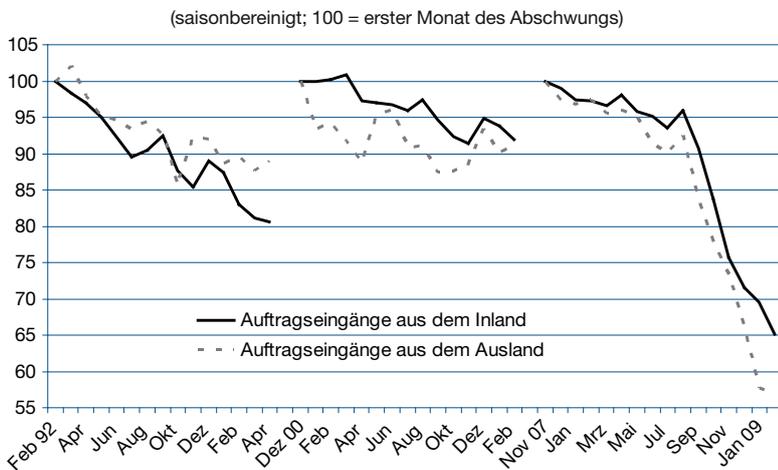
Krise? Was für eine Krise?

Bei der Analyse der wirtschaftlichen Lage gibt es seit dem Herbst vergangenen Jahres einen doch sehr weitgehenden Konsens: Wir erleben die schwerste Krise der Weltwirtschaft seit dem zweiten Weltkrieg, Finanzsystem und industrielle Wirtschaft sind gleichermaßen betroffen, keine Region der Welt ist außen vor. Vereinzelt ist dagegen vorgetragen worden, dass es sich mehr um interessengeleitetes Krisengerede als um eine wirklich veritable Zerrüttung wirtschaftlicher Verhältnisse handele. Doch diese Meinung war zu Recht in der Minderheit und hat sich mittlerweile

verflüchtigt. Demgegenüber finden sich nun einige Beobachter, die ihre Prognosekraft vor allem ex post herausstellen, jedenfalls behaupten, das Desaster antizipiert zu haben. Nun, was sagen die Fakten?

Ein vergleichender Blick auf die letzten drei Konjunkturzyklen anhand der Auftragseingänge macht die historische Sondersituation deutlich (vgl. Abbildung). Bis zum August 2008 war die Entwicklung der Bestellungen sowohl aus dem Inland wie aus dem Ausland im Zyklenvergleich allerdings keinesfalls auffällig, die rezessive Ausprägung schien sogar leicht schwächer zu sein als in den Abschwüngen der neunziger Jahre und zu Beginn dieses Jahrzehnts. Insgesamt vermittelten die Konjunkturindikatoren das Bild einer erschlaffenden, aber keineswegs ungewöhnlichen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Dem zugrunde liegenden Investitionszyklus ging einfach die Luft aus. Mit der Insolvenz der Investmentbank Lehman am 15.9.2008

Eine neue Qualität des Konjunkturerinbruchs in Deutschland Auftragseingänge der Industrie in den Konjunkturabschwüngen von 1992 – 2001 – 2008



änderte sich nicht nur die Lage im globalen Finanzsystem grundlegend, sondern ebenso in der Realwirtschaft. Es explodierte das Misstrauen in den Weltfinanzmärkten und über die Dominoeffekte verketteter Bankbilanzen wurde die Systemkrise virulent. Gleichzeitig führte das Austrocknen elementarer Märkte für die Unternehmensfinanzierung zu einer Schockstarre bei den im internationalen Wettbewerb stehenden Industrieunternehmen. Aufträge wurden massenhaft storniert, Pläne korrigiert.

Dieser Einbruch der Nachfrage auf den Weltmärkten wälzt sich seitdem durch die Wirtschaftsbranchen, wobei das Bild im Detail durchaus stark differiert. Insbesondere die binnenwirtschaftlichen Bereiche sind auch im ersten Quartal 2009 noch weitgehend stabil geblieben. Insgesamt aber ergab sich bereits im Schlussquartal 2008 eine Schrumpfung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität um 2,1% in der laufenden Rate, eine ähnliche Abschwächung ist für das erste Quartal 2009 zu erwarten. Damit ergibt sich ein Prognosespektrum für die jahresdurchschnittliche Verän-

derung des Bruttoinlandsprodukts, das historisch einmalig ist: Je nach Erreichen der Talsohle im zweiten, dritten oder vierten Quartal 2009 droht eine Schrumpfung um 3, 4 oder 5%. Der bisher stärkste Einbruch der deutschen Konjunktur seit dem zweiten Weltkrieg war im Jahr 1975 mit einer Schrumpfung im Jahresdurchschnitt um 0,9% zu verzeichnen.

An diesen Befund schließt sich die Frage nach der Qualität und Dimension der Krise an. Dazu lassen sich im Grundsatz zwei plausible Deutungen finden:

- Die Weltkrise als Folge systemischer Eruptionen an den internationalen Finanzmärkten. In diesem Fall muss die Genesung letztlich aus dem Finanzsektor herauswachsen. Ohne eine Besserung an dieser Stelle wird eine nachhaltige Belebung von Konjunktur und Wachstum nicht gelingen.
- Die Weltkrise als Überinvestitionskrise infolge überzogenem Kapitalaufbaus und dahinter stehender nicht haltbarer Kreditexpansion. In diesem Fall erfordert

eine mittelfristig tragfähige Genesung eine Redimensionierung weltwirtschaftlicher Kapazitäten und ist ohne längere Stagnation nicht zu erreichen.

Der zweite Deutungsansatz erfasst die Weltkrise als stärker systemgetriebene Fehlentwicklung, die früher oder später in umfassende Anpassungsnotwendigkeiten münden musste. Tatsächlich hat sich von 2001 bis 2008 das globale Investitionsvolumen verdoppelt, allerdings hat sich diese Entwicklung besonders aus der Investitionsdynamik in den Schwellen- und Entwicklungsländern ergeben. Dies spricht gegen die Überinvestitionsthese, weil die dafür thematisierte Kreditexpansion im Laufe dieses Jahrzehnts nicht in den Schwellenländern stattgefunden hat, sondern vor allem in den Industrieländern. Dagegen trägt auch nicht der Hinweis auf die seit Anfang der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts global zu beobachtende stärkere Dynamik der Kreditvolumina. Dies war zunächst Folge der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs zu Beginn der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts sowie der seinerzeit einsetzenden Deregulierung der Finanzmärkte sowie der Internationalisierung der Banksysteme. Die Fehlsteuerung der Kreditwirtschaft ergab sich in diesem Jahrzehnt unter den Bedingungen einer sehr laxen Geldpolitik, die vor allem in den Industrieländern zu einer anhaltend günstigen Relation von realwirtschaftlicher Dynamik und Zinsen führte.

Vor dem Hintergrund dieser Hinweise spricht mehr für die erste Interpretation, kurz die Wirtschaftskrise als Folge der Finanzkrise zu sehen. Daraus folgt, dass der Schwerpunkt wirtschaftspolitischer Bemühungen sich auf die Genesung des Finanzsektors richten sollte. Die konjunkturpolitischen

Aktionen sind zwar angesichts der Implosion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage gut begründbar, doch werden sie allenfalls zur Milderung der schweren Rezession beitragen können. Die Ablehnung der Überinvestitionsthese begründet zugleich besondere Skepsis gegenüber jenen Thesen, die eine Neupositionierung der deutschen Volkswirtschaft im Strukturwandel fordern und daraus zugleich den Bedarf an staatlichen Eingriffen in verschiedenen Branchen ableiten.

Welche Leitlinien sind für die Wirtschaftspolitik anzuwenden?

Bürgschaften, Staatsbeteiligung, Verstaatlichung, Enteignung, Staatsbankrott – die Perspektiven staatlichen Handelns bewegen sich vor der beschriebenen Krisenkulisse derzeit zwischen beachtlichen Extremen. Wird auf der einen Seite die umfassende Heilung vom Staat erwartet und gefordert, so wird auf der anderen Seite das große Unheil durch den Staat an die Wand gemalt. Beides liegt näher beieinander als der Augenschein vermittelt. Dass die öffentliche und mediale Debatte sich in diesem Spannungsbogen bewegt, deutet auf große Ratlosigkeit hin. Es sind verdammt schwere Zeiten. Überdies fehlt uns ein Erfahrungsschatz. Wir müssen uns in dieser Krise mit Fragen auseinandersetzen, für die wir in guten Zeiten nicht vorgedacht haben. Uns fehlte die Phantasie, wie es zugehen könnte, wenn sich die durchaus viel beschworenen systemischen Risiken der Finanzkrisen einmal materialisierten. Nun ist es knüppeldick gekommen, und wir hecheln den Entwicklungen hinterher. Wenn man keinen Masterplan aus dem Handbuch der Weltkrisen parat haben kann, bleibt die Frage, wie man der Gefahr des Beliebigen und des langfristigen Schadens entgeht.

Vielleicht hilft uns ein Gedankenexperiment im Sinne des Philosophen John Rawls. Ziehen wir für einen Augenblick einen Schleier der Unwissenheit vor die aktuellen Verwerfungen. Versetzen wir uns in eine Situation spannungsfreier gesamtwirtschaftlicher Expansion ohne globale Gefährdungen. Was würden wir als Leitlinien aufschreiben für den Fall einer denkbaren, aber noch nicht erlebten Funktionskrise der marktwirtschaftlichen Ordnung? Wie würden wir den Spielraum definieren, der bedingte Abweichungen von den Grundprinzipien dieser Ordnung zuließe?

Wenn das System der dezentralen Steuerung über Märkte funktionieren soll, dann muss der Preismechanismus bei wettbewerbsintensiven Märkten funktionsfähig sein. Darauf alles auszurichten, heißt vor allem – so Walter Eucken in seinem Werk „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ – die Währungspolitik auf die Stabilität des Geldwertes zu verpflichten, die Märkte offen zu halten, das Privateigentum – kontrolliert durch die Konkurrenz – zu garantieren, die Vertragsfreiheit als Grundlage des Wettbewerbs zu schützen und nicht zur Gefährdung desselben werden zu lassen, die Haftung als unverrückbares Prinzip zu etablieren. Was für die Normallage einer Volkswirtschaft richtig ist, kann in Krisensituationen nicht grundlegend falsch sein. Anders gewendet gilt aber ebenso: Was in Krisensituationen notwendig erscheint, muss es in Normallagen nicht sein, es darf aber keineswegs durch falsche Referenzen legitimieren, was dann nicht mehr passt.

Dabei liegt die besondere Herausforderung für die Wirtschaftspolitik darin, dass die Verknüpfung der einzelnen, von Eucken erläuterten Prinzipien immer die Gesamtsicht einfordert, wenn an einer Stelle gewerkelt wird. So sind

Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung stets im Miteinander zu denken. Greift der Staat beim Privateigentum ein, so kann auf die Wirksamkeit des Haftungsprinzips nicht mehr gesetzt werden. Wird Haftung unterminiert, so verliert die Vertragsfreiheit ihren konstruktiven Wert und Ausbeutungsstrategien werden mangels Sanktionsandrohung attraktiv. „Jede Beschränkung der Haftung löst eine Tendenz zur Zentralverwaltungswirtschaft aus“, so Walter Eucken. Diese Zusammenhänge werden auch das prägen, was wir unter einem fiktiven Schleier der Unwissenheit als angemessene Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten bewerten würden. Daran also sollte in keinem Fall gerüttelt werden. Erweist sich ein weitergehender Durchgriff des Staates dennoch als unausweichlich, zum Beispiel weil andernfalls ein Dilemma sonst nicht aufgelöst werden kann, dann sollten entsprechende Maßnahmen in jedem Fall befristet und leicht revidierbar sein. Die Willkür bedarf der Begrenzung, um nicht unerwünschte Folgewirkungen zu zeitigen.

Aktuelle Fälle

Angesichts der Verstaatlichung von Banken und der erwogenen Staatsbeteiligung bei Industrieunternehmen ist in der jetzigen Krise eine Qualität staatlichen Handelns erreicht, die an den skizzierten Grundfesten der Wirtschaftsordnung mehr als nur rüttelt. Freibriefe kann es nicht geben, wo schon kleine Nachlässigkeiten gravierende Folgen haben können. Das gilt gerade auch in den aktuellen Überlegungen zu einer Verstaatlichung der Hypo Real Estate (HRE) und zu einer Staatsbeteiligung bei Opel.

Die staatliche Rettung der HRE konstituiert zusammen mit der international gegebenen Zusage der Bundesregierung, systemrelevante

Banken nicht in die Insolvenz gehen zu lassen, eine Zwickmühle. Die den Aktionären der Bank eröffnete Möglichkeit, eine Strategie zur Ausbeutung der Steuerzahler zu verfolgen, bringt den Staat unter Handlungszwang. Die Aktionäre können angesichts der erreichten Aktienkurse nicht mehr viel verlieren, wohl aber haben sie die Aussicht auf Gewinn. Ihre Verhandlungsposition ist infolge der expliziten Staatsgarantie stark. Deshalb wird durch die Bundesregierung das Instrument der Enteignung erwogen; ein spezielles, wenngleich befristetes Gesetz soll diesen Weg eröffnen. Die Verstaatlichung der HRE durch Enteignung verstößt gegen den Grundsatz des Privateigentums. Dies zu tun, würde man unter dem Schleier der Unwissenheit selbst für Extremkrisen nicht zulassen. Der Weg der speziellen gesetzlichen Enteignungsermächtigung (wie in Artikel 14 Abs. 3 GG grundsätzlich eröffnet) würde man durch eine Ermächtigung der Finanzaufsicht zur Gefahrenabwehr ersetzen. Genau das ermöglicht das Kreditwesengesetz in den § 35, 36, 46 und 46a der Bundesagentur für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Der normale Geschäftsbetrieb soll weitergehen, die Organbefugnisse kann die BaFin aber an einen Sonderbeauftragten übertragen, die Geschäftsführung ganz oder teilweise ersetzen und Aufsichtspersonen entsenden. Es mag gegen diese Lösung subtile rechtliche Argumente geben, doch sie macht deutlich, wie es ohne gezielte Enteignung in Grenzfällen und Dilemmasituationen gehen kann. Die Vermögensinteressen der Gläubiger bleiben im Grundsatz erhalten, die Gläubigerposition der Steuerzahler wird beachtet. Die Möglichkeit, eine Bank staatlich zu lenken, würde damit allenfalls befristet und konditioniert durch einen exakt definierten Exit

Wirtschaftsdienst 2009 • 4

eröffnet. Die Konstruktion über die BaFin lässt gar keinen dauerhaften Eingriff zu. Damit trüge man dem Verantwortungsgebot des Staates Rechnung, die Stabilität des Wirtschaftssystems als öffentliches Gut zu gewährleisten.

Bei dem in Not geratenen Automobilhersteller Opel ging es im Spätherbst 2008 zunächst um eine Bürgschaftsbrücke über nicht selbst verschuldete Liquiditätsprobleme. Derlei konnte man nicht brüsk ablehnen. Doch seit Jahresanfang geht es um Unternehmensstruktur und Geschäftspolitik; eine staatliche Hilfe bis zur direkten Beteiligung wird politisch erwogen. Hier würde man unter dem Schleier der Unwissenheit eine strenge Grenze ziehen: Jeder Eingriff in Unternehmenspolitik macht den Staat zum einseitigen Mitspieler, verändert die Wettbewerbsverhältnisse und hebt die Haftung aus. Diese Regel würde durch keine Krise letztlich in Frage gestellt. Denn bei Branchenproblemen handelt es sich in der Regel um Versäumnisse im Strukturwandel, die meist in guten Zeiten unterlaufen. Dafür kann der Staat nicht eintreten, es wäre unfair allen anderen Unternehmen und Beschäftigten gegenüber, die Zusatzlasten zu tragen hätten. In einer allgemeinen Konjunkturkrise sollte der Staat ebenfalls nicht selektiv handeln, wohl aber kann man je nach Schwere des Nachfrageeintruchs über gesamtwirtschaftliche Gegenmaßnahmen nachdenken. Das fordert Steuer- und Abgabensenkungen sowie eine allgemeine Investitionsförderung. Würde er nach Branchen differenzierend konjunkturpolitisch handeln, so hätte dies gravierende Folgen für den Strukturwandel mit der Gefahr, dass die Ressourcenallokation sich unter unverzerrten Wettbewerbsbedingungen als fehl spezifiziert erweisen würde.

Was ist systemrelevant?

Die Diskussion um die Rettung von bestimmten Banken und die Fälle Opel oder Schaeffler-Continental werden in der öffentlichen Debatte häufig als gleichwertig bewertet. So wird das Bankenrettungspaket als Legitimation für die Staatsbeteiligung bei Opel angesehen. Eine solche Sicht verkennt die fundamentalen Unterschiede, die sich am Konzept der Systemrelevanz festmachen. Für das Finanzsystem erhält dieses Konzept deshalb eine besondere Bedeutung, weil durch Vernetzung über die Bankbilanzen hinweg und parallele Strategien in angespannten Situationen unerwartete Korrelate entstehen können. Solche Situationen können durch das Aufbrechen von

1. Refinanzierungsrisiken bei verbreitet nicht fristenkongruenter Finanzierung,
2. Gegenparteiisiken in Risikoabsicherungsverträgen sowie
3. Bewertungs- und Liquiditätsrisiken in Wertpapiermärkten entstehen.

Das systemische Risiko kann sich einerseits durch Dominoeffekte infolge vertraglicher Verbindungen sowie indirekt infolge identischer Aktivpositionen ergeben, andererseits aus Informationseffekten infolge einer Misstrauensepidemie bei Problemen einer großen Bank resultieren. Die Insolvenz von Lehman hat dies verdeutlicht und die Position desavouiert, man solle ruhig eine Bank in die Insolvenz gehen lassen. Bei systemrelevanten, d.h. großen und stark vernetzten Instituten ist dies ein unverantwortliches Hasardeurspiel. Die Selbstbindung der Bundesregierung im Fall der HRE ist deshalb auch mit einer Position unter dem Schleier der Unwissenheit vereinbar.

Für Industrieunternehmen gilt vergleichbares nicht. Daran ändert

auch die Einbettung in Vorleistungs- und Produktionsnetzwerke nichts. Ein volkswirtschaftlicher Schaden wie bei Funktionsdefekten in den Finanzmärkten droht nicht. Regelmäßig werden in Konjunkturkrisen strukturelle Probleme sichtbar, die latent existierten, aber durch die Flut des Booms überdeckt waren. Der Staat kann sich hier nicht erfolgreich einbringen, zumal er durch die bloße Ankündigung der Bereitschaft dazu, grundlegende Fehlanreize für die

Akteure setzt. Nimmt man diese beiden Themenkomplexe vor dem Hintergrund der entfalteten Krisenanalyse zusammen, dann ergibt sich kein neues Anforderungsprofil für den Staat. Wohl aber wird eine Funktion des Staates abgerufen, die im Normalfall ruht: Die Versicherung gegen existentielle Risiken. Nur der Staat kann bei Krieg, Terror, Naturkatastrophen und systemischen Risiken das Heft in der Hand halten und gegensteuern. Die Bedeutung dieser Funktion hängt

sehr stark davon ab, wie gut der Staat seine dauerhaften Aufgaben erledigt, nämlich einerseits die Regulierung und Sanktionierung von Regelverstößen im Rahmen einer konsistenten und für alle gleichermaßen verbindlichen Rechtsordnung sowie andererseits die Bereitstellung öffentlicher Güter. Die Krisenbekämpfung ist immer auch Ausdruck erfolgloser Krisenprävention. Für die Finanzkrise lässt sich dies beim Regelwerk und der Aufsicht testen.

Astrid Ziegler

Staatliche Krisenintervention erforderlich

Noch bis weit in die erste Hälfte des Jahres 2008 hinein entsprach staatliches Handeln dem Leitbild eines „schlanken Staates“, der möglichst wenig direkt in die Wirtschaft einzugreifen und ein weitestgehend ungehindertes Wirken der Marktmechanismen sicherzustellen hatte. Mit der internationalen Finanzkrise hat sich seit Mitte 2008 in Deutschland das politische Denken über die Rolle des Staates grundlegend gewandelt. Der Staat sollte die angeschlagene Finanzwirtschaft mit Milliardenhilfen unterstützen, um so die drohende weltwirtschaftliche Rezession zu bekämpfen.

Anfang 2009 wurde das Übergreifen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft und auf die Arbeitsmärkte immer akuter. Nachdem aber die internationalen Finanzmärkte fürs Erste dank öffentlicher Mittel vor dem Kollaps bewahrt wurden, versucht der Staat in vielen Ländern mit historisch bislang einzigartigen Konjunkturpaketen der Weltwirtschaftskrise entgegenzutreten. In Deutschland fallen die Konjunkturprogramme jedoch ver-

gleichsweise bescheiden aus, und der öffentliche Diskurs droht sich bereits wieder zu verändern. So zeigt sich in der Diskussion um die Finanzhilfen für Opel oder Schaeffler, dass es im realwirtschaftlichen Bereich anders als bei der Bankenkrise nicht mehr um eine vorbehaltlose staatliche Unterstützung geht. Insgesamt sind nach dem allgemeinen Ruf nach einem starken Staat fast schon wieder neoliberale Denkmuster im Vormarsch, obwohl wir gerade diesen die Krise zu verdanken haben.

Die derzeitigen Finanz-, Konjunktur- und Strukturkrisen stellen enorme gesellschaftspolitische Herausforderungen für Politik, Wirtschaft und Sozialpartner dar. Ihr Zusammentreffen wird des Öfteren mit der Endphase der Weimarer Republik verglichen. Die Lehren aus dieser Zeit zeigen unmissverständlich auf, dass ohne eine aktive Rolle des Staates bei der Krisenbewältigung sowohl im Bankensektor als auch in den industriellen Schlüsselbranchen auf kurz oder lang ein Dominoeffekt von Banken- und Unternehmenspleiten

sowie Massenentlassungen ausgelöst wird mit kaum abschätzbaren gesellschaftlichen Folgekosten.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich in dieser Gemengelage mit den Auswirkungen der Finanz- und Konjunkturkrise auf die Realwirtschaft. Er setzt sich mit der Frage auseinander, was der Staat aus beschäftigungspolitischer Sicht unternehmen muss, um die Realwirtschaft zu stützen.

Die Schattenseite des Exportweltmeisters

Von der Abwärtsspirale der Weltwirtschaftskrise ist die deutsche Wirtschaft besonders stark betroffen, vor allem weil sie sich im vergangenen Jahrzehnt stark auf den Export konzentriert hat. Dabei verstärken sich die Finanzmarktkrise und der Konjunktureenbruch wechselseitig – so schreibt das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in seinem letzten Konjunkturbericht.¹ Zwar stieg das reale Bruttoinlandspro-

¹ Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: Am Rande des Abgrunds, Prognose der wirtschaftlichen Lage 2009, Reihe: IMK Report, Nr. 35, Düsseldorf 2008.

dukt (BIP) im Jahresdurchschnitt 2008 noch um 1,3% an. Aber diese noch günstige Entwicklung ist auf das erste Quartal 2008 zurückzuführen. Im Jahresverlauf ist das BIP indes um 1,4% geschrumpft. Diese Entwicklung wird sich laut IMK² im Jahr 2009 dramatisch fortsetzen; das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wird in diesem Jahr um 5% sinken.

Verantwortlich für diese Entwicklung ist vor allem der Exporteinbruch infolge der stark rückläufigen Auftragseingänge aus dem Ausland, insbesondere bei den Investitionsgütern. Auftrags-eingänge, Produktion und Umsatz der stark exportorientierten Industriebranchen fallen im Rekordtempo. So meldete jüngst das Statistische Bundesamt einen Auftragseinbruch für Januar 2009 um 37,9% (gegenüber dem Vorjahresmonat), nach einem Vormonatsminus von 28,2% im Vergleich zum Dezember 2007. Diese Entwicklung ist noch nicht gestoppt. Ganz im Gegenteil: die Exporte brechen weiter ein. Damit einher gehen eine sinkende Kapazitätsauslastung und deutlich schlechtere Finanzierungsbedingungen für betriebliche Investitionen. Die Investitionen in Ausrüstungen und in den Wirtschaftsbau gehen ebenfalls zurück. Die Konjunkturkrise trifft in weiten Teilen unserer Wirtschaft mit einer Struktur- und Absatzkrise zusammen. Besonders dramatisch zeigt sich dies momentan in den bisher exportstarken, industriellen Leitbranchen Deutschlands – der Automobilindustrie, Teilen des Maschinenbaus und der Chemischen Industrie. So ging z.B. in der Automobilindustrie das Auslandsgeschäft im Januar 2009 gegenüber dem Vorjahresmonat um über 50% zurück; insbesondere seit Oktober 2008 werden immer neue Rekord-

rückgänge gemeldet.³ Im Maschinenbau sieht es nicht viel anders aus. Dort brach der Auftragseingang im Februar mit einem Minus von 49% gegenüber dem Vorjahr noch stärker ein als in den Vormonaten.⁴

Auch auf dem Arbeitsmarkt ist die aktuelle Konjunkturkrise mittlerweile angekommen. Noch weist die Statistik einen moderaten Anstieg der Arbeitslosenzahlen aus, aber die Hiobsbotschaften über geplante Entlassungen mehren sich. Laut IMK wird die wirtschaftliche Schwäche im zweiten Halbjahr 2009 massiv auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Die Arbeitslosigkeit wird sehr wahrscheinlich im vierten Quartal (saisonbereinigt) die Vier-Millionen-Marke überschreiten.⁵ Derzeit nutzen Betriebe massiv das beschäftigungspolitische Instrument der Kurzarbeit, um Zeit zu gewinnen, kurzfristig Kosten zu senken und sich nicht durch voreilige Entlassungen in der Konjunkturkrise substanziell zu schaden.⁶ Das heißt, die massive Ausweitung der Kurzarbeit führt dazu, dass sich die Krise erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf dem Arbeitsmarkt auswirken wird. Aber Kurzarbeit verzögert lediglich die drohende Arbeitslosigkeit, verhindert sie aber nicht.

Alleine dieser knappe Abriss der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung zeigt, dass wir uns aktuell in einer wirtschaftlich und beschäftigungspolitisch sehr schwierigen Lage befinden. Patentrezepte für

diese einzigartige Situation gibt es nicht. Ein „weiter so wie bisher“ würde eher einer Vogel-Strauß-Politik entsprechen und uns aus der derzeitigen Krise nicht herausführen. Gefragt sind daher unkonventionelle Schritte und ein zügiges Engagement des Staates, das alle unternehmensfördernden Facetten von Krediten über Bürgschaften und staatliche Beteiligungen an Unternehmen einschließen sollte. Ohne staatliches Eingreifen würden zum Beispiel mit dem Maschinenbau und der Automobilindustrie Branchen zusammenbrechen, die weltweit am wettbewerbsfähigsten sind. Den Unternehmenshilfen fehlte aber bisher eine eindeutige beschäftigungspolitische Orientierung.

Wichtig ist die Systemrelevanz

Angesichts dieser dramatischen Entwicklung kann der Markt alleine die Krise nicht überwinden und auch eine Neuaufstellung der Wirtschaft nicht regeln. Zwar könnte der Staat sich auf die freien Marktkräfte zurückziehen und Unternehmen, die durch die Krise in Schwierigkeiten geraten sind, kaputt gehen lassen, immer in der Hoffnung, dass der kommende Aufschwung es schon wieder richten wird. Aber diese Argumentation ist eine rein theoretische. Anders als sie suggeriert, geht es in der aktuellen Situation nicht nur um ein Unternehmen, sondern es geht um viele, um ganze Branchen inklusive der Unternehmen entlang einer vollständigen Wertschöpfungskette. Werden nämlich durch die Konjunkturkrise Unternehmen und industrielle Wertschöpfung zerstört, wird es Jahrzehnte dauern, bis diese wieder aufgebaut sind, so dass sich die Rettung gerade international wettbewerbsfähiger Branchen volkswirtschaftlich eher auszahlt als ihr Neustart bzw. der Aufbau neuer Sektoren.

² Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: Prognose-Update. Im freien Fall, Düsseldorf 2009.

³ Statistisches Bundesamt: Auswertung der Industriestatistik für die Automobilindustrie (elektronische Arbeitsblätter), Wiesbaden 2009.

⁴ VDMA: Auftragseingang Februar 2009 – Aufträge weiter auf Talfahrt – Produktionsprognose von minus 7 Prozent wird zurückgenommen, Pressemitteilung vom 1.4.2009.

⁵ Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung: Prognose-Update 2009 ..., a.a.O.

⁶ H. Seifert: Kurzarbeit als Beschäftigungsbrücke, in: Böcklerimpuls 2/2009, S. 5.

Wie die Erfahrungen mit betrieblichen Umstrukturierungsprozessen in Ostdeutschland zeigen, kann auf der einen Seite der Niedergang ganzer Branchen erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Strukturentwicklung nicht nur am konkreten Standort sondern einer gesamten Region haben und eine Abwärtsspirale in Gang setzen: der Unternehmensbestand schrumpft, es werden weniger Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt, und der regionale Arbeitsmarkt wird kleiner. Tendenziell geht die Nachfrage nach Dienstleistungen und Gütern zurück, die kommunalen Steuereinnahmen sinken, die gut ausgebildeten Bevölkerungsschichten wandern ab.

Auf der anderen Seite lassen sich auch gefährdete Branchen und Unternehmen unter verschärften Weltmarktbedingungen in Deutschland mit geeigneten politischen Instrumenten stabilisieren – dies zeigen heute noch viele Unternehmen in Ostdeutschland, die die Nachwendezeit mit staatlicher Unterstützung überlebt haben. Dass die Entwicklung neuer Branchen einen langen Atem braucht, zeigt alleine schon die Diskussion über die Erschließung von so genannten Schlüsselindustrien, z.B. die der Nanotechnologie.

Nach diesen Überlegungen bleibt nur eine Schlussfolgerung: Der Staat muss in der momentanen Situation bestehende Unternehmen unterstützen und ihre Arbeitsplätze retten. Die Frage ist nur, welche Unternehmen sollen wie gerettet werden. In der aktuellen Diskussion wird in diesem Zusammenhang angeführt, dass nur solchen Unternehmen geholfen werden sollte, die systemrelevant sind. Systemrelevant sind sie, wenn die Insolvenz eines Unternehmens volkswirtschaftlich einen höheren Schaden verursacht, als seine

Rettung kosten würde. Der Teufel steckt aber hier im Detail, denn in der momentanen Diskussion ist wenig transparent, wie diese Prüfkriterien operationalisiert werden können. Andererseits erfordert die aktuelle Situation eine großzügige Definition des Begriffs der Systemrelevanz – auf jeden Fall, solange bis der Markt wieder funktioniert (siehe dazu weiter unten).

Antwort der Bundesregierung reicht nicht aus

Zweifellos erkennt die Bundesregierung die dramatische Lage in der Realwirtschaft und hat reagiert. Ein Baustein der staatlichen Konjunkturprogramme sind Hilfspakete für Unternehmen, die in Folge der Finanz- und Konjunkturkrise in Schwierigkeiten geraten sind. Die Bundesregierung hat vor allem im zweiten Konjunkturprogramm das Kriseninstrumentarium deutlich aufgestockt und inhaltlich der besonderen Situation angepasst. Die Bundesregierung stellt Unternehmen 100 Mrd. Euro zur Verfügung, die durch die Krise in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind. Das Programm enthält Bürgschaften in Höhe von 75 Mrd. Euro, hinzu kommen Kreditprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) über 25 Mrd. Euro. Ein Unternehmen, das eine Bürgschaft oder einen Kredit beantragt, muss volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig sein – also systemrelevant sein. Dies gilt etwa, wenn es einer Schlüsselbranche angehört oder für die Region besonders wichtig ist.⁷

Aber angesichts der derzeitigen Konjunktur- und Strukturkrise ist fraglich, ob alleine der Ausbau bestehender Instrumente – wie derzeit im Konjunkturpaket I und II über die Aufstockung der Gemein-

schaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, der KfW-Kredite oder des Bürgschaftsrahmens geschehen –, die in den nächsten Wochen und Monate auf uns zukommenden Beschäftigungsprobleme bewältigen kann oder ob nicht doch ein grundlegender Politikwechsel beim Einsatz krisenpolitischer Instrumente notwendig wäre. Denn gerade in beschäftigungspolitisch schwierigen Zeiten kann und darf sich staatliches Handeln nicht auf die Fortschreibung alt-bekannter – wenn auch erfolgreicher – Instrumente stützen und an Maßstäben einer rein betriebswirtschaftlichen Markt- und Wettbewerbsstrategie orientieren.

Da neue Arbeitsplätze per saldo nicht so schnell entstehen, wie alte wegbrechen, sind staatliche Aktivitäten als volkswirtschaftlich notwendig und nützlich anzusehen, die den mit der Konjunkturkrise verursachten Strukturwandel an traditionellen Industriestandorten nachhaltig, d.h. ökonomisch erfolgreich und sozial-ökologisch ausgerichtet gestalten und generell Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt sichern. Dafür muss der Staat krisenpolitische Kompetenzen entwickeln und aus der Vergangenheit lernen.

Denn gerade die jetzt Not leidende, exportorientierte Industrie hat noch bis vor kurzem hohe Gewinne gemacht und hohe Dividendenausüttungen an ihre Aktionäre vorgenommen. Gleichzeitig wurden in vielen Situationen die Risiken für die Beschäftigten verschärft. So nutzte z.B. nach der WSI-Betriebsrätebefragung von 2007 ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitgeber betriebliche Umstrukturierungsmaßnahmen wie Verlagerung oder Ausgliederung, um sowohl am bisherigen Standort als auch im verlagerten und ausgegliederten

⁷ <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/konjunkturpaket/DE/Unternehmenskredite/unternehmenskredite.html> - 13.3.2009.

Betrieb Druck auf die Beschäftigten auszuüben und etwa die Löhne zu senken oder die Arbeitszeiten auszuweiten.⁸ In akuten Krisensituationen steigt der Druck für die Beschäftigten weiter an. Krisenbewältigung heißt deshalb nicht, die Unternehmensverluste zu verstaatlichen ohne Rücksicht auf die Beschäftigten.

Weitere Schritte sind notwendig

Mit den beschlossenen Maßnahmen der beiden Konjunkturprogramme dürfen wir jedoch nicht auf halbem Weg stehen bleiben. Vielmehr sind jetzt, da sich die konjunkturellen Aussichten weiter verdüstern, zusätzliche Schritte zur Stabilisierung der Wirtschaft und der Sicherung von möglichst vielen Arbeitsplätzen dringend erforderlich. Ob die Hilfspakete für Unternehmen, die in Folge der Finanz- und Konjunkturkrise in Schwierigkeit geraten sind, Erfolg versprechend sind, hängt beschäftigungspolitisch von vier Kriterien ab:

1. *Geld*: Ganz gleich ob zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit, für Investitionen in die Modernisierung des Produktionsapparates oder zur Erneuerung der Produktpalette, ohne Hilfe bei der Finanzierung werden viele Betriebe in den nächsten Monaten nicht in der Lage sein, die zur Krisenbewältigung notwendigen Aktivitäten durchzuführen.
2. *Zeit*: Mit dem bereitgestellten Geld können Unternehmen Zeit gewinnen und zwar solange, bis wieder Vertrauen in die Wirtschaft aufgebaut wurde, der Weltmarkt und die angestammten Märkte wieder funktionieren.

⁸ A. Ziegler: Wirkungen von Standortverlagerung und Ausgliederung auf die Arbeitsbedingungen, in: WSI-Mitteilungen 6/2008, S. 328-334.

3. *Konsens*: Eine solche Situation ist eine Kraftanstrengung für viele und hier insbesondere für die betrieblichen Akteure. Sie müssen gemeinsam eine schwierige Situation meistern. Konflikte helfen da wenig. Sie müssen an einem Strang ziehen, in Abstimmung und im Ausgleich aller Interessen den schwierigen Weg gemeinsam gehen.

4. *Preis*: Staatliche Hilfen an Unternehmen in Schwierigkeiten sollten aber nicht ohne Auflagen gezahlt werden. Kriseninstrumente müssen an gesellschaftlich und beschäftigungspolitisch sinnvolle Kriterien geknüpft werden, Einzelfalllösungen sind angesichts der Dimension der Krisensituation nicht tragbar.

Mit den Instrumenten der Kurzarbeit oder der Erweiterung des Kredit- und Bürgschaftsrahmens wurden wichtige Schritte getan, aber je länger die Krisensituation andauert, um so erdrückender liegt die Last der Fixkosten auf den Betrieben. Auf kurz oder lang müssen deshalb weitere Schritte folgen – so brachte z.B. die IG-Metall den Vorschlag eines Beteiligungsfonds zur Unternehmenssicherung⁹ in die Diskussion ein. Wichtig ist aber heute schon, die staatlichen Hilfen an eindeutigen Bedingungen festzumachen. Jede Subventionierung eines Unternehmens sollte eine Beschäftigungsvereinbarung enthalten, in der eine Strategie festgeschrieben wird, wie das Unternehmen aus der Krise besser hervorgeht, so dass es die Hilfen zurückzahlen, zukünftig ohne Subventionen wirtschaften und mehr und bessere Jobs anbieten kann. Dazu muss ein Unternehmen ein tragfähiges Unternehmenskonzept vorlegen und glaubhaft machen,

⁹ IGM – Industriegewerkschaft Metall: Aktiv aus der Krise – Gemeinsam für ein GUTES LEBEN, März 2009, Frankfurt/Main.

wie es Beschäftigung in der Krise sichern will. Da in der derzeitigen Förderpolitik qualitative Aspekte der geförderten Arbeitsplätze keine Rolle spielen,¹⁰ erscheint es heute umso wichtiger, Kriterien einer „Guten Arbeit“ mit den Kriseninstrumenten zu verbinden. „Gute Arbeit“ heißt, dass ein Unternehmen nur dann staatliche Hilfen erhalten soll, wenn es

- auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet,
- Einkommen zahlt, die existenzsichernd sind,
- den Tarifvertrag einhält und
- Dauerarbeitsplätze sichert.

Um dieses zu erreichen, müssen Bund und Bundesländer im ersten Schritt eine transparente Kriseninterventionspolitik umsetzen und öffentlich machen, welches Unternehmen die Kriseninstrumente nutzt. Im zweiten Schritt wäre es nur konsequent, wenn die Beteiligung der Gewerkschaften und Betriebsräte verpflichtend bei der Mittelverteilung gelten würde. Vor allem Gewerkschaft und Betriebsrat haben die Kompetenz, zu überprüfen, ob die Arbeitsplätze und Arbeitnehmerschutzrechte – die per Gesetz festgeschrieben sind – in dem zu fördernden Betrieb eingehalten werden.

Denn wie schon der US-Präsident Obama sagte: „Ich denke, dass wir eine Kehrtwende brauchen, auch in der Politik gegenüber den Gewerkschaften. Die Arbeiterbewegung ist nicht Teil des Problems. Für mich ist sie ein Teil der Lösung.“ Diese Worte formulierte der neu gewählte Präsident der USA Obama am 30.1.2009.¹¹

¹⁰ A. Ziegler: Zwischen Standortwettbewerb und Innovationsförderung – eine Bestandsaufnahme, in: WSI-Mitteilungen 5/2009 (im Erscheinen).

¹¹ Tagesschau, ARD; bis zum 30.4.2009 hier abrufbar.