

## 2. Herausforderungen angesichts der Krise der Wirtschafts- und Sozialordnung

### Ursachen und Lösungen der Krise

---

*Leszek Balcerowicz*

Das Wort „Krise“ wird derzeit missbraucht, da es sich in den Medien gut verkaufen lässt. Daher sollte man darauf hinweisen, was dieses Wort im allgemeinen bedeutet. Für gewöhnlich ist damit ein gravierender Einbruch der Wirtschaft gemeint. In diesem Sinne trat die Krise zunächst im amerikanischen Finanzsektor auf und übertrug sich später auf andere westliche Länder – teilweise aufgrund enger Handels- und Finanzbeziehungen, teilweise infolge einer falschen Wirtschaftspolitik in einigen dieser Länder. Die Krise hat letztendlich jeden von uns erfasst, wenn auch in unterschiedlichem Grade. Doch wie entstand die Krise, die 2007 ihren Anfang nahm? Ähnlich wie in der Medizin sollte man auch in der Wirtschaftspolitik zunächst mit der Diagnose beginnen. Denn wenn die Diagnose falsch ist, ist auch die Therapie nur selten richtig. Denn ich meine, dass in den öffentlichen Debatten – auch in den Diskussionen der Politiker – zahlreiche falsche Diagnosen abgegeben werden. Ich möchte also zunächst auf falsche oder übertriebene Einschätzungen der Lage hinweisen. Haben wir es mit einer Krise des Kapitalismus zu tun? Natürlich nicht, denn Kapitalismus definieren wir über das Privateigentum oder den freien Markt. Hat das Privateigentum hier etwa versagt? Ist der Sozialismus besser? Unsinn! Bedeutet die Krise also nicht eher ein Fiasko des Neoliberalismus, wie man häufig vernehmen kann? Aber was heißt überhaupt Neoliberalismus? Dieser Ausdruck wird in der öffentlichen

Diskussion als verbaler Knüppel benutzt, er bedeutet ganz einfach etwas Übles. Das erinnert mich an die Zeit des Sozialismus, als man das Wort „bürgerlich“ unreflektiert in die Rolle eines solchen Sprachknüppels drängte. Jeder, der heute die Phrase verbreitet, dass der „Neoliberalismus versagt“ habe, kompromittiert sich in intellektueller Hinsicht, da er keine objektiven Analysen aufgreift, sondern lediglich ein bestimmtes Schimpfwort benutzt. Liegen die Hauptursachen der Krise etwa in der systemimmanenten Unzuverlässigkeit der Märkte und Finanzinstitute? Diese griffige Interpretation drängt sich geradezu auf. Denn wir haben ja gesehen, wie mächtige Finanzkonglomerate in sich zusammenbrachen und einige Finanzmärkte ihre Funktionstauglichkeit völlig verloren. Aber geht diese Deutung weit genug? Man darf die Ursachen nicht mit den Symptomen verwechseln! Die Finanzmärkte funktionieren in dem vom Fiskus geschaffenen Umfeld besser als andere Märkte. Dieses Umfeld wird von der Geldpolitik der Zentralbanken gebildet – und das sind öffentliche Einrichtungen. Die dabei geltenden Vorschriften sind mit Regelungen gleichbedeutend, die weitaus eher für Finanzmärkte als etwa in der Schuhproduktion Anwendung finden. Dabei geht es um die verschiedensten Entscheidungen von Aufsichtsräten. Denn diese bilden die Rahmenbedingungen für den Finanzsektor im Kapitalismus. Wenn diese Rahmenbedingungen in bestimmter Hinsicht fehlerhaft sind, kann zumindest das Handeln einiger Finanzmärkte von vorneherein nicht gut ausfallen. Das soll natürlich nicht heißen, dass auf den Chefetagen einiger Finanzkonglomerate nie gravierende Fehler begangen wurden. Natürlich wurden dort auch Fehler begangen! Das ist auch nicht so ohne weiteres zu entschuldigen. Aber wenn wir nach den tieferen Ursachen mit großer Breitenwirkung suchen, müssen wir die eben genannten Rahmenbedingungen in den Blick nehmen. Aus den Diskussionen der Fachleute geht eindeutig hervor, welche Aspekte bzw. Handlungsbedingungen der Finanzinstitutionen zur Krise beigetragen haben. Das, was ich Ihnen jetzt sage, entspringt nicht nur meiner eigenen Sicht der Dinge. Es ist vielmehr im offiziellen Bericht der Larosière-Gruppe enthalten, also der *High Level Group*, die von der Europäischen Union einberufen und deren Ergebnisse von der Europäischen Kommission angenommen wurden. Ich habe dieser Gruppe angehört und stimme mit ihrer Diagnose überein, die in Fachkreisen zumeist akzeptiert wird. Was sind im Spiegel dieses Berichts die Hauptursachen für die gegenwärtige

Krise? Erstens die unvorsichtige Politik der Zentralbanken in einigen Ländern, insbesondere in den USA – also zu niedrige Leitzinsen, vor allem in den Jahren nach 2003. Denn wenn die offiziellen Leitzinsen zu niedrig sind, steigt auch die Kreditnachfrage zu stark an, so dass dann auch die Wohnungs- und Grundstückspreise zu sehr in die Höhe schnellen. Denn wenn die Zentralbank der größten Volkswirtschaft der Erde – der Vereinigten Staaten von Amerika – eine solche Politik betreibt, ist zwangsläufig die ganze Welt davon betroffen, da man sich diesem Einfluss nicht entziehen kann. Nach einer gewissen Zeit schließt sich der Rest der Welt dem an... Zweitens haben Politiker in den USA sehr starken Druck auf die dortigen Finanzinstitute ausgeübt, um Menschen Kredite zu gewähren, bei denen von vorneherein klar war, dass die Kreditnehmer sie nicht zurückzahlen können. Das war purer Sozialismus à la Amerika! Drittens sind in der Zwischenzeit in vielen Ländern der Welt – insbesondere in den heute von der Krise besonders stark betroffenen Staaten – die Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu stark angestiegen. Dies hat seinerseits zu einer übermäßig wachsenden Nachfrage und steigenden Wohnungspreisen geführt. Was jedoch zu rasch ansteigt, sinkt dann schnell wieder ab! Das betrifft nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern auch Großbritannien, Irland und in einem gewissen Grade auch Spanien und Ungarn. Die fiskale Expansion wird gewöhnlich als soziale Wohltat gepriesen, hat aber in Wirklichkeit fatale Folgen und schadet der Gesellschaft, da sie zu wirtschaftlichen Einbrüchen führt. Daran sollte man stets erinnern! Die Haushaltslöcher entstehen nicht im luftleeren Raum, sondern resultieren aus dem schädlichen Handeln der Politiker, die in verschiedenen Gruppen der Gesellschaft an Popularität gewinnen möchten, in dem sie Gelder an diese verteilen, die ihnen gar nicht gehören. Viertens macht man in Expertenkreisen auf falsche Regulierungen als eine wesentliche Ursache der derzeitigen Krise aufmerksam (z.B. Rahmenwerk „Basel I“ zur Risikoauslagerung aus den Geschäftsbilanzen), was auch im Larosière-Bericht festgehalten wird. Man sollte also nicht neue Regulierungsinstrumente vorschlagen, solange nicht feststeht, welche der bisherigen Regulierungen für die Krise mitverantwortlich gewesen sind.

Doch wie viel von diesen Zusammenhängen dringt zu den offiziellen Begegnungen der Politiker durch? Ich fürchte, recht wenig! Auf den Gipfeln der Europä-

ischen Union oder der G20 werden häufig Lösungsvorschläge zu Randthemen gemacht, die sogar schädlich sein können, wie etwa die Regulierung der sog. *Hedge Funds*. Doch diese waren nicht Urheber der Krise, sondern eher ihre Opfer. Auch die *Equity Funds* sind dafür nicht verantwortlich. Dennoch konzentrieren sich die Politiker gerade auf diese marginalen Bereiche. Mit Sicherheit sind die an Bankmanager ausbezahlten Prämien manchmal viel zu hoch gewesen, aber sollten wir deshalb gleich dazu übergehen, die Managergehälter staatlich zu regulieren oder sollten wir uns nicht lieber mehr Gedanken über die Grundvoraussetzungen für die Tätigkeit von Finanzinstituten machen?

Aber warum ist das eigentlich so? Hochrangige Politiker treffen sich im eigenen Kreis unter dem Blitzlichtgewitter der Medien, wo es unüblich ist, sich gegenseitig einer falschen Wirtschaftspolitik zu beschuldigen. Das geziemt sich einfach nicht. Auch die Präsidenten der nationalen Zentralbanken würden sich nicht gegenseitig auf den Anklagestuhl setzen. Aber irgendetwas müssen sie kritisieren, einen bestimmten Prügelknaben müssen sie finden – da kommen *Hedge Funds* oder *Equity Funds* gerade recht! Aber das trifft nicht den Kern der Sache und dient nicht dazu, das Risiko weiterer verheerender Krisen zu verringern. Diese Überlegungen führen mich zu einem letzten Hauptpunkt, der sich in zwei Unterpunkte aufgliedert:

Erstens, welche Lösungen müsste man vor dem Hintergrund des Larosière-Berichts in die Praxis umsetzen, um das Risiko der Wiederholung einer derart tiefgreifenden Krise möglichst zu verringern (denn eine absolute Risikoeliminierung lässt sich nie erreichen!). Man könnte dies natürlich dadurch tun, indem man ein ganz anderes Risiko eingeht und die zentralistische Planwirtschaft einführt – aber das wäre wohl nicht die beste Lösung! Vielleicht noch eine Bemerkung, die ich bereits zu Anfang meiner Überlegungen hätte machen sollen: Die Übertreibungen bei der Darstellung der bisherigen Krise kommen auch daher, dass man diese mit der Weltwirtschaftskrise von Anfang der 1930er Jahre vergleicht. Der jüngste Rückgang des Bruttosozialprodukts in den Vereinigten Staaten beträgt jedoch nicht mehr als 4%. Zur Zeit der Weltwirtschaftskrise sank dieser Parameter dagegen um über 20%. Vergessen wird aber auch, dass die

Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre laut empirischen Untersuchungen eben nicht aus dem Zusammenbruch des Kapitalismus resultierte. Sie war vielmehr das Resultat einer Reihe von politischen Fehlentscheidungen der Machthaber in Washington und teilweise auch anderer Staaten. Diese Zusammenhänge sind in den Quellen gut dokumentiert. Dennoch wird die gegenwärtige Krise immer wieder gerne als Beweis dafür hergenommen, dass der Kapitalismus von innen her zusammenbreche. Daher müsse ein Erlöser auf dem weißen Pferd heranreiten, der den Namen „gesteigerter Staatsinterventionismus“ trage.

Was müsste man also tun, um das Risiko eines erneuten Einbruchs der Wirtschaft zu minimalisieren. Im Blick auf die Ergebnisse des Larosière-Berichts sind drei oder vier Einflussfaktoren zu beachten:

Erstens müssen vor allem die großen Länder der Welt größere Vorsicht in der Geldpolitik walten lassen und sich vor voreiligen Leitzinssenkungen hüten. Denn zu viel des Guten wandelt sich leicht ins Gegenteil! Dies betrifft übrigens nicht nur die Finanzmärkte allein.

Zweitens müssen unbedingt neue technische Lösungsansätze entwickelt werden, was sicherlich nicht einfach sein wird. Aber mit deren Hilfe könnte das übermäßige Kreditwachstum zusätzlich eingedämmt werden, nötig wären also *macro prudential regulations*. Daher wurde z.B. in Polen im Jahre 2006 eine Regulierung zum Wertpapierhandelsgesetz eingeführt. Derartige Maßnahmen sind für diejenigen Euro-Staaten sehr wichtig, denen die Leitzinsen zu niedrig sind. Der von der EZB festgelegte Zinssatz fiel nämlich für Spanien und Irland eindeutig zu niedrig aus. Hier sind also zusätzliche Hemmschwellen notwendig. Generell stimmen zwar alle darin überein, dass ein solcher Bedarf besteht, aber fertige technische Lösungen sind derzeit noch in weiter Sicht.

Drittens müsste eine uralte Forderung endlich erfüllt werden: Die nationale Fiskalpolitik sollte auf langfristige Stabilität ausgerichtet sein und nicht versuchen, die einheimische Wirtschaft insbesondere vor politischen Wahlen kurzfristig anzukurbeln, wie dies so häufig geschieht. Denn dadurch dreht sich die

Politik nur im Kreise: Bestimmte technische Lösungen werden für ungenügend gehalten, da man ja Gesetze verabschieden kann – und dann rückt man von diesen Gesetzesvorhaben wieder ab. Der *main stream* der öffentlichen Meinung sollte sich daher generell umorientieren und die falschen Weihnachtsmänner der Demokratie „bestrafen“, anstatt sie in Amt und Würden zu wählen. Dieser Vorschlag mag leichtes Schmunzeln bei Ihnen auslösen, aber diese Richtung kann man trotz aller Schwierigkeiten durchaus mit Erfolg einschlagen! Nur ein Beispiel: Warum verliert der amerikanische Präsident Obama derzeit so deutlich an Popularität in seiner Heimat? Weil große Teile der öffentlichen Meinung in den USA in fiskalischen Fragen konservativ eingestellt sind und sich zu Recht vor einem gewaltigen Anwachsen der Staatsverschuldung fürchten. Und dieses Schuldenwachstum wird zwangsläufig – teils zurecht – mit der Präsidentschaft Obamas assoziiert, der sich bei seinem Amtsantritt für zusätzliche Budgetausgaben stark gemacht und dem Volk versprochen hat, auf diese Weise drei Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen. Jetzt hat er natürlich Schwierigkeiten, die Stichhaltigkeit seiner früheren Argumentation zu beweisen – und die meisten Menschen in den USA blicken einer Steigerung der Staatsverschuldung eher ängstlich entgegen. Aber eine solche öffentliche Meinung muss man anstreben, sie ist der letzte Garant für die Vermeidung fiskaler Katastrophen. Dieses Ziel ist jedoch mit rein technischen Mitteln niemals zu erreichen. Nötig sind vielmehr die permanenten Überredungskünste maßgeblicher Kreise der öffentlichen Meinungsbildung. Darüber hinaus sollte man die diversen Steuervergünstigungen abschaffen, die das Wachstum des Konsumkreditmarkts nur künstlich beschleunigen, was z.B. in Irland und Spanien der Fall gewesen ist und bis heute auch in Polen gang und gäbe ist.

Eine weitere Frage drängt sich auf, mit der ich zum Schluss kommen möchte: Was muss getan und was muss vermieden werden, damit die sich bereits jetzt abzeichnende Befreiung von der Krise möglichst dynamisch und eben nicht in schleppendem Tempo erfolgt? Das ist ein sehr wichtiges Problem. Ich möchte an dieser Stelle nur einige wesentliche Punkte kurz skizzieren. Auf EU-Ebene sehe ich im Moment keine neuen großen Initiativen, die das Wirtschaftswachstum der Mitgliedsstaaten erheblich beschleunigen könnten. Statt

dessen sehe ich dringenden Bedarf, das zu Ende zu führen, was die EU bereits beschlossen, aber noch nicht ganz realisiert hat. Dabei geht es vor allem um den einheitlichen Binnenmarkt. Der gesamte Dienstleistungssektor wurde durch eine Richtlinie des Europäischen Parlament zuletzt stark gekürzt, obwohl gerade dieser Sektor doch so wichtig ist, da mehr als 60% der nationalen Volkswirtschaften der EU aus Dienstleistungen bestehen. Diese Kürzung erfolgte unter dem Einfluss bestimmter Interessengruppen aus den 15 reicheren EU-Ländern und betrifft hauptsächlich diejenigen Dienstleistungen, auf die sich die neu hinzugekommenen EU-Länder spezialisieren, nämlich Dienstleistungen außerhalb des Finanzsektors. Letztere haben sich in ureigenem Interesse für die Finanzdienstleistungen aus den 15 Altstaaten der EU weit geöffnet – aber was haben diese gemacht? Sie haben die Dienstleistungsrichtlinie stark gekürzt! Dieses Problem muss in nächster Zeit nochmals aufgegriffen werden, wenn die Europäische Union ihre Seriosität nicht verlieren will. Zweitens geht es auch um die Zukunft der Lissabon-Agenda. Es sei daran erinnert, dass deren erklärtes Hauptziel darin besteht, die Europäische Union weltweit zu einem äußerst dynamischen, innovativen Wirtschaftsraum umzugestalten. Dies erfordert jedoch vor allem innere Reformen in den einzelnen Mitgliedsländern. Die Vereinigten Staaten bekommen die ökonomischen Erschütterungen, die bei ihnen ja zuerst eingesetzt haben, wahrscheinlich deshalb weniger stark zu spüren als in den meisten EU-Staaten, weil die amerikanische Wirtschaft elastischer und weitaus weniger staatlich reguliert ist als in Europa. Schließlich sei auf ein kontrovers diskutiertes Problem auf EU-Ebene hingewiesen, das nicht übersehen werden darf: Die zahlreichen Initiativen zur Verhütung des Treibhauseffekts stützen sich nicht auf glaubwürdige Berechnungen. Die Europäische Union stimmte auf ihrem Umweltgipfel von 2007 der Formel „3×20 im Jahr 2020“ ohne tiefgreifendere Analysen zu. Die praktischen Folgen dieser zunächst rein politischen Willenserklärung können jedoch sehr gravierend sein – vor allem in Gestalt einer steigenden Arbeitslosigkeit. In der Debatte um die Erderwärmung werden die deklarierten Lösungsansätze oftmals wie ein *free lunch* betrachtet, d.h. als ein Paket von Lösungen, das nichts kostet und ausschließlich Vorteile einbringt. Das ist unseriös! Derartige Ansichten bezeichnen Wirtschaftswissenschaftler nämlich als „Nirvana-Ansatz“, d.h. als Annäherung an ein Ideal

ohne Berücksichtigung unvermeidlicher Zielkonflikte. Alternative Brennstoffe sind sehr teuer und bilden lediglich einen Bruchteil der gesamten Energieproduktion eines Landes. Windkraftwerke z.B. machen in den windreichen Ländern der EU höchstens 2% aller genutzten Energieträger aus (in windstillen Regionen noch weitaus weniger!). Außerdem muss man für die Erzeugung von Windenergie erheblich draufzahlen. Mehr noch, die Europäische Union einigte sich darüber hinaus auf weitere konkrete Lösungen, die einen höheren Anteil von Biokraftstoffen am gesamten Energieaufkommen erzwingen sollen. Dabei stellte sich heraus, dass europäische (ebenso wie amerikanische) Biokraftstoffe erstens sehr teuer und zweitens nach wissenschaftlichen Untersuchungen auch umweltschädlich sind. Außerdem tragen sie teilweise auch zur Steigerung der Lebensmittelpreise bei. Hat die Europäische Union ihre Beschlüsse vor dem Hintergrund dieser Tatsachen inzwischen korrigiert? Nein, das hat sie nicht getan. Daher ist zu überlegen, welche Qualität die Entscheidungsmechanismen innerhalb der EU sowohl in Bezug auf die präventive Kontrolle als auch die nachträgliche Korrektur von Fehlentscheidungen hat. Gerade in diesem Bereich sollte man viele Dinge zurechtrücken, anstatt neue, vollmundige Lösungen in die Welt zu setzen.

Auf der Ebene der einzelnen EU-Länder wird viel davon abhängen, welche Ausgangsbedingungen jeweils vor Ort herrschen, so dass ein einziges Reformpaket für alle Mitgliedsstaaten gar nicht in Frage kommt. Länder, die den Ausgaben- und Schuldensektor ihrer Staatshaushalte inzwischen stark erhöht haben, stehen vor dem Dilemma, wie sie aus dieser Sackgasse wieder herauskommen. Diese Konstellation betrifft sowohl die Vereinigten Staaten als auch Großbritannien, Irland und Spanien. Zwei Lösungswege bieten sich dabei an: erstens Steuererhöhungen, die schlecht für die Wirtschaft sind, da die Steuern ohnehin schon sehr hoch sind – und zweitens die Begrenzung des Ausgabensektors, was das Wirtschaftswachstum fördert, aber in der Regel in politischer Hinsicht weitaus schwieriger umzusetzen ist. In Abhängigkeit vom jeweils eingeschlagenen Weg wird sich die Welt schneller oder langsamer weiterentwickeln. Die zukünftige Entwicklung unterliegt also keineswegs bestimmten externen Gesetzmäßigkeiten, sondern hängt von der konkreten Wirtschaftspolitik einzelner Länder ab.

Abschließend gestatten Sie mir noch ein Wort zu Polen, denn auch wir müssen nach dem grundlegenden Wandel von 1989 ein eigenes Reformpaket in Angriff nehmen. Dabei darf es uns nicht zufriedenstellen, weitere 50 Jahre lang dem Lebensstandard der Deutschen hinterherzulaufen. Polen müsste sich vielmehr dazu aufraffen, seinen Rückstand gegenüber den Lebensverhältnissen im westlichen Nachbarland möglichst rasch aufzuholen. Auf diesem Weg bildet jedoch der fiskal aufgeblähte Staat das größte Problem. Unsere Budgetausgaben belaufen sich nämlich auf 43–44% des Bruttosozialprodukts. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben ist bei vergleichsweise gleich hohem Einkommensniveau bei uns viel höher als etwa in Schweden. In diesem Sinne leiden die Polen (die Ungarn noch mehr, die Tschechen etwas weniger) an einer verfrühten fiskalen Eurosklerose. Um dieser düsteren Lage zu entrinnen, muss man Einfluss auf die öffentliche Meinung nehmen, damit diese nicht die falschen politischen Weihnachtsmänner auszeichnet, die der einheimischen Volkswirtschaft nur Schaden zufügen. Denn sie beschließen Gesetze, die bestimmten Interessengruppen auf kurze Sicht ausschließlich Vorteile einbringen, aber langfristig der gesamten Gesellschaft schaden. Diese Vorgehensweise wirkt sich auch negativ auf die Beschäftigung aus. Denn wenn die Steuern aufgrund der exorbitanten Haushaltsausgaben hoch sind, ist das für die Schaffung neuer Arbeitsplätze keineswegs förderlich. Daher bleibt die Beschäftigung gering und die Arbeitslosigkeit hoch, so dass abermals größere staatliche Sozialleistungen notwendig sind – ein wahrer Teufelskreis! Dies sind meines Erachtens die wichtigsten Dinge, die derzeit in Angriff genommen werden müssen. Darüber hinaus müsste man aber auch entschiedene Maßnahmen zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen treffen. Denn es gibt keinen Grund, weite Teile der polnischen Wirtschaft weiterhin in staatlicher Hand zu halten. Diese Konstellation schadet nämlich auch den Unternehmern, da sie aufgrund ihrer politischen Aufseher nicht in der Lage sind, mit privaten Firmen erfolgreich zu konkurrieren.

Jedes Land besitzt ein spezifisches Paket an notwendigen Veränderungen. Alle sehnen sich nach einem besseren Leben, aber nicht alle bekommen es. Warum ist das so? Weil einige Länder – wie etwa Polen – bis 1989 von einem aufgezwungenen Unrechtsregime in ihrer Aktivität gefesselt worden waren. Zum

Glück gehört diese Zeit schon seit langem der Vergangenheit an. Aber wenn sich die Marktwirtschaft in einer Demokratie nur schleppend weiterentwickelt und periodische Probleme aufweist, deutet das darauf hin, dass in der Öffentlichkeit zu wenige Vorschläge Gehör finden, deren Verwirklichung die Lebensbedingungen der Gesellschaft verbessern würden. Das ist kein Grund, die Demokratie an sich zu kritisieren, sondern ist Anlass, noch stärker als bisher geschickt an der Umorientierung der öffentlichen Meinung zu arbeiten. Gerade darin besteht wohl die moralische Verpflichtung aller meinungsbildenden Kreise im Lande. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

*Autorisierter Redebeitrag*