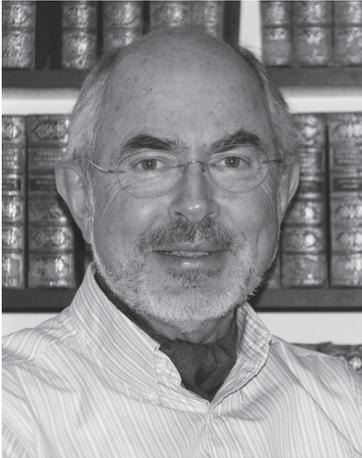


Märkte und Politik: Wer treibt wen? Antrittsrede

(Festvortrag in der öffentlichen Sitzung am 26. April 2012)

STEFAN TANGERMANN



Stefan Tangermann, Professor der Agrarökonomie an der Georg-August-Universität Göttingen, O. Mitglied der Göttinger Akademie seit 1994, seit 2012 deren Präsident

1. Einführung

Auf einen Juristen folgt als Präsident der Akademie nun ein Ökonom. Der Jurist Starck hat seine Antrittsrede – eine von ihm neu etablierte Übung – der Frage „Woher kommt das Recht?“ gewidmet. Er hat sich dabei besonders auch mit dem Verhältnis von Recht und Staat befasst. Was läge näher, als dass der Ökonom jetzt einige Anmerkungen zum Verhältnis von Wirtschaft und Staat vorträgt?

Mir schien diese Thematik auch deshalb reizvoll, weil die Wechselbeziehungen zwischen Märkten und Politik in letzter Zeit Gegenstand einigermaßen heftiger öffentlicher Debatten geworden sind.¹ In Deutschland war es lange üblich, Loblieder

auf die Marktwirtschaft zu singen, besonders auf die bei uns gepriesene Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“.² Die wirtschaftlichen und finanziellen Krisen, die seit 2008 zunächst die globalen Märkte und dann spezifisch den Euro-Raum erschüttert haben, lassen jetzt aber viele Menschen an der Rolle von Märkten und ihrem Verhältnis zur Politik zweifeln. Ich will nur einige wenige Beispiele nennen.

¹ Ohne im Detail auf die Beziehungen zwischen den Begriffen ‚Staat‘ und ‚Politik‘ einzugehen, meine ich im folgenden mit ‚Staat‘ die öffentliche Hand in ihrer allgemeinen Erscheinungsform, während mit ‚Politik‘ die konkrete Ausgestaltung staatlicher Maßnahmen durch die jeweils im Amt befindlichen politischen Akteure gemeint ist.

² Zum Ursprung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, siehe Watrin (1979), zu seinen theoretischen Grundlagen Willgerodt (1989). Der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Staatsvertrag) vom 18. Mai 1990 erklärt die Soziale Marktwirtschaft zur „Grundlage der Wirtschaftsunion ... als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien“.

Frank Schirrmacher, einer der Herausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, die wahrlich nicht als Brutstätte wirtschaftsfeindlicher Dogmen verdächtig ist, hat konstatiert: „Es wird immer klarer, dass das, was Europa im Augenblick erlebt, keine Episode ist, sondern ein Machtkampf zwischen dem Primat des Ökonomischen und dem Primat des Politischen.“³ Jürgen Habermas ist in seinem zustimmenden Kommentar zu diesem Artikel von Schirrmacher noch einen Schritt weiter gegangen; unter dem Schlachtruf „Rettet die Würde der Demokratie“ beklagt er „die dramatische Lage einer von ‚den Märkten‘ kujonierten politischen Klasse“.⁴ Habermas erwähnt dabei auch die im Sommer 2011 entstandene und weltweit rasch erstarkende Protestbewegung ‚Occupy Wall Street‘, zu deren erklärten Zielen es gehört, den Einfluss der Wirtschaft auf die Politik zurückzudrängen. ‚Occupy Wall Street‘ hat inzwischen sogar Unterstützung von zwei Nobelpreisträgern für Ökonomie erhalten, Joseph E. Stiglitz und Paul Krugman.⁵

Hintergrund solcher Kritik sind der im Vergleich zum Volumen nationaler Volkswirtschaften und ihrer Staatshaushalte beeindruckende Umfang der internationalen Finanzströme und die oft als ohnmächtig empfundene Reaktion von Regierungen auf die Finanzmärkte und Rating-Agenturen. Der SPIEGEL hat das verbreitete Unwohlsein auf eine Kurzformel gebracht und am 12. Dezember des vergangenen Jahres das Heft, in dem er zu einer „Expedition in die Machtzentren der Finanzmärkte“ einlud, mit einer griffigen Frage betitelt: „Geld regiert die Welt ... und wer regiert das Geld?“

Ich gebe gerne zu, dass der Titel, den ich für meine Antrittsrede gewählt habe, nämlich „Märkte und Politik: Wer treibt wen?“ ebenfalls etwas reißerisch gewählt ist. Aber immerhin lasse ich in dieser Formulierung zumindest noch offen, wie es um das Verhältnis von Märkten und Politik bestellt ist. Denn eben diese Frage möchte ich heute mit Ihnen erörtern: Welche Rollen fallen in der dialektischen Beziehung zwischen Märkten und Politik der einen, welche der anderen Seite zu? Und eine weitere Frage schließt sich unmittelbar an: Ist die prekäre Balance zwischen Märkten und Politik heute sinnvoll austariert?

Ich bin mir wohl bewusst, dass ich mich mit dieser Fragestellung auf dünnem Eis bewege. Die Problematik dieses Themas ist nicht nur politisch brisant, und manches von dem, was ich hier sagen werde, entspricht

³ Schirrmacher (2011).

⁴ Habermas (2011).

⁵ Stiglitz (2011) hat seine Haltung zur Occupy-Bewegung in einem blog erläutert.

nicht dem vorherrschenden Credo von Regierungspolitik. Die Fragestellung weist auch weit über das hinaus, was in einem kurzen Vortrag angesprochen werden kann, denn sie betrifft eine der Grundsatzfragen, über die in den Wirtschaftswissenschaften so viel geschrieben worden ist wie über wenige andere. Ich muss Sie deshalb von vornherein um Nachsicht bitten, wenn ich notgedrungen sehr eklektisch vorgehen werde.

Dabei will ich zunächst einige Anmerkungen zu der Frage machen, was Märkte grundsätzlich leisten können und was nicht, was deshalb Aufgabe der Politik ist. Auf dieser Grundlage können wir uns dann zwei konkreten Beispielen für das Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Staat zuwenden, nämlich zunächst der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 und dann der gegenwärtigen Krise im Euro-Raum. Ich würde meinem Spezialgebiet, nämlich der Agrarökonomie, untreu, wenn ich danach nicht auch einige kurze Kommentare zur politischen Einflussnahme auf Agrarmärkte, aber auch auf andere Einzelmärkte folgen ließe, bevor ich versuche, ein Fazit zu ziehen.

2. Was können Märkte leisten – und was nicht?

Die Frage nach den Aufgaben von Märkten in einer Volkswirtschaft könnte Auftakt zu einer grundsätzlichen Debatte über die Vor- und Nachteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit privatem Eigentum an den Produktionsmitteln im Unterschied zu einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft sein. So weit will ich hier allerdings nicht ausgreifen, schon deshalb nicht, weil das weitgehende Verschwinden streng kommunistisch geprägter Gesellschaftsordnungen aus der realen Welt diese Frage bereits recht eindeutig beantwortet hat. Auch über die Frage, ob Marktwirtschaft und privates Eigentum an den Produktionsmitteln notwendigerweise zusammengehören, soll hier nicht diskutiert werden, wenngleich in dieser Hinsicht die Dinge nicht ebenso eindeutig liegen.

Letztlich ist es auch nicht wirklich erforderlich, an dieser Stelle ausführlich zu den Aufgaben von Märkten im Wirtschaftsprozess Stellung zu nehmen, denn sie sind allgemein bekannt: Märkte sorgen dafür, dass die Verbraucher den Produzenten signalisieren, welche Güter sie kaufen wollen, während die Produzenten den Verbrauchern über die Märkte anzeigen, wie viel es kostet, die einzelnen Güter bereitzustellen. Das wesentliche Medium, das die entsprechenden Informationen zutage fördert sowie zwischen Verbrauchern und Produzenten übermittelt, ist der Preis, der – das ist Alltagswissen – durch Angebot und Nachfrage zustande kommt und sie ausbalanciert.

„Der Markt“ ist dabei natürlich nicht isoliert nur das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage bei einem einzelnen Gut, etwa Brot einer bestimmten Qualität an einem einzelnen Ort zu einem gegebenen Zeitpunkt, sondern das Zusammenspiel einer riesigen Zahl einzelner, aber miteinander wie kommunizierende Röhren in Beziehung stehender Märkte. Schon innerhalb eines einzelnen Landes gibt es auf diese Weise eine geradezu unüberschaubar große Zahl an Querverbindungen zwischen einzelnen Märkten. Die Tatsache, dass die Verbraucher ihr Einkommen auf den Kauf verschiedener Güter (und auf Sparen, positives wie negatives) aufteilen müssen, stellt auf der Seite der Nachfrage Querverbindungen zwischen Märkten her (beispielsweise zwischen den Märkten für Nahrungsmittel und denjenigen für Kleidung). Dass Unternehmen etwa Arbeit, Kapital, Rohstoffe und Vorprodukte benötigen, um Konsumgüter herstellen zu können, sorgt dafür, dass die Nachfrage der Verbraucher nach bestimmten Gütern sich am Ende auch im Preis all dieser Produktionsmittel niederschlägt – und umgekehrt. Die Nachfrage nach Brot hat damit einen Einfluss auf den Pachtzins, den ein Landwirt für seine Flächen zahlen muss – und der wiederum wirkt sich auf den Brotpreis aus, so dass der Verbraucher erfährt, wie knapp Fläche für die Getreideproduktion ist. Die Nachfrage nach Kapital für Investitionen hat Auswirkungen auf das Zinsniveau an den Finanzmärkten, das seinerseits wiederum die Produktionskosten der Güter beeinflusst und somit den Verbrauchern signalisiert, wie kapitalintensiv die Bereitstellung dessen ist, was sie gerne kaufen möchten. Gleichzeitig verbindet der Zins die Märkte im Zeitablauf. Über die Preisbildung an den Märkten für Produktionsfaktoren sind schließlich auch auf der Seite des Angebots die Güterpreise miteinander verbunden.

Viele Märkte sind zudem international verflochten, so dass auch das Geschehen an weit entfernten Orten über Märkte Einfluss auf die Situation an der eigenen Haustür nimmt. Wenn etwa El Niño den Humboldt-Strom vor Peru verändert und zu einem Rückgang der Anchovis-Fänge führt, wird Fischmehl weltweit knapp und das Frühstücksei auch in Göttingen teurer. Die Querverbindungen zwischen Märkten sorgen also dafür, dass in modernen Volkswirtschaften alles mit allem zusammenhängt. Die bemerkenswerte Leistung von Märkten ist die Aufdeckung, Verarbeitung und Nutzbarmachung einer schier unglaublichen Menge an Informationen durch den Preismechanismus – eine Leistung, die Bürokraten in den Amtsstuben einer staatlichen Planzentrale selbst mit Hilfe der mächtigsten Großrechner nie erbringen könnten, schon alleine deswegen, weil es keinen Weg gibt, auf dem sie hinreichend gut in Erfahrung bringen könnten, welche Präferenzen die Verbraucher haben, welche Ressourcen zur Verfügung stehen und wie

die Produktionsmöglichkeiten der Unternehmen beschaffen sind.⁶ Märkte wirken also als Koordinations-Mechanismus für die vielfältigen Aktivitäten in einer Volkswirtschaft.

Allerdings wäre es irreführend, den Begriff ‚Mechanismus‘ hier als einen rein technischen Vorgang zu interpretieren. An den Märkten agieren Menschen, und das Marktergebnis folgt aus ihrem Handeln, wird also durch ihr Verhalten bestimmt. Man kann getrost davon ausgehen, dass eigennützige Motive dabei eine ausschlaggebende Rolle spielen. Verbraucher wollen ihre individuellen Konsuminteressen befriedigen, Unternehmen streben nach Gewinn. Gerade die ‚Profitgier‘ der kapitalistischen Unternehmen gilt vielen als entscheidender Makel des marktwirtschaftlichen Systems. Sie ist in der Tat ein neuralgischer Punkt.

Einerseits ist der Eigennutz aller Marktteilnehmer entscheidende Voraussetzung dafür, dass Märkte als Koordinations-Instrument von Volkswirtschaften nicht nur funktionieren, sondern – unter bestimmten Voraussetzungen, von denen noch zu sprechen sein wird – auch optimale Ergebnisse zeitigen.⁷ Auf eine knappe Formel gebracht: Nur wenn Unternehmen gewinnorientiert sind, produzieren sie so, dass die Verbrauchervünsche bei der gegebenen Ressourcenausstattung der Volkswirtschaft zu den geringstmöglichen Kosten erfüllt werden. Das ist das Prinzip der „unsichtbaren Hand“, das im allgemeinen auf den schottischen Ökonomen und Moralphilosophen Adam Smith zurückgeführt wird, der im Jahr 1776 in seinem berühmten Werk über „The Wealth of Nations“⁸ erläutert hat, wie die Verfolgung des Eigennutzes unbeabsichtigt aber zwangsläufig dazu führt, dass das Volkseinkommen so hoch wird wie nur irgend möglich.

Gleichzeitig ist die Möglichkeit, dass Menschen an Märkten ihre persönlichen Wünsche zum Ausdruck bringen und verwirklichen können, ein weit über wirtschaftliche Zusammenhänge hinausweisender Wert: das Agieren auf Märkten ist ein elementarer Bestandteil von umfassender bürgerlicher Freiheit. Nicht zufällig waren das Entstehen freiheitlicher und demokratischer Gesellschaften und die Herausbildung marktwirtschaftlicher Ordnungen historisch eng miteinander verbunden.⁹

⁶ Siehe dazu z. B. Bernholz (1975).

⁷ Wie Märkte, auf denen eigennützige Akteure handeln, zu einem optimalen Ergebnis für die gesamte Gesellschaft führen und unter welchen einschränkenden Voraussetzungen das der Fall ist, wird z. B. bei Bernholz (1972) dargestellt.

⁸ Der volle Originaltitel ist Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Dublin 1776.

⁹ Ein engagiertes Plädoyer für die Bedeutung der Marktwirtschaft als Grundelement der Demokratie findet sich bei Hayek (1944).

Andererseits kann der an Märkten verfolgte Eigennutz aber gerade deshalb, weil er eben nicht *per se* darauf ausgerichtet ist, das Gemeinwohl zu verfolgen, der Volkswirtschaft – und im Zweifel gleichzeitig der Gesellschaft – auch erheblichen Schaden zufügen. Das führt uns zu der Frage, was Märkte alleine nicht leisten können, wo also der ordnende Staat gefragt ist. Eine auch nur halbwegs vollständige Beantwortung dieser Frage füllt ganze Bibliotheken und wird die Wirtschaftswissenschaft vermutlich den Rest aller Zeiten beschäftigen. Wenige Andeutungen müssen hier genügen.

Zum einen geht es um die Rahmenordnung. Ein ausgeformtes Rechtssystem ist eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren von Märkten.¹⁰ Dazu gehören Sicherheit des Eigentums, Vertragsfreiheit, aber auch Vertragstreue – und Rechtsprechung sowie Strafverfolgung, die sie durchsetzen. Haftung für die Folgen wirtschaftlichen Handelns ist ein unverzichtbares Element einer Marktwirtschaft. Ebenso wichtig: Nur wenn freier Wettbewerb besteht, also Erscheinungen wie Monopole und Kartelle verhindert werden, kann der Preismechanismus richtig funktionieren.¹¹ All dies ist leicht gesagt, aber schwer richtig zu gestalten, und zwar sowohl aus grundsätzlichen Erwägungen wie auch in der praktischen Durchführung. Denken Sie nur beispielsweise an die Ausgestaltung des ‚richtigen‘ Patentwesens: Ohne Patentschutz gibt es zu wenig Anreiz für Innovationen – aber zu weitgehender Patentschutz erlaubt monopolistische Ausbeutung.

Zum zweiten ist es zentrale Aufgabe staatlicher Politik, für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, denn Märkte sind in dieser Hinsicht ‚blind‘, sie schützen nicht vor Armut, Arbeitslosigkeit oder bei Unfällen, Krankheit und im Alter. Wie schwierig diese Aufgabe ist, bedarf keiner Erläuterung. Das Konzept der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ zielt auf sie ab, muss aber in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden, die immer wieder neu zu justieren sind.¹² Es war im Übrigen oft dem Missverständnis ausgesetzt, das Marktgeschehen müsse so gesteuert werden, dass sein Ergebnis sozial ausgewogen sei. Der überzeugendere Weg besteht darin, die Märkte weitgehend frei wirken zu lassen und dann durch Umverteilungspolitik für soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Auch hier steckt der Teufel nicht erst im Detail: Die andauernde

¹⁰ Zur Bedeutung der Rechtsordnung für das Wirtschaftssystem, siehe Mestmäcker (1978).

¹¹ Zur grundlegenden Bedeutung von Wettbewerb, nicht nur für das Funktionieren des Preismechanismus auf Märkten, siehe Hayek (1944).

¹² Es fällt schwer, Ludwig Erhard zuzustimmen, wenn er den Begriff Soziale Marktwirtschaft als Pleonasmus empfindet, mit der Begründung „Je freier die Wirtschaft, umso sozialer ist sie auch“ (Mierzejewski, 2005, S. 59).

Debatte über Vor- und Nachteile von Mindestlöhnen ist nur ein Beispiel für die Komplexität der Politikgestaltung auf diesem Feld.

Ganz anderer Natur, aber nicht minder wichtig ist staatliche Politik dort, wo es sich um Marktversagen im engeren Sinne handelt. Dabei geht es vor allem um zwei große Handlungsfelder. Zum einen gibt es Güter, die von privaten Unternehmen nicht angeboten werden, da sie sich nicht an Märkten verkaufen lassen, beispielsweise weil es nicht möglich ist, diejenigen Bürger von ihrer Nutzung auszuschließen, die nicht bereit sind, dafür zu zahlen. Landesverteidigung ist ein klassisches Beispiel für ein solches öffentliches Gut, das nur durch staatliches Handeln bereitgestellt werden kann. Märkte versagen auch dort, wo sogenannte externe Effekte auftreten. Umweltschädliche Emissionen sind ein typischer Fall: Nur durch staatliche Politik kann dafür gesorgt werden, dass Unternehmen auch solche Auswirkungen ihrer Aktivitäten ins Kalkül ziehen, die sich sonst nicht in ihrer Wirtschaftsrechnung niederschlagen würden. Märkte würden aber auch versagen, wenn der Staat nicht Sorge dafür trüge, dass Fehlinformation (z. B. über die Qualität eines Produkts) ausgeschlossen wird.

Wiederum gänzlich anderer Natur ist die Notwendigkeit staatlicher Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung des Wirtschaftsverlaufs. Aus einer Reihe von Gründen neigen Volkswirtschaften zu konjunkturellen Schwankungen, die sich z. B. in Veränderungen von Beschäftigung, Auslastung des Produktionspotential oder des Preisniveaus niederschlagen. Zu den Aufgaben des Staates gehört es, diese Schwankungen nicht ausufern zu lassen. Und erst recht obliegt es dem Staat, durch vorsorgende Politik zu verhindern, dass Situationen eintreten können, in denen ein aus dem Marktgeschehen entstandener Wirtschaftsabschwung sich krisenhaft verschärft oder ein Sturm auf die Banken ausgelöst wird und das Finanzsystem, also der Blutkreislauf der Volkswirtschaft, zusammenbricht. Dass dies nicht in einer Weise geschehen sollte, die private Gewinne zu Lasten öffentlicher Haushalte generiert, liegt auf der Hand.

Auch wenn die Hinweise, die ich hier gegeben habe, höchst lückenhaft sind, so lassen sie doch deutlich erkennen, dass die Wirtschaftspolitik auch in einer Marktwirtschaft völlig unverzichtbare Aufgaben hat. Märkte haben eine bewundernswerte und durch nichts zu ersetzende Fähigkeit zur Koordination des Handelns von Produzenten und Verbrauchern – aber sie bedürfen auch dringend der ordnenden Hand des Staates. Auch die viel gescholtenen neo-liberalen Ökonomen sind sich dessen voll bewusst. Die Zeiten, in denen sich liberale Ökonomen vorwerfen lassen mussten, sie wollten die staatliche Wirtschaftspolitik auf die Rolle eines Nachtwächters reduzieren, sind längst vorüber. Ist die Politik in diesem wechselseitigen

Beziehungsgeflecht aber zur Dienerin, wenn nicht gar Geisel, der Märkte geworden? Haben nicht gerade die Finanzmärkte in den letzten Jahren die Politik zunehmend vor sich hergetrieben?

3. Beispiel: Globale Finanzkrise im Jahr 2008

Im Telegrammstil und stark vereinfachend beschrieben, hatte die im Jahr 2007 einsetzende und 2008 voll ausgebrochene globale Finanz- und Wirtschaftskrise etwa folgenden Verlauf¹³: Nach der ‚Dotcom-Blase‘ im Jahr 2000 hält die US-Notenbank für mehrere Jahre das Zinsniveau ungewöhnlich niedrig; das heizt die Nachfrage nach Immobilien an, vor allem auch nach Wohnhäusern in den USA; Kredite werden dafür auch an Käufer vergeben, die nicht die sonst verlangte Bonität haben; Investoren, die sich mit der niedrigen Zinsrendite herkömmlicher Anlagen nicht zufrieden geben wollen, wenden sich riskanteren Finanzgeschäften zu; das erleichtert es den US-Banken, denen Ratingagenturen zudem ihre hilfreiche Hand reichen, das Risiko problematischer Kredite durch die Konstruktion neuartiger Derivate auf andere Anleger abzuwälzen; diese längerfristigen Wertpapiere werden durch Spezialkonstruktionen mit kurzfristigen Krediten finanziert; auf diese Weise werden die bankenrechtlichen Vorschriften für Risikosteuerung und Eigenkapital-Unterlegung ausgehebelt; als das Wirtschaftswachstum nachlässt, das Zinsniveau wieder ansteigt und die Immobilienpreise zu sinken beginnen, werden mehr und mehr der problematischen Immobilienkredite notleidend, mit der Folge, dass die entsprechenden Häuser verkauft werden müssen und die Immobilienblase in den USA platzt; die kurzfristigen Kredite zur Finanzierung der längerfristigen Immobilienpapiere lassen sich nicht mehr erneuern; es kommt zu einem „sich kaskadenartig ausbreitenden Verfall von Vermögenswerten“¹⁴ und zur Insolvenz mehrerer Finanzinstitute; die Krise geht in offene Panik über, als im September 2008 die amerikanische Investmentbank Lehman Brothers zusammenbricht; die Kreditvergabe zwischen Banken kommt weitgehend zum Erliegen; mit dem Austrocknen des Kreditmarktes für Unternehmensinvestitionen greift die Krise immer stärker auch auf die Realwirtschaft über und aus der Finanzkrise wird eine globale Wirtschaftskrise.

¹³ Ausführliche Darstellungen von Verlauf und Hintergründen der Krise finden sich z.B. bei The Financial Crisis Inquiry Commission (2011) und Brunnermeier (2009). Siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). Für eine Literaturübersicht, siehe Gorton und Metrick (2012).

¹⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), Textziffer 174.

Soweit zur Genese der Krise von 2008. Die umfangreichen Rettungsmaßnahmen, die dann von den Notenbanken und Regierungen vieler Länder ergriffen wurden, lassen sich im Hinblick auf unser Thema durchaus so interpretieren, dass die Politik von den Märkten getrieben wurde. Immerhin bestand bei Regierungen und Notenbanken die Sorge, das gesamte Finanzsystem könne kollabieren und am Ende die Weltwirtschaft in einen unaufhaltsamen Abwärtsstrudel geraten. Die Politik sah sich also durch die Entwicklung an den Finanzmärkten zum Handeln gezwungen.

Die Hilfsprogramme reichten von weitreichender Kreditvergabe der Notenbanken an die Geschäftsbanken über Senkung der Leitzinsen, Notverstaatlichung privater Banken und andere staatliche Stützungsmaßnahmen für das Bankensystem bis zu voluminösen Konjunkturprogrammen. Sie waren, was die Stabilisierung in der akuten Krise anging, einigermaßen erfolgreich, hatten allerdings problematische Fernwirkungen, auf die noch zurückzukommen sein wird. Die Rettungsmaßnahmen, vor allem die Stützung der Banken durch öffentliches Geld, haben aber auch erheblich dazu beigetragen, die Sichtweise zu festigen, dass der Staat eine Geisel der Märkte sei. Dass Regierungen sich gezwungen sahen, ‚systemrelevante‘ Banken zu retten und private Risiken zu sozialisieren, während die Gewinne den Privaten verblieben waren, hat verständlicherweise zu heftiger Kritik geführt.

Es wäre allerdings zu kurz gegriffen, die Beziehung zwischen Märkten und Politik nur aus der Perspektive des Geschehens nach Ausbruch dieser Krise zu betrachten. Staatliche Politik war nämlich auch mitverantwortlich für die Entstehung der Krise.¹⁵ Schon aus der hier gegebenen stichwortartigen Schilderung ihrer Genese lässt sich erkennen, dass eine Reihe von Versäumnissen der Wirtschaftspolitik zumindest dazu beigetragen haben, diese Krise überhaupt zustande kommen zu lassen.¹⁶ Das beginnt mit einer übertriebenen Politik niedriger Zinsen, setzt sich fort mit einer unzureichenden Regelung für die Vergabe von riskanten Immobilienkrediten sowie ungenügenden institutionellen Vorschriften für die Tätigkeit von Ratingagenturen und endet nicht mit einer mangelnden Regulierung der Finanzmärkte, die eine Umgehung von Vorschriften für das Risikoma-

¹⁵ Ob die Wirtschaftswissenschaft der Politik das analytische Werkzeug an die Hand gegeben hätte, das hätte helfen können, die Krise von vornherein zu verhindern oder ihre Folgen wirksamer zu bekämpfen, ist eine unter Ökonomen heftig umstrittene Frage, auf die ich hier nicht eingehen kann. Eine prononcierte Kritik an der Rolle der Ökonomen in der Krise hat Paul Krugman (2012) vorgetragen. Zum Einfluss der Wirtschaftswissenschaften auf die Politikgestaltung in der Krise, siehe auch Farrell und Quiggin (2012).

¹⁶ Siehe dazu beispielsweise The Financial Crisis Inquiry Commission (2011) oder Blundell-Wignall, Atkinson und Hoon Lee (2008).

nagement und die Eigenkapitalausstattung von Finanzinstituten zugelassen hat.¹⁷ Dass insbesondere eine Reihe von Schwachstellen in der Regulierung und Kontrolle des Finanzsektors zur Entstehung der Krise beigetragen hat, wird beispielsweise von der Europäischen Kommission, die kürzlich ein Grünbuch über das „Schattenbankwesen“ herausgegeben hat, konzediert.¹⁸ Kurz gesagt und auf das Thema dieses Vortrags bezogen: die Märkte konnten die Politik treiben, weil die Politik zuvor die Märkte nicht hinreichend getrieben hatte.¹⁹

Gilt diese Charakterisierung des Verhältnisses zwischen Märkten und Politik auch für die noch anhaltende Krise im Euro-Raum?

4. Beispiel: Krise im Euro-Raum

Der am deutlichsten sichtbare Kern dieser Krise ist die Problematik der Staatsverschuldung in Griechenland, zu der hohe Schulden auch der Regierungen anderer EU-Länder hinzukommen. In der Sichtweise und Wortwahl der Politik ist daraus eine Krise des Euro entstanden, also der gemeinsamen Währung, die Anfang 2002 in den Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion eingeführt wurde.²⁰ Allerdings ist es richtiger, von einer Staatsschuldenkrise im Euro-Raum zu sprechen, denn in der übermäßigen Verschuldung von Staaten, vor allem von Griechenland, liegt der eigentliche Ursprung dieser Krise.

Der bisherige Verlauf dieser Krise kann hier ebenfalls nur stichwortartig und unvollständig skizziert werden. Der Aufnahme Griechenlands in die Währungsunion lagen falsche Angaben über seine Staatsverschuldung zugrunde; nach dem Amtsantritt einer neuen griechischen Regierung im Oktober 2009 zeigt sich bald, dass das Haushaltsdefizit im laufenden Jahr erheblich höher ausfallen würde als von der Vorgänger-Regierung mitgeteilt; im Februar 2010 wird die griechische Regierung von der EU zu einem dras-

¹⁷ Zu den Konsequenzen für die Gestaltung staatlicher Politik, die aus der Krise zu ziehen sind, insbesondere bei der Regulierung von Finanzmärkten, siehe z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) oder OECD (2009a und 2009b).

¹⁸ Die Europäische Kommission (2012, S. 2) beginnt ihr Grünbuch mit der Aussage „Die Krise von 2008 ... hat eine Reihe von Schwachstellen offenbart, wie Regulierungslücken, ineffiziente Aufsicht, intransparente Märkte und zu komplexe Produkte.“

¹⁹ Die Financial Crisis Inquiry Commission (2011, S. xvii) kommt zu der Schlussfolgerung: „We conclude this financial crisis was avoidable.“

²⁰ In der rechtlichen Grundlage der Währungsunion, dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (auch als ‚Vertrag von Lissabon‘ bezeichnet), wird sie als „Wirtschafts- und Währungsunion“ bezeichnet, und anstelle des Begriffs ‚Währungsunion‘ ist dort von den „Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist“ die Rede.

tischen Sparprogramm unter EU-Kontrolle gezwungen; die Finanzmärkte, an denen Griechenland inzwischen angesichts seiner hohen Verschuldung deutlich gestiegene Zinsen für neue Kredite zahlen muss, lassen sich dadurch nicht beruhigen, und die Kreditwürdigkeit Griechenlands wird von den Ratingagenturen herabgestuft; Ende März 2010 einigen sich die Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder auf Hilfsmaßnahmen für Griechenland; die Risikoaufschläge für griechische Staatsanleihen steigen weiter an; Ende April 2010 beantragt die griechische Regierung Finanzhilfe, und die EU, die Europäische Zentralbank (EZB) sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) gewähren Griechenland einen Kredit über 110 Milliarden Euro; die EZB akzeptiert griechische Staatsanleihen im vollen Nennwert als Kreditsicherheit; die Finanzmärkte sind weiterhin beunruhigt und die Zinsen auf griechische Staatsanleihen steigen weiter an; die Staats- und Regierungschefs der EU beschließen auf einem Gipfeltreffen im Mai 2010 einen Stabilisierungsmechanismus, der in seiner vorläufigen Form bis Mitte 2013 in Kraft bleiben soll und ein Hilfsvolumen von bis zu 750 Milliarden vorsieht²¹; die Finanzmärkte beruhigen sich etwas; im Gefolge der Sparpolitik gehen in Griechenland Beschäftigung und Sozialprodukt zurück; aufgrund der globalen Finanzkrise platzt in Irland die dort entstandene Immobilienblase, Beschäftigung und Einkommen sowie Steuereinnahmen gehen zurück, und die irische Regierung, die an den Finanzmärkten ebenfalls Risikoaufschläge zahlen muss, erbittet im November 2010 finanzielle Hilfe, die ihr die EU und der IWF im Umfang von 85 Milliarden Euro gewähren; im Dezember 2010 beschließen die EU-Staats- und Regierungschefs die Einrichtung eines dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), dessen finanzieller Umfang 700 Milliarden Euro ausmachen und der ab Mitte 2012 tätig werden soll; die Kreditwürdigkeit Portugals, das ebenfalls stark verschuldet ist und ein hohes Haushaltsdefizit aufweist, wird von den Ratingagenturen herabgestuft, mit der Folge steigender Risikoaufschläge für die Zinsen auf seine Staatsanleihen; nachdem es bereits eine Zeit lang von anderen Euro-Ländern dazu gedrängt worden war, bittet Portugal im April 2011 ebenfalls um finanzielle Unterstützung und erhält von der EU und dem IWF einen Kredit über 78 Milliarden Euro; die griechische Regierung verhandelt mit ihren privaten Gläubigern über einen Schuldenerlass; Italien und Spanien gelten ebenfalls als finanzpolitisch gefährdet, kommen aber (bisher) ohne finanzielle Unterstützung der EU oder

²¹ Eine Komponente dieses vorläufigen Hilfsprogramms (im Umfang von 440 Milliarden Euro) ist die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSSF), die als Zweckgesellschaft Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen kann, für welche die Mitgliedstaaten der Währungsunion gemeinschaftlich haften.

des IWF aus, nicht zuletzt, weil ihre jeweiligen neuen Regierungen Sparprogramme und Reformen in Gang setzen; im Bemühen, zukünftig eine solidere Finanzpolitik und eine bessere wirtschaftspolitische Koordination zwischen den Mitgliedsländern zu erreichen, beschließen die Staats- und Regierungschefs der Mehrheit der EU-Mitgliedsländer im Dezember 2011 einen ‚Europäischen Fiskalpakt‘ auszuarbeiten, der am 2. März 2012 unterzeichnet wird und sich gegenwärtig im Prozess der Ratifizierung befindet.²²

Soweit der bisherige Verlauf der Staatsschulden-Krise im Euro-Raum. Wie sie sich weiter entwickeln wird, werden wir in den nächsten Monaten und möglicherweise noch über Jahre hin verfolgen können. Fast mehr noch als die vorausgegangene globale Finanzkrise hat diese Krise in Europa den Eindruck verstärkt, die Politik werde von den Märkten getrieben. Das Publikum konnte deutlich beobachten, wie Mal für Mal die Entwicklung der Zinsen für die Staatsanleihen der ‚Problemländer‘ und die Herabstufung ihrer Bonitätsnoten durch Rating-Agenturen Anlass für immer neue Krisensitzungen der EU-Regierungen waren. Die beteiligten Politiker ließen auch keinen Zweifel daran, dass sie mit ihrem Handeln auf das Geschehen an den Finanzmärkten reagierten. Geradezu mit Händen greifbar wurde die Übermacht der Märkte, wenn auf den Krisensitzungen zu dramatischer Eile gedrängt wurde, weil eine Entscheidung über das jeweilige Hilfspaket gefallen sein müsse, bevor die nächste Börsensitzung eröffnet werde. Kein Zweifel: in dieser Krise wurde und wird das Handeln der Politik von den Märkten getrieben. Es kann kaum verwundern, wenn es populär wurde, die profitgierigen Finanzjongleure und Spekulanten an den Pranger zu stellen und zu verlangen, den Rating-Agenturen müsse das Handwerk gelegt werden.

Fast noch klarer als im Fall der globalen Finanzkrise ist aber auch, dass in der Krise des Euro-Raums die tiefere Ursache für das Getriebensein der Politik nicht ihr in einer Marktwirtschaft unabwendbarer Machtverlust ist, sondern die unzureichende Ausübung ihrer originären und unverzichtbaren Rolle als ordnende Hand in der Vergangenheit. Die Defizite staatlichen Handelns, die zur Entstehung der Krise im Euro-Raum geführt haben, sind auf zwei verschiedenen Ebenen zu verorten.

Zum einen haben sich die Regierungen vieler Länder in der Vergangenheit übermäßig verschuldet. Ein Teil dieser Staatsschulden ging auf die Rettungsmaßnahmen in der globalen Finanzkrise zurück. Insoweit kann die Krise im Euro-Raum in Teilen auch als eine Nachwirkung der globa-

²² Der offizielle Titel des ‚Fiskalpaktes‘ ist *Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion*.

len Finanzkrise gesehen werden. Aber Regierungen haben auch in ruhigen Zeiten Schulden aufgehäuft, die sie jetzt in Bedrängnis bringen. Warum die Neigung zu defizitären Staatshaushalten so groß ist, können Politikwissenschaftler besser erklären als Ökonomen. Letztlich haben wir es dabei wohl mit einem Defekt demokratischer Systeme zu tun: Mit großzügigen Staatsausgaben lassen sich Wahlen leichter gewinnen als mit einer rigiden Sparpolitik.

Was auch immer Regierungen antreiben mag, übermäßige Defizite des Staatshaushalts in Kauf zu nehmen – die Folgen sind vorhersehbar: wer sich übermäßig verschuldet, auch ein überschuldeter Staat, gerät in die Abhängigkeit vom Wohlwollen seiner Kreditgeber. Investoren sind ja nicht gezwungen – und sollten auch im Normalfall nicht gezwungen werden –, ihr Geld in Staatsanleihen anzulegen. Es ist nicht Ausdruck unkontrollierter Machtausübung, wenn Anleger einen Risikoaufschlag auf die Zinsen einer Anleihe verlangen, von der sie nicht sicher sein können, dass sie bei Fälligkeit voll zurückgezahlt wird. Wer davon spricht, dass Investoren gegen zu hoch verschuldete Staaten „wetten“ oder sie durch künstlich hochgetriebene Zinsen in die Knie treiben wollen, übersieht, dass es keinesfalls im Interesse von Finanzinvestoren liegt, den Staatsbankrott einer Regierung zu provozieren, der sie Geld geliehen haben. Auch hat es wenig mit Spekulation in einem kritikwürdigen Sinne zu tun, wenn Investoren nicht mehr bereit sind, zu riskante Kreditgeschäfte einzugehen – es sei denn, eine entsprechend höhere Verzinsung gliche das zusätzliche Risiko aus. Der sogenannte „freiwillige“ Verzicht auf Rückzahlung eines Teils ihrer Schulden, zu dem die griechische Regierung gerade ihre privaten Gläubiger genötigt hat, belegt, wie real das Risiko war, in Staatsanleihen Griechenlands zu investieren. Regierungen können sehr wohl vermeiden, von den Finanzmärkten getrieben zu werden – durch eine solide Finanzpolitik. Hohe Risikoaufschläge auf Staatsanleihen sind nicht die Quelle des Übels, sondern seine Folge und sein sichtbarstes Anzeichen.

Ähnliches muss auch über die jetzt so viel gescholtenen Rating-Agenturen gesagt werden. Ihre Aufgabe ist es, die Bonität von Schuldern zu bewerten. Wenn das Urteil über die Kreditwürdigkeit einer Regierung von den Agenturen herabgestuft wird, hat das natürlich zur Folge, dass Investoren mit einem höheren Risiko rechnen und dazu neigen, sich von den Staatsanleihen des entsprechenden Landes abzuwenden. Dafür die Rating-Agenturen zu beschimpfen ist etwa ebenso sinnvoll, wie das Fieberthermometer für eine Grippe verantwortlich zu machen. Das bedeutet allerdings nicht, dass bei den Rating-Agenturen alles in Ordnung wäre. Sie haben beispielsweise das Risiko, das mit den Spezialkonstruktionen zur Finan-

zierung der amerikanischen Immobilienblase verbunden war, nicht zutreffend signalisiert und tragen damit einen Teil der Verantwortung für die globale Finanzkrise von 2008. Offensichtlich bedarf es hier des ordnenden Eingriffs der Politik: Es darf beispielsweise nicht zugelassen werden, dass die Beurteilung der Bonität von Schuldnern im Auftrag von ebendiesen Schuldnern erfolgt und von ihnen bezahlt wird. Dies ist einer der Fälle, in denen die Politik die Märkte nicht unkontrolliert agieren lassen darf.

Auf die zweite Ebene, in der eine Mitverantwortung der Politik für das Entstehen der Krise im Euro-Raum zu verorten ist, stoßen wir bei den Konstruktionsprinzipien der Europäischen Währungsunion. Wenn ich dazu jetzt einige ebenfalls notgedrungen eklektische Anmerkungen mache, wildere ich hemmungslos auf dem Arbeitsgebiet unseres neuen Akademiemitglieds Renate Ohr, deren Publikationen zu dieser Thematik ich nur wärmstens zur Lektüre empfehlen kann.

Die Schaffung der Währungsunion war zuvorderst ein politisches Projekt. Es ging um die Vertiefung und Festigung der europäischen Integration, letztlich wohl auch um die noch festere Einbindung des wiedervereinigten Deutschlands in diesen Integrationsprozess. Wie wichtig diese Ziele sind, steht außer Zweifel. Eine andere Frage ist es, ob der ökonomische Mechanismus, mit dem sie verfolgt werden sollten, nämlich eine Währungsunion, den am besten geeigneten Weg darstellt. Zwar gibt es auch einige wirtschaftliche Vorteile einer gemeinsamen Währung, vor allem die Minderung von Transaktionskosten, die beim Umtausch zwischen verschiedenen Währungen mit variablen Wechselkursen anfallen. Dem steht aber das grundsätzliche und schwerwiegende Problem gegenüber, dass ein entscheidender Weg zum Abbau gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte zwischen den teilnehmenden Volkswirtschaften nicht mehr gangbar ist, nämlich die Anpassung der Wechselkurse.

Wenn ein Land an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verloren hat, beispielsweise weil es von steigenden Preisen für Energieimporte stärker getroffen wird als seine Handelspartner oder weil seine Lohnkosten denen anderer Länder vorausziehen, dann kann es das daraus folgende Ungleichgewicht seines Außenhandels korrigieren, indem es seinen Wechselkurs gegenüber den Währungen seiner Handelspartner abwertet – solange es einen veränderbaren Wechselkurs gibt. In einer Währungsunion ist dieser Weg versperrt. Das wäre kein gravierendes Problem, wenn gewährleistet wäre, dass sich die Wettbewerbsfähigkeit aller beteiligten Länder im Gleichschritt bewegt, oder wenn andere automatisch wirkende Ausgleichsmechanismen zur Wirkung kämen. Unter den Teilnehmerländern der Währungsunion war und ist das nicht zu erwarten – sie bilden nicht

das, was in der Wirtschaftswissenschaft als ein optimales Währungsgebiet bezeichnet wird. Die Politik hat diese von vielen Ökonomen nachdrücklich vorgebrachte Warnung²³ beiseitegeschoben und die erwartete integrationspolitische Wirkung der Währungsunion in den Vordergrund gestellt, so sehr sogar, dass die Möglichkeit eines späteren Ausscheidens einzelner Mitgliedsländer aus der Währungsunion in den vertraglichen Grundlagen nicht vorgesehen wurde. Was das für den Umgang mit divergierenden Wettbewerbsfähigkeiten der Euro-Länder bedeutet, wird noch zu erwähnen sein.

Zunächst aber ist auf die Krise im Euro-Raum zurückzukommen. Wie hätte sich die Überschuldung eines Staates wie Griechenland ausgewirkt, wenn die Währungsunion nicht etabliert worden wäre? Obwohl sich über diese hypothetische Frage nur spekulieren lässt, liegt die Vermutung nahe, dass die Folgen der griechischen Schuldenkrise dann in stärkerem Maße auf Griechenland beschränkt geblieben wären.²⁴ Möglicherweise hätten sich dann die übrigen Länder des heutigen Euro-Raums nicht in gleicher Weise veranlasst gesehen, mit umfangreichen finanziellen Hilfspaketen den Versuch zu unternehmen, einen Staatsbankrott Griechenlands abzuwenden. Dass dieser Versuch jetzt gemacht wird, lässt sich nicht zwingend mit der gemeinsamen Mitgliedschaft in der Währungsunion begründen. Im Gegenteil: Die vertragliche Grundlage der Europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik schließt sogar (in der sogenannten Nichtbeistands-Klausel²⁵) ausdrücklich die Haftung der Union für Verbindlichkeiten der Regierungen ihrer Mitgliedsländer aus. Der Europäische Rat hat dennoch beschlossen, den in Schwierigkeiten geratenen Regierungen finanziell beizustehen. Das wird mit ihrer Mitgliedschaft in der Währungsunion begründet. Wenngleich diese Begründung so explizit nicht vorgetragen wird, ist sie doch implizit in dem immer wieder gepredigten Aufruf, es gelte jetzt „den Euro zu retten“. Die deutsche Kanzlerin Merkel beispielsweise hat in diesem Zusammenhang verschiedentlich gewarnt „Stirbt der Euro, stirbt Europa“.

²³ Siehe dazu die von 62 deutschen Professoren unterzeichnete Erklärung *Die währungspolitischen Beschlüsse von Maastricht: Eine Gefahr für Europa*, Frankfurter Allgemeine Zeitung und ZEIT vom 11. Juni 1992, sowie die von mehr als 160 Wissenschaftlern unterzeichnete Erklärung *Der Euro kommt zu früh*, Frankfurter Allgemeine Zeitung und Financial Times vom 9. Februar 1998.

²⁴ Möglicherweise wäre es dann sogar nicht in gleichem Maße zu einer Überschuldung Griechenlands gekommen, denn es gibt gute Gründe zu vermuten, dass Regierungen eher dazu neigen, sich zu verschulden, wenn ihr Land Mitglied einer Währungsunion ist. Siehe dazu Ohr (2012).

²⁵ Art. 125 des *Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union*.

Auch wenn politische Formeln nicht auf die Goldwaage gelegt werden sollten: Diese Kernbegründung für die umfangreichen Hilfspakete, die in den letzten Monaten beschlossen wurden, ist aus ökonomischer Sicht kaum zu belegen. Es ist keineswegs zwangsläufig, dass der Euro als Währung leiden oder gar sterben würde, wenn ein Staat wie Griechenland illiquide würde. Der Schuldenschnitt, den Griechenland seinen Gläubigern aufgenommen hat, kommt in seiner finanziellen Auswirkung einem Staatskonkurs nahe, hat aber den Euro weder in seinem Binnen- noch in seinem Außenwert wesentlich leiden oder gar sterben lassen. Und auch dass Europa sterben würde, wenn einzelne Mitgliedswährungen aus dem Euro ausscheiden oder die Währungsunion gar insgesamt aufgegeben werden sollte, lässt sich nicht wirklich behaupten. Immerhin ist die europäische Integration auch vor der Währungsunion mehrere Jahrzehnte lang erfolgreich vorangeschritten, sowohl politisch als auch wirtschaftlich. Es gibt keinen Zweifel, dass das Ausscheiden eines Landes aus dem Euro ein schwieriger Vorgang wäre, der zahlreiche ‚technische‘ Fragen aufwirft. Aber es steht zu vermuten, dass nach dem Austritt eines hoch verschuldeten Landes aus der Währungsunion der ‚Rest-Euro‘ mehr Vertrauen genießen und also wirtschaftlich erstarren würde. Gleichzeitig hätte das ausgetretene Land durch die dabei zu erwartende deutliche Abwertung seiner dann wieder nationalen Währung eine deutlich bessere Chance zur wirtschaftlichen Gesundung als bei einem Verbleib in der Währungsunion.²⁶

Sogar die Erwartung, dass die finanzielle Solidarität mit stark verschuldeten Mitgliedsländern den Prozess der europäischen Integration stärken werde, ist zumindest in kurzfristiger Sicht ungewiss. Bisher haben die Rettungspakete in der Bevölkerung den europäischen Gedanken eher belastet. In den Ländern, die finanzielle Hilfen zur Verfügung stellen, entsteht Unmut darüber, dass Steuergelder dazu verwendet werden, Regierungen anderer Länder zu unterstützen, die übermäßig verschuldet sind, weil sie – so die gängige Interpretation – über ihre Verhältnisse gelebt haben. In den Empfängerländern wird einerseits kritisiert, dass die finanziell besser gestellten Mitgliedsländer (insbesondere Deutschland) nicht noch umfangreichere Hilfsprogramme und finanzielle Brandmauern einrichten. Gleichzeitig werden aber auch die mit den Hilfspaketen einhergehenden Sparauflagen als Zumutung empfunden, die der Willkür der Geberländer (insbesondere Deutschlands) entsprungen seien. Wie immer dies im einzelnen begründet sein mag, Umfragen zeigen, dass in der letzten Zeit das Vertrauen der EU-Bürger in die Europäische Union deutlich abgenommen

²⁶ Siehe auch dazu Ohr (2012).

hat, und auch die Zustimmung zur Wirtschafts- und Währungsunion ist erheblich gesunken.²⁷

Die Sparprogramme selbst sind im Übrigen ein zweischneidiges Schwert. Einerseits gibt es keinen Zweifel daran, dass zu hoch verschuldete Staaten das Defizit ihres Staatshaushalts reduzieren müssen, um nicht noch mehr Schulden aufzuhäufen. Andererseits können drastische Einsparungen im öffentlichen Haushalt zumindest auf kürzere Sicht das Wirtschaftswachstum einbrechen lassen oder sogar in eine Rezession führen, wie das gegenwärtig in Griechenland in drastischem Ausmaß der Fall ist. Das bringt nicht nur die Bevölkerung gegen diejenigen auf, die solche Sparpakete auferlegt und dann ins Werk gesetzt haben. Sie vermindern auch für einige Zeit die Chance, das Defizit des Staatshaushalts durch steigende Steuereinnahmen abzubauen.

Gleichzeitig demonstriert der durch die Sparauflagen ausgelöste schmerzvolle volkswirtschaftliche Anpassungsprozess bereits andeutungsweise, was in einer Währungsunion der einzige Ausweg ist, der einem Land verbleibt, das dauerhaft an internationaler Wettbewerbsfähigkeit verloren hat, seinen Wechselkurs aber nicht mehr abwerten kann, um das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wieder herzustellen: Ein solches Land muss dann eine ‚innere Abwertung‘ bewerkstelligen, also durch Senkung der nominalen Einkommen seine Kosten und die Importnachfrage reduzieren. Die politischen und sozialen Schmerzen, die ein solcher Vorgang mit sich bringt, sind erheblich stärker als diejenigen, die mit einer äußeren Abwertung, also einer Änderung des Wechselkurses verbunden wären – aber dieser Weg steht ja in einer Währungsunion nicht mehr offen.²⁸

Diesen schmerzvollen Weg werden die Krisenländer selbst dann noch beschreiten müssen, wenn es ihnen gelungen sein sollte, die Problematik ihrer Staatsschulden hinter sich zu lassen und die Finanzmärkte zu beruhigen. Denn die Krisenländer haben es nicht nur mit einer Schuldenproblematik, sondern auch mit einer Zahlungsbilanzkrise zu tun, die durch ihren zunehmenden Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit entstanden ist. Das volle Ausmaß dieser im Hintergrund drohenden Krise ist, so hat es den Anschein, von der Politik noch gar nicht realisiert worden, weil die Schuldenproblematik bisher alle Aufmerksamkeit beansprucht hat. Wirtschaftswissenschaftler haben allerdings schon mit Nachdruck auf die zunehmenden Ungleichgewichte in den Zahlungsbilanzen der Krisenländer

²⁷ Siehe die Ergebnisse von Eurobarometer im Herbst 2011 bei http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_first_en.pdf.

²⁸ Siehe auch dazu Ohr (2012).

hingewiesen, wie sie in den Salden der Finanzströme zwischen den Notenbanken der Euro-Länder zum Ausdruck kommen.²⁹

Für unser Thema, also das Verhältnis von Märkten und Politik, lässt sich aus all diesen Überlegungen zweierlei ableiten. Erstens kann bezweifelt werden, ob die Politik wirklich keine andere Wahl hatte, als so wie sie es tat auf das aktuelle Geschehen an den Finanzmärkten zu reagieren, ob sie sich also wirklich auf diese Weise treiben lassen musste. Eine andere Möglichkeit wäre gewesen, eine geordnete Insolvenz Griechenlands zu organisieren. Das hätte in jedem Fall den Vorteil gehabt, das Problem des ‚moral hazard‘ sowohl bei den Regierungen der hoch verschuldeten Staaten als auch bei den privaten Investoren, die ihnen Geld geliehen hatten, besser in den Griff zu bekommen. Auch dieses Vorgehen hätte heftige Erschütterungen an den Finanzmärkten ausgelöst. Aber dann hätten die Finanzmittel, die jetzt in Hilfspakete investiert worden sind, unmittelbar zur Stabilisierung der als unverzichtbar angesehenen Finanzinstitute verwendet werden können. Im Übrigen darf nicht vergessen werden, dass mit dem Schuldenschnitt für die privaten Gläubiger Griechenlands ja bereits ohnehin eine versteckte Insolvenz-Regelung implementiert wurde und letztlich auch noch nicht sicher ist, ob darauf nicht am Ende doch noch eine offene Insolvenz folgen wird.

Zweitens darf nicht verdrängt werden, dass die Rahmenbedingungen, die in der Politik jetzt als handlungsbestimmend empfunden wurden, insbesondere die Existenz der Währungsunion und die aus ihr abgeleitete Notwendigkeit für das Schnüren der Rettungspakete, zuvor von den Regierungen selbst geschaffen und dass dabei politische Ziele über volkswirtschaftliche Erwägungen gestellt worden waren. Wenn sich aus solchen Entscheidungen später ökonomische Probleme ergeben, sollte das nicht überraschen. Provozierend ließe sich sagen: jetzt schlägt die Ökonomie zurück.

5. Beispiel: Steuerung von Einzelmärkten

Im Verhältnis von Märkten und Politik treten Spannungen nicht nur in makroökonomischen Krisen auf, sondern bisweilen auch auf Märkten für einzelne Güter. Agrarökonomien können davon manches traurige Lied singen. Die europäische Agrarpolitik beispielsweise hat in der Euphorie ih-

²⁹ Auf die mit diesen ‚Target-Salden‘ verbundenen Probleme hat insbesondere Hans-Werner Sinn aufmerksam gemacht, siehe z. B. Sinn und Wollmershaeuser (2011). Gerhard Illing (2012) sieht in den Target-Salden allerdings eher einen Ausdruck der Kapitalflucht aus den Krisenländern.

rer Anfangsjahre gemeint, die Einkommen der Landwirte durch künstlich hoch gehaltene Preise für Agrarprodukte stützen zu sollen. An Kritik von wirtschaftswissenschaftlicher Seite sowie an Vorschlägen für eine wirksamere Politik mit weniger nachteiligen Nebenwirkungen hat es dabei nie gefehlt, aber die Agrarpolitik hat sich davon nicht beirren lassen. Sie hat die preisstützenden Eingriffe in die Agrarmärkte der EU solange fortgesetzt, bis sie in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nicht nur zur Anhäufung unverkäuflicher Überschüsse (den berühmt-berüchtigten Butterbergen und Weinseen) geführt, sondern auch den Haushalt der EU an den Rand der Zahlungsunfähigkeit gebracht und die Handelspartner Europas heftig verärgert hat. Erst als die Folgen dieser verfehlten Politik unhaltbar wurden, sah sich die EU-Agrarpolitik zu Reformen gezwungen. Auch in diesem Fall hat also die Ökonomie zurückgeschlagen, und die Politik wurde von den Märkten getrieben. Dass die Reform der europäischen Agrarpolitik nicht hinreichend konsequent ausgestaltet war und jetzt nicht weiter vorangetrieben wird, ist ein Thema, das ich hier leider nicht weiter verfolgen kann.³⁰

Ein anderes und aktuelles Beispiel für das Spannungsverhältnis von Politik und Einzelmärkten ist die Förderung der Solarenergie in Deutschland. Die Politik hatte sich entschlossen, die Eindämmung klimaschädlicher Emissionen nicht durch an der Wurzel ansetzende Maßnahmen mit breiter Wirkung zu erreichen, z. B. durch eine generelle Besteuerung solcher Emissionen, sondern bestimmte Wege zu diesem Ziel zu favorisieren, unter anderem gerade auch den Ausbau der Photovoltaik. Sie hat das getan, indem sie für die Einspeisung von Solarstrom in das Netz eine garantierte Vergütung festgesetzt hat, die von den Stromverbrauchern aufzubringen ist, also den öffentlichen Haushalt nicht belastet. Für diesen Weg wurden unter anderem industriepolitische Gründe genannt. Es zeigte sich allerdings, dass der Ausbau der Solarenergie erheblich rascher voranschritt und die deutsche Industrie davon deutlich weniger profitierte als erwartet. Die Politik sah sich schließlich gezwungen, den Rückmarsch anzutreten – ein Prozess, der zur Zeit noch im Gange ist. Auch hier haben also die Märkte die Politik getrieben. Aber auch in diesem Fall ist es dazu gekommen, weil die Politik ein ungeeignetes Instrument gewählt und zudem irrigerweise geglaubt hatte, das Marktgeschehen ungestraft verzerren zu dürfen.

Aus den Erfahrungen mit diesen wie auch anderen politischen Eingriffen in das Geschehen an Einzelmärkten lässt sich der Schluss ziehen, dass der Staat sich aus der Lenkung von Angebot und Nachfrage auf einzelnen

³⁰ Siehe dazu z. B. Tangermann (2010 und 2011).

Märkten fernhalten sollte, wenn es sich nicht um eindeutig erkennbare Fälle von Marktversagen handelt. Der Staat muss ordnen, sollte aber nur in seltenen Ausnahmefällen lenkend in das Marktgeschehen eingreifen.

Auf eine ganz andere Dimension der Beziehung von Politik und Märkten stoßen wir, wo der Staat ‚künstlich‘ einen neuen Markt schafft, der eine Aufgabe effizienter lösen soll, als die Administration dies könnte. Das herausragende Beispiel dafür ist die Etablierung eines Marktes für CO₂-Emissionsrechte. Unternehmen müssen ihre CO₂-Emissionen auf ein vorgegebenes Maß einschränken, können aber Emissionsrechte auf dem dafür geschaffenen ‚künstlichen‘ Markt handeln. Dieser Handel sorgt dafür, dass die insgesamt angestrebte Reduktion der Emissionen mit den geringstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht wird, denn wer die Einsparung von Emissionen besonders leicht durchführen kann, hat auf diese Weise die Möglichkeit, die entsprechenden Zertifikate an andere Unternehmen zu verkaufen, die nur zu höheren Kosten ihre Emissionen reduzieren könnten. Keine Administration wäre in der Lage, die Auflagen zur Einschränkung von Emissionen so auf die einzelnen Unternehmen zu verteilen, dass sie mit den geringsten möglichen Gesamtkosten erreicht wird.

Der Markt für Emissionsrechte wird allerdings häufig kritisiert und als „globaler Ablasshandel“ bezeichnet: Es sei inakzeptabel, dass Unternehmen, die für Zertifikate Geld auszugeben bereit sind, sich nicht um die Einschränkung ihrer Emissionen zu bemühen brauchen.³¹ Auch wird eingewendet, dass es im System des Emissionshandels verschiedene Lücken gebe, beispielsweise die mangelnde Überwachung der tatsächlichen Emissionseinsparung dort, wo Zertifikate verkauft werden. Auch wenn solche Kritik an Mängeln in der Implementierung des Emissionshandels durchaus gerechtfertigt sein mag, darf sie nicht dazu führen, das grundsätzliche Funktionsprinzip eines solchen Mechanismus in Frage zu stellen. Es ist in hohem Maße sinnvoll, auch Umwelt- und Klimapolitik so zu betreiben, dass sie ihre Ziele möglichst kostengünstig und das heißt mit dem geringsten möglichen Aufwand an Ressourcen erreicht.

Das in diesem Zusammenhang am schwersten wiegende Problem ist die Schwierigkeit, eine von allen Ländern der internationalen Staatengemeinschaft getragene Vereinbarung zur Einschränkung klimaschädlicher Emissionen zu erreichen, wie sie in der mangelnden Beteiligung vieler Länder am Kyoto-Protokoll und im bisher fehlgeschlagenen Versuch einer Verständigung auf eine Nachfolgeregelung erkennbar wurde. Hier zeigt sich ein in

³¹ Ein Beispiel für kritische Berichterstattung über den Emissionshandel ist Henk und Schaefer (2010).

der Tat dunkler Aspekt der Beziehung zwischen Märkten und Politik. Aus Sorge um ihr wirtschaftliches Wohlergehen und ihren Erfolg an den internationalen Märkten ist die Politik vieler Länder nicht hinreichend bereit, sich an der Lösung globaler Probleme zu beteiligen. Und wo sich die Politik einzelner Länder auf den Weg macht, einen Beitrag zu einem globalen öffentlichen Gut zu leisten, können Ausweichbewegungen an den Märkten den Erfolg solchen Handelns in Frage stellen.

Ein ganz aktuelles Beispiel dafür ist die Einbeziehung des Luftverkehrs in Europa in das Regime der Einschränkung von klimaschädlichen Emissionen. Um Ausweichbewegungen („Öko-Dumping“) zu vermeiden, die den Erfolg dieser Politik unterminieren würden, hat die EU beschlossen, auch nicht in Europa ansässige Fluggesellschaften in dieses Regime einzu beziehen, und zwar für die Flugbewegungen, die von und nach Flughäfen in der EU stattfinden. Eine Reihe von Staaten außerhalb der EU hat sich daraufhin im Interesse des wirtschaftlichen Wohlergehens ihrer Fluggesellschaften entschlossen, rechtlich und auf anderen Wegen gegen diese Politik der EU vorzugehen. Diesem Beispiel ließen sich viele ähnlich gelagerte hinzufügen. Die Gestaltung einer Politik, die globale Märkte ordnet, bleibt außerordentlich schwierig.³²

6. Fazit

Bereits die wenigen Beispiele, die ich hier angesprochen habe, zeigen, wie spannungsgeladen das Verhältnis zwischen Märkten und Politik ist. Das war schon immer so. Trotzdem hat sich aber eine marktwirtschaftliche Orientierung, wenngleich in den unterschiedlichsten Varianten, als Grundkonzept der Wirtschaftsverfassung eines immer weiter zunehmenden Teils der Welt durchgesetzt. Die großen Krisen, die wir in den letzten Jahren durchlebt haben und die noch nicht endgültig ausgestanden sind, haben allerdings neue Zweifel an diesem Grundkonzept entstehen lassen, denn die Politik ist vielfach als Geisel der Märkte empfunden worden. Hat die marktwirtschaftliche Ordnung sich überlebt, weil die Märkte zu mächtig und die Politik zu wehrlos geworden sind? Brauchen wir eine neue Konzeption für die Wirtschaftsverfassung moderner Gesellschaften?

Die Annäherung an eine Antwort auf diese Frage fällt leichter, wenn geklärt ist, welche Rollen Märkten einerseits und Politik andererseits zufallen und warum die Politik sich in den großen Krisen der letzten Jahre, aber

³² Für eine Diskussion der Probleme einer Ordnungspolitik auf der internationalen Ebene siehe z. B. Sautter (2004).

auch in anderen Fällen, als von den Märkten getrieben erwiesen hat. Ich habe versucht, dazu hier einige Anmerkungen zu machen.

Das Verhältnis zwischen Märkten und Politik hat viele Facetten, von denen ich nur einige ansprechen konnte. Beide Aktionsräume haben ihre jeweils eigenen und unverzichtbaren Aufgaben, und sie sind unentrinnbar aufeinander angewiesen, wenn eine Volkswirtschaft gut funktionieren soll. Märkte sind wie kein anderes Medium in der Lage, die Aktivitäten von Verbrauchern und Produzenten zu koordinieren, und zwar nicht nur so, dass am Ende eben so viel produziert wie verbraucht wird, sondern mit dem Ergebnis, dass die in der Volkswirtschaft verfügbaren Ressourcen den größten denkbaren Nutzen bringen. Die Wirtschaftsgeschichte hat gezeigt, dass diese Funktion von Märkten durch keinen anderen Mechanismus zu ersetzen ist, zumindest nicht mit einem auch nur annähernd gleich guten Erfolg. Sie hat im übrigen auch belegt, wie eng der Zusammenhang zwischen marktwirtschaftlicher Ordnung und gesellschaftlicher Freiheit ist.

Märkte können ihre unverzichtbare Rolle, und zwar sowohl in wirtschaftlicher als auch in gesellschaftlicher Hinsicht, aber nur dann erfolgreich spielen, wenn die Politik die dafür erforderlichen Voraussetzungen schafft. Der Staat muss sicherstellen, dass der rechtliche Rahmen für Vertragstreue, Haftung und andere grundlegende Anforderungen sorgt. Er muss die Ausübung wirtschaftlicher Macht unterbinden, gleichzeitig aber das Wirken wirtschaftlicher Anreize z. B. für Innovationen zulassen. Märkte sind blind für soziale Gerechtigkeit – also muss der Staat sie im Auge haben. Wo Marktversagen zu erwarten ist, muss der Staat tätig werden, also beispielsweise öffentliche Güter bereitstellen und dafür sorgen, dass externe Effekte wie Umweltbelastung ins wirtschaftliche Kalkül der privaten Wirtschaftsteilnehmer einbezogen werden. Die Stabilisierung des Wirtschaftsablaufs ist eine wichtige Aufgabe der Politik. Das Lastenheft der staatlichen Wirtschaftspolitik enthält alle diese und noch viele andere Verpflichtungen. Sie alle sind natürlich leichter aufgezählt als realisiert.

Aber genau dort ist ein zentraler Grund dafür zu suchen, dass Märkte in bestimmten Situationen die Politik treiben: Wenn die Politik ihre Hausaufgaben nicht erledigt, also ihre ordnende Funktion im Wirtschaftsgeschehen nicht hinreichend wahrnimmt, missversteht oder falsch nutzt, können Konstellationen entstehen, in denen die Märkte sie zum Handeln zwingen, wenn Schlimmeres verhütet werden soll. Solche Konstellationen haben sich in den Krisen der jüngeren Vergangenheit gehäuft. Das hatte gravierende Folgen. Unmittelbar spürbar war der Einbruch im wirtschaftlichen Wohlergehen der Welt. Dabei ist die am schwersten wiegende Problematik noch nicht einmal der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Leistung, sondern

der Anstieg der Arbeitslosigkeit in vielen Teilen der Welt. Die OECD hat geschätzt, dass alleine in den Industrieländern seit 2007 mehr als 13 Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen sind.³³ Die sozialen Bedrängnisse, die daraus resultieren, kommen in solchen Zahlen auch nicht annähernd zum Ausdruck. Eine andere und in der längerfristigen Wirkung möglicherweise fatale Folge der Versäumnisse, die in der Wirtschaftspolitik zu beklagen waren, ist die in Teilen der Bevölkerung und nicht zuletzt unter manchen Intellektuellen zunehmende Skepsis gegenüber der Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Es ist vielleicht verständlich, aber nicht hilfreich, aus den krisenhaften Entwicklungen der letzten Jahre den Schluss zu ziehen, die Politik stünde den Märkten grundsätzlich machtlos gegenüber und deshalb müsse das Wirtschaftssystem fundamental geändert werden. Die bessere Schlussfolgerung ist, mehr Sorgfalt und Voraussicht in der Wirtschaftspolitik zu fordern. Sparsamerer Umgang mit öffentlichen Mitteln und die Vermeidung ausufernder Staatsschulden hätten Wunder gewirkt. Eine mutigere Regulierung der Finanzmärkte hätte viel Unheil vermieden. Der Verzicht auf den Versuch, grundlegende wirtschaftliche Anpassungsmechanismen zu blockieren, um auf diese Weise bestimmte politische Ziele zu erreichen, hätte der Politik später manche Zwangslage erspart.

Wenn die Märkte die Politik treiben, so liegt das typischerweise daran, dass die Politik eine Flanke offen gelassen hat. Dann die Märkte zu beschimpfen oder den ‚Spekulanten‘ die Schuld zu geben, ist ebenso wenig zielführend wie der Ruf nach einem grundsätzlichem Umbau des Wirtschaftssystems. Damit ist in keiner Weise gesagt, dass die Akteure an den Märkten Engel sind. Häufig genug sind Handlungsweisen zu beobachten, die schlicht abstoßend sind, und zu Recht wird die Gier kritisiert, die manche antreibt. Es gibt also zahlreiche Gründe, das Verhalten von Unternehmen einschließlich von Instituten der Finanzwirtschaft kritisch zu beleuchten und Änderungen zu verlangen, die nicht nur darauf abzielen, das private Profitstreben dem gesamtwirtschaftlichen Wohl unterzuordnen, sondern letztlich darauf ausgerichtet sind, höhere moralische Standards anzustreben.³⁴ Das war hier allerdings nicht das Thema, denn es ging um das Verhältnis von Märkten und Politik. Um dieses Verhältnis so zu gestalten, dass die Politik nicht immer wieder von den Märkten getrieben wird, bleibt vorausschauende und durchdachte Gestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik die richtungweisende Maxime. In demokratisch verfassten Staaten

³³ Gurría (2011).

³⁴ Zum Thema ‚Moral in der Wirtschaft‘ siehe z. B. Sautter (2010).

fällt das immer wieder schwer, weil die Politik, auch die Wirtschafts- und Finanzpolitik, dazu neigt, populistisch zu handeln und lautstark vorgetragene Partikularinteressen stärker zu gewichten als das Gemeinwohl. Aber das sollte Anlass für Kritik nicht am Funktionieren der Marktwirtschaft, sondern an den Defiziten der politischen Willensbildung sein.

Glücklicherweise können Spannungen im Verhältnis von Märkten und Staat zur Politikanpassung führen, und das mag optimistisch stimmen. Die Fehlentwicklungen an den Agrarmärkten haben die EU-Agrarpolitik zu Reformen gezwungen. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat dazu geführt, dass die Notwendigkeit der staatlichen Regulierung von Aktivitäten auf den Finanzmärkten in einem neuen Licht gesehen wird. Die Krise im Euro-Raum hat die Einsicht befördert, wie sehr es auf eine solide Haushaltspolitik und den Abbau der Staatsverschuldung ankommt. Man mag Zweifel an Einzelheiten der Formulierung sowie an der rechtlichen Qualität des jetzt in der Ratifizierung befindlichen ‚Fiskalpaktes‘ in der EU haben und vor allem daran, ob er tatsächlich wirksam sein wird – die Tatsache, dass Regierungen zumindest die Absicht deklariert haben, die offene Flanke zu schließen, die von überhöhter Staatsverschuldung aufgerissen wird, kann nur begrüßt werden. Sie zeigt im Übrigen, dass die Märkte die Politik zwar kurzfristig in die Enge getrieben, sie aber in der längerfristigen Wirkung, so möchte man hoffen, auf einen richtigen Weg gelenkt haben. Märkte können die Politik also nicht nur in einem kritikwürdigen, sondern auch in einem konstruktiven Sinne treiben.³⁵

Allerdings bleibt zu hoffen, dass die Politik den guten Vorsätzen, die sie bisweilen aus Krisen ableitet, auch treu bleibt. Dem ‚Fiskalpakt‘ ist der 1997 in der EU in Vorbereitung auf die Währungsunion und auf Drängen der deutschen Regierung beschlossene Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegangen, der ähnliche Ziele verfolgte. Wäre er tatsächlich von allen Ländern der Euro-Zone jederzeit strikt eingehalten worden, hätte die gegenwärtige Krise im Euro-Raum wohl vermieden werden können. Allerdings haben zahlreiche EU-Mitgliedsländer, unter ihnen auch Deutschland, zu verschiedenen Zeitpunkten gegen Regelungen dieses Pakts verstoßen und ihn damit nicht nur in seiner wirtschaftlichen Wirkung, sondern auch in seiner politischen Bindungskraft unterminiert. Es bleibt abzuwarten, ob dem jetzt beschlossenen Fiskalpakt ein günstigeres Schicksal beschieden ist.

Gute Wirtschafts- und Finanzpolitik einer einzelnen Regierung kann in Zeiten der Globalisierung auf Dauer nur Erfolg haben, wenn sie nicht

³⁵ Ohr (2012) hat treffend formuliert: „Die besten ‚automatischen Sanktionen‘ für unsolide Wirtschaftspolitik sind Marktsignale wie Zinserhöhungen oder Wechselkursänderungen“.

durch die Politik anderer Länder konterkariert wird. Internationale Koordination der Politik, Eindämmung nationaler wirtschaftlicher Egoismen und gemeinsame Vorsorge für globale öffentliche Güter werden deshalb immer wichtiger, wenngleich sie nach wie vor schwer zu erreichen sind. Es gilt daher, internationale Institutionen zu stärken, die sich dieser Aufgabe verschrieben haben. Ich bin dankbar dafür, dass ich in einer von ihnen, der OECD, einige Jahre tätig sein durfte.

Zum Schluss: Wie steht es mit dem Urteil von Habermas, das ich eingangs zitiert hatte? Müssen wir „die dramatische Lage einer von ‚den Märkten‘ kujonierten politischen Klasse“ beklagen? In der Tat, die Märkte weisen die Politik häufig in die Schranken. Das geschieht aber vornehmlich dann, wenn die Politik es zuvor versäumt hat, den richtigen Rahmen zu setzen. Kein Zweifel: Der Staat hat alle Mittel, die erforderlich sind, um die Märkte zu ordnen. Aber wenn die politische Klasse, um in der Diktion von Habermas zu bleiben, diese Mittel nicht oder falsch einsetzt, weil ihr vermeintlich populäre Ziele wichtiger sind als die langfristige Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik, dann zeigen sich diese Versäumnisse an den Märkten. Ökonomische Mechanismen arbeiten zwar nicht mit der Präzision von physikalischen Gesetzen, aber ihre wichtigsten Wirkungsbedingungen lassen sich ebenso wenig verleugnen wie die Erkenntnis, dass ein in die Luft geworfener Stein nach einer gewissen Zeit zweifellos wieder zu Boden fällt. Aus dieser Perspektive betrachtet haben die Märkte die politische Klasse nicht kujoniert, sondern bloßgestellt. Wem es wie Habermas darum geht, die „Würde der Demokratie“ zu retten, der tut gut daran, die politische Klasse nicht vor den Märkten zu warnen, sondern vor populistischen Reflexen, die sich mit einer durchdachten und vorausschauenden Wirtschaftspolitik nicht vereinbaren lassen.

Die oben zitierte Formulierung von Schirrmacher, der ja von einem „Machtkampf zwischen dem Primat des Ökonomischen und dem Primat des Politischen“ spricht, könnte schon eher treffen. Sie lässt sich immerhin so weiterentwickeln, dass die Politik sich auf eben diesen Machtkampf nicht einlassen sollte. Gewiss gibt es viel Wichtigeres als die Ökonomie, aber am Ende können wir alle ohne Ökonomie nicht überleben. Es geht also nicht darum, dem Ökonomischen das Primat einzuräumen. Aber die Politik kann das ihr zustehende Primat nur dann wahren und sich der Ökonomie nur dann erfolgreich bedienen, wenn sie die Wirtschaftspolitik klug gestaltet. Wenn ihr das nicht gelingt, wird sie von den Märkten getrieben.

Literatur

- Bernholz, P. (1972), *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. 1. Band. Uni-Taschenbücher 192. Tübingen: J.C.B. Mohr. (3. Auflage, mit F. Breyer, 1993.)
- Bernholz, P. (1975), *Grundlagen der Politischen Ökonomie*. 2. Band. Uni-Taschenbücher 493. Tübingen: J.C.B. Mohr. (3. Auflage, mit F. Breyer, 1994.)
- Blundell-Wignall, A., P. Atkinson und S. Hoon Lee (2008), The Current Financial Crisis: Causes and Policy Issues. *Financial Market Trends*, No. 95 Volume 2008/2, S. 1–21.
- Brunnermeier, M.K., (2009), Deciphering the Liquidity and Credit Crunch. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 23, No. 1, Winter 2009, S. 77–100.
- Europäische Kommission (2012), *Grünbuch Schattenbankwesen*. Dokument COM (2012) 102 final, Brüssel, 19.3.2012.
- Farrell, H., und J. Quiggin (2012), *Consensus, Dissensus and Economic Ideas: The Rise and Fall of Keynesianism During the Economic Crisis*. Manuskript, 9. März 2012, verfügbar bei <http://www.henryfarrell.net/Keynes.pdf>, abgerufen am 13.3.2012.
- Gorton, G.B., und A. Metrick (2012), *Getting up to Speed on the Financial Crisis: A One-Weekend-Reader's Guide*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 17778, January 2012.
- Gurría, A. (2011), *Opening Remarks at the Launch of the OECD Employment Outlook 2011*. Paris, 15 September 2011. Verfügbar bei http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_21571361_44315115_48687843_1_1_1_1,00.html, abgerufen am 21.3.2012.
- Habermas, J. (2011), *Rettet die Demokratie*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.11.2011.
- Hayek, F. A. (1944), *The Road to Serfdom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Henk, M., und J. Schaefer (2010), *Die Luftnummer – Aus Dreck wird Gold*. GEO, Heft 12, Dezember 2010, S. 128–150.
- Illing, G. (2012), *Die EZB und die Umkehr der Kapitalströme*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. März 2012, S. 14.
- Krugman, P. (2012), *Economics in the Crisis*. The New York Times Online 5. März 2012, abgerufen am 13. März 2012.
- Mestmäcker, E.J. (1978), *Die sichtbare Hand des Rechts: Über das Verhältnis von Rechtsordnung und Wirtschaftssystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Mierzejewski, A.C. (2005), *Ludwig Erhard : Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft. Biografie*. München: Siedler.
- OECD (2009a), *OECD Strategic Response to the Financial and Economic Crisis – Contributions to the Global Effort*. Paris: OECD.
- OECD (2009b), *The Financial Crisis: Reform and Exit Strategies*. Paris: OECD.
- Ohr, R. (2012), *Wie viel Euro braucht Europa?* Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, März 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.
- Sautter, H. (2004), *Weltwirtschaftsordnung. Die Institutionen der globalen Ökonomie*. München: Verlag Franz Vahlen.

- Sautter, H. (2010), *Moral und Wirtschaft: zwei Welten?* Bursfelder Universitätsreden Nr. 28. Göttingen.
- Schirmacher, F. (2011), *Demokratie ist Ramsch*. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.11.2011.
- Sinn, H.-W., und T. Wollmershaeuser (2011), *Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility*. NBER Working Paper No. 17626, November 2011.
- Stiglitz, J.E. (2011), *The Globalization of Protest*. Verfügbar bei <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-globalization-of-protest>, abgerufen am 4.4.2012.
- Tangermann, S. (2010), *EU-Agrarpolitik und Niedersachsen: Muss Brüssel alles entscheiden?* Vortragsabend der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen im Niedersächsischen Landtag in Hannover, 1. Dezember 2009. In: Jahrbuch der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen 2009. Berlin/NewYork: de Gruyter.
- Tangermann, S. (2011), *Direct Payments in the CAP Post 2013*. Note for the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development. Directorate-General for Internal Policies, Document IP/B/AGRI/IC/2011_003. Brussels: European Parliament.
- The Financial Crisis Inquiry Commission (2011), *The Financial Crisis Inquiry Report. Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States*. Official Government Edition. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Watrin, C. (1979), The Principles of the Social Market Economy – Its Origins and Early History. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Band 135, S. 405–425.
- Willgerodt, H. (1989), Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. In: W. Fischer (Hrsg.): *Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 190. Berlin: Duncker & Humblot.