

Marktwirtschaft in Deutschland: Vom Keynesianismus zum Neoliberalismus

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Zusammenfassung

Der Begriff „Neoliberalismus“ wird immer wieder unterschiedslos auf die Jahre des westdeutschen Wirtschaftswunders (1950-61) und auf die heutige weltoffene Wirtschaft Deutschlands angewandt. Zu Unrecht. Privatisierung, Deregulierung, Entstaatlichung kennzeichnen eine Wirtschaftsdoktrin, deren Durchsetzung in den achtziger Jahren begann und die, forciert durch die Europäische Union, auch in Deutschland immer stärker der Bewertung staatlichen Handelns zu Grunde liegt.

1. Globalsteuerung statt ORDO-Politik – Der Keynesianismus in der Bundesrepublik

Fast fünfzehn Jahre lang schien es, also könnten der „starke Staat“ der ordoliberalen Theorie Euckens und die Politik der sozialen Marktwirtschaft Erhards allein durch eine ordnungsgestaltende Politik des Staates konjunkturelle Krisen, endgültig vermeidbar machen (vgl. Hartwich, in: GWP 2/2006, 151-163). Um so größer war der Schock, als sich nach einigen Jahren weltwirtschaftlicher Labilitäten im Jahre 1966 auch im Wirtschaftswunderland Deutschland eine konjunkturelle Krise anbahnte und rasch vorwärts zu schreiten drohte. Die privatwirtschaftlichen Investitionen blieben aus, die staatlichen Haushaltsdefizite waren selbst durch eine offizielle Rücknahme von „Wahlgeschenken“ der 1965 gerade wiedergewählten CDU/FDP-Regierung und durch Einsparungen nicht in den Griff zu bekommen, und die Arbeitslosigkeit wuchs in kurzer Zeit ungewöhnlich stark (von 100.000 auf 600.000, vgl. Weimer 1998, S. 182 und 192). Für heutige Begriffe waren ihr Anstieg und die Arbeitsmarktsituation allerdings unproblematisch.

Diese erste „Wirtschaftskrise“ der Bundesrepublik im Jahre 1966/67 führte zunächst zu einer Regierungskrise der CDU/CSU-FDP-Koalition unter Bundeskanzler Ludwig Erhard. Die FDP zog ihre Minister aus dem Kabinett zurück, weil sie ihre Vorstellungen von der Behebung der Haushaltskrise nicht durch-

setzen konnte. Erhard musste letztlich zurücktreten. Die CDU/CSU suchte und fand einen neuen Kanzler (Baden-Württembergs Ministerpräsident Kiesinger) und bildete mit der SPD ab 1. Dezember 1966 die Große Koalition.

Die vornehmste Aufgabe der Großen Koalition wurde zunächst darin gesehen, die Konjunktur wieder zu beleben und über diese Belebung das übernommene Staatsdefizit zu beseitigen, sowie die regulären Steuereinnahmen wieder zu steigern. Sie brach mit der Eucken-Erhard-Doktrin, dass der Staat die Wirtschaftsordnung, nicht aber die Wirtschaftsprozesse zu gestalten habe. Unter Führung des wirtschaftstheoretisch ausgewiesenen Professors Schiller als SPD-Wirtschaftsminister und von F.J. Strauss als CSU-Finanzminister verschrieb sie sich einer neuen Doktrin der staatlichen Intervention, die Schiller – geschickt an Erhards Glaubensregeln anknüpfend – eine „Synthese von Eucken und Keynes“ nannte.

In den folgenden 10 Jahren deutscher Wirtschaftspolitik gehörte die auf den makroökonomischen Analysen John Maynard Keynes beruhende fiskalische „Globalsteuerung“ sogar zu den Glanzlichtern einer erfolgreichen Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik. Der Staat respektierte die marktwirtschaftliche Ordnung, versuchte aber, die marktwirtschaftlichen Prozesse, d.h. vor allem die volkswirtschaftlichen Konjunkturen, durch „antizyklische“ Maßnahmen zu steuern.

In der Situation am Jahresende 1966 und im Frühjahr 1967 begegnete die große Koalition dem Wirtschaftsabschwung, wie „nach Keynes“ geboten, mit einem kreditfinanzierten staatlichen „Eventualhaushalt“ (Konjunkturhaushalt). Diese Finanzmittel wurden als staatliche Nachfrage nach Bauleistungen, Strukturinvestitionen etc. eingesetzt, um die rückläufige Nachfrage der Privatwirtschaft aufzufangen. Der Staat setzte seine Finanzmittel mithin „antizyklisch“ ein, indem er die „Nachfrage“ der privaten Unternehmen und Konsumenten stützte bzw. ergänzte und damit die „Gesamtnachfrage“ in der Wirtschaft konjunkturpolitisch stabilisierte. Hinzu kamen Steuervergünstigungen und andere steuerliche Anreizmittel für die private Investitionstätigkeit.

Die „nachfrageorientierte“ staatliche Konjunktursteuerung basierte auf der theoretischen Annahme, dass die der Marktwirtschaft immanente privatwirtschaftliche Nachfrage nach Investitionsmitteln (Industrie), Gütern und Dienstleistungen (Konsumenten) nicht ausreicht, um Gesamtangebot und Gesamtnachfrage der Volkswirtschaft im Gleichgewicht mit zumindest geringfügigem Wachstum zu halten. Dann – so die wirtschaftspolitische Doktrin – müsse der Staat als Fiskus, d.h. mit seiner Verfügungsgewalt über eine politisch steuerbare Finanzmasse eingreifen. Steuererhöhungen seien in diesem Falle Gift für die Volkswirtschaft. Steuersenkungen verminderten die Staatseinnahmen und erschwerten die Erfüllung bestehender Staatsaufgaben. Deswegen solle der Staat auch mittels kreditfinanzierter Investitionsprogramme die fehlende privatwirtschaftliche Nachfrage ersetzen und ergänzen. Theoretisch sei die Kreditaufnahme dann nicht inflationsfördernd, wenn der Staat nur an die Stelle privater Kreditnachfrager trete. Komme die privatwirtschaftliche Konjunktur wieder in Schwung, müsse sich der Staat mit seiner Nachfrage zurückziehen, da andernfalls Inflationsgefahren drohten. Die „Ankurbelung“ des privatwirtschaftlichen Wirtschaftsprozesses könne auf diese

Weise gelingen und die Marktwirtschaft ohne jede Art von „Sozialisierung“ wieder funktionsfähig gemacht werden.

Mit diesen Prinzipien staatlicher Prozesssteuerung ohne Verletzung marktwirtschaftlicher Funktionsweisen hatte die große Koalition von CDU/CSU und SPD Erfolg. Ein kreditfinanzierter Konjunktur- (Eventual-)haushalt zur Stimulierung der Nachfrage reichte aus, um den privatwirtschaftlichen Konjunkturmotor wieder anzukurbeln. Ein zweiter derartiger Haushalt erwies sich bereits als mehr oder weniger unnötig. Bald boomte die Wirtschaft wieder. Allerdings mussten nun die zusätzlichen Staatsschulden bedient werden. Das Prinzip staatlicher Konjunktursteuerung wurde 1967 sogar in Form eines Gesetzes („Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“) Bestandteil der marktwirtschaftlichen Ordnung. Kernpunkte des Gesetzes wie die „Konjunkturausgleichsrücklage“ wurden überdies im Grundgesetz (Art 109, Abs.2) verankert.

2. Der Konflikt zwischen Reforminvestitionen und antizyklischer Konjunktursteuerung

Die Schwächen der antizyklischen Steuerungs doktrin zeigten sich allerdings bald. Eine Rückführung der Staatsschuld in der Hochkonjunktur mit steigenden Steuereinnahmen erwies sich als politisch nicht durchsetzbar. Denn nun sollten kostenträchtige Reformen vorgenommen werden. Aber zugleich sollte der Staat nach der Theorie seine Einnahmen nicht ausgeben, sondern Konjunkturausgleichsrücklagen bilden. Unter dem Druck der Interessenverbände und sozialpolitischer Versprechungen folgte der Staat nicht dem Gebot antizyklischer Steuerung in der Hochkonjunktur; er kürzte seine Ausgaben nicht, sondern verstärkte mit seiner Nachfrage, zum Beispiel auch nach Infrastrukturinvestitionen (Schulen, Straßen), seinerseits die Gesamtnachfrage. Er trug damit zur wirtschaftlichen „Überhitzung“ in Gestalt massiver Preissteigerungen und zur Inflationsgefahr bei.

Ähnliches hatte 10 Jahre zuvor bereits Ludwig Erhard mit seiner ORDO-Politik erlebt. Die Theorie kollidierte mit ihrem Menschenbild und der von Interessen geleiteten Gesellschaft. In der Theorie ebenfalls nicht vorgesehen war der weltweite „Ölschock“ ab November 1973. Selbstbewusst gewordene Ölförderländer begannen mit massiven Preiserhöhungen und einer darauf abgestellten Förderpolitik. Die weltwirtschaftliche Konjunktur, basierend auf dem Vorhandensein reichlicher und preiswerter Energieressourcen, brach ein. In Deutschland entstand in zeitlichen Schüben erstmals das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit (1975). So erwachsen auch von dieser Seite her zusätzliche Ausgaben für die öffentlichen Haushalte. Die damit ausgelöste „Stagflation“ (Inflation bei gleichzeitiger konjunktureller Stagnation) beschleunigte den Niedergang dieser Art staatlicher Politik. Aber nicht allein die Inflation, sondern mehr noch die wachsende Staatsverschuldung und die Arbeitslosigkeit wurden zu den zentralen Problemen der Innenpolitik.

3. Die Deutsche Bundesbank als Wegbereiter des neuen deutschen Neoliberalismus

Ab Mitte der siebziger Jahre – also noch in der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition – übernahm in Deutschland die Deutsche Bundesbank mit strikter Geldpolitik im Sinne der neoliberalen Doktrin Milton Friedmans das Kommando, zunächst allerdings noch mit mäßigem Erfolg, da die Fiskalpolitik die entgegengesetzte Linie weiterhin verfolgte. In den USA (Reagonomics) und England (Thatcherismus) kam es zeitgleich zu wesentlich weitergehenden Veränderungen, nämlich zur Übernahme des gesamten neoliberalen Konzepts eines Rückzuges des Staates aus den wirtschaftlichen Prozessen (Vgl. Sturm in: GWP 3/2006).

Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik hingegen übernahm bis 1982 dieses Konzept nicht. Sie verlegte sich mehr und mehr auf gezielte Interventionen in Form der regionalen und (wirtschafts-)sektoralen Strukturpolitik. Dies war der Versuch, nicht mehr durch eine „globale“ (also ganz allgemein wirkende) Steuerung, sondern durch gezielten Einsatz fiskalischer Mittel gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Die Schwächen dieses Konzepts lagen nicht allein in der Finanzierung sondern ebenso in der angemessenen politischen Zielfindung, -fixierung und -realisierung. Immer drängender wurden zugleich die Hauptprobleme, die wachsende Staatsverschuldung und die steigende Arbeitslosigkeit

Die Deutsche Bundesbank ist somit die erste wirtschaftspolitische Institution in Deutschland, die sich dem Konzept des „Monetarismus“, als einem tragenden Fundament des Neoliberalismus, verschrieb. Es basiert auf dem strikten Vorrang der Geldpolitik unter der Führung einer unabhängigen Zentralbank. Die Bindung an feste und politisch unabhängige Regeln und Kriterien für eine stabile Währung sollen diese Politik leiten. „Regelbindung“ heißt hier, dass die Zentralbank den Banken und Unternehmen vorab bekannt gab, nach welchen Kriterien sie welche geld- und kreditpolitischen Entscheidungen fällen werde. Sie verfolgte das gesetzlich vorgegebene Ziel der Sicherung der Geldwertstabilität durch Orientierung an der für ein bestimmtes Preisniveau in der Volkswirtschaft notwendigen Geldmenge. Dies bedeutete, dass sie auch unabhängig vom Willen der Regierung eine Verknappung der Geldmenge (und damit eine Erhöhung der Zinsen für Kredite) bewirkte. Die Deutsche Bundesbank konnte diese konsequente Umorientierung ihrer Geld- und Kreditpolitik im Schutze ihrer „Autonomie“ politisch durchhalten. Diese war zwar nicht ausdrücklich im Verfassungstext garantiert, hatte aber seit 1948 faktisch einen Verfassungsrang erlangt.

Gegenüber dem Regierungskonzept einer Orientierung am „magischen“ Viereck (hoher Beschäftigungsstand, Wirtschaftswachstum, Sicherung der Geldwertstabilität nach innen und außen) bedeutete dies ein Ausscheren der Bundesbank aus jenen Verpflichtungen, die eine von regelmäßigen Wahlen legitimierte und abhängige Regierung einzuhalten bemüht war. Dieser ging es vor allem um die Beschäftigung und um Arbeitslosigkeit. Exemplarisch erscheint die seinerzeit heftig diskutierte Aussage Bundeskanzler Schmidts, ihm wären

5% Inflation lieber als 5% Arbeitslosigkeit. Diese Entgegensetzung kann widerlegt werden. Im Prinzip aber, wohlgemerkt, zeigt die darin zum Ausdruck kommende Kontroverse auf den Kern des Problems. Der heute – nun in der Europäischen Union – geltende und wirkende Vorrang der Geldwertstabilität ist der stärkste Niederschlag jener Schule des Neoliberalismus, die in Chicago (Chicago-Schule, u.a. Milton Friedman) entwickelt wurde. Dieser Neoliberalismus beschränkt sich aber keineswegs auf die monetäre Politik. Vielmehr fordert dieses Konzept genereller ein Wirtschaftssystem mit einem freien Wettbewerb, der im Rahmen automatisch wirkender Stabilisierungsmaßnahmen funktioniert. Dieses „automatisch wirkend“ ist der zentrale Gegensatz zum Ideal staatlicher Steuerung.

4. Der Beginn neoliberaler Fiskalpolitik: Ein ausgeglichener Staatshaushalt

Im Gegensatz zu zeitgleichen Realisierungen des neoliberalen Konzepts in den USA durch Präsident Reagan und in England durch die Premierministerin Thatcher entwickelte sich Deutschland ab 1982 unter der CDU/FDP-Regierung Helmut Kohls nicht sofort im angekündigten und erwarteten Sinne konsequent in Richtung Neoliberalismus. „Liberalisierung“ und „Deregulierung“ wurden allerdings zu neuen wirtschaftspolitischen Leitlinien. Vordringlich aber war dieser Regierung die Sanierung der öffentlichen Haushalte. Trotz erwarteten Nullwachstums und einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von über zwei Millionen, also geringerer Steuereinnahmen und erhöhter Sozialausgaben, sollte ein weiterer Anstieg der Neuverschuldung gestoppt werden. Es begann die Sparpolitik der folgenden Jahrzehnte. Sie wurde – gemäß neoklassischer Lehre – zugleich als Wachstumspolitik durch Verbesserung der Angebotsbedingungen verstanden. Das heißt, zugunsten von Mittelstand und Wohnungsbau wurden steuerliche Entlastungen beschlossen, die wiederum durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1% finanziert wurden. Damit zeichneten sich die Konturen einer neuen Politik ab, die

Liberalisierung und
Deregulierung

- erstens die Bundesbank bei ihren Bemühungen um Stabilität der D-Mark unterstützte. Diese sah sich ab Winter 1982/83 in der Lage, den Zinssatz allmählich abzusenken und damit von der monetären Seite her eine konjunkturelle Belebung zu unterstützen, und
- zweitens den Grundzügen einer neuen neoliberalen Politik gerecht wurde, nämlich dem Postulat eines tendenziell ausgeglichenen Staatshaushalts, Verbesserung der Bedingungen für die Unternehmen und Verzicht auf eine direkte und aktive Bekämpfung von Depression und Arbeitslosigkeit durch den Staat. Alle Energien sollten auf die Verbesserung der „Angebotsbedingungen“, also der Verbesserung der Lage der Anbietenden, d.h. der produzierenden Unternehmen und Institutionen, konzentriert werden.

Die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre erwies sich als erfolgreich. Der Wirtschaftsaufschwung zeichnete sich bereits 1984 ab – allerdings stark begünstigt

durch außenwirtschaftliche Einflüsse, insbesondere die deutliche Senkung des Ölpreises. Wachstumsraten zwischen 1,5 bis 3,8% folgten bis 1989 trotz einer weiterhin strikten Stabilitätspolitik der Bundesbank, d.h. einer Politik der Orientierung an einer niedrigen Inflationsrate zwischen 0,1 und 2,8%. Im Mai 1985 kündigte die Regierung ein umfassendes und tiefgreifendes Steuerentlastungsprogramm in drei Stufen bis 1990 an. Das Programm enthielt die Senkung der Einkommen- und Lohnsteuer sowie massive Veränderungen des Progressionsverlaufs der Einkommensteuer, Senkung des Spitzensteuersatzes und des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne, folgte 1990. Angesichts des Streits um die Finanzierung der Entlastung, in erster Linie durch die Steuermehreinnahmen infolge guter Wirtschaftskonjunktur, hielt Bundesfinanzminister Stoltenberg (CDU) sogar einen vorübergehenden Anstieg der Nettokreditaufnahmen der öffentlichen Hände für vertretbar – unter der Voraussetzung, dass die bisherige Politik strikt weitergeführt werde. Die Bundesrepublik erlebte in der Tat mit 3,5% Wachstum des BSP ihr in den achtziger Jahren stärkstes Wirtschaftswachstum. Die „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik hatte damit ihren ersten Höhepunkt erreicht.

Über die theoretischen Grundlagen der neuen Politik entbrannte allerdings ein anhaltend heftiger Streit, der sich um den Gegensatz „Keynes oder Friedman“ oder auch um Fachbegriffe wie „nachfrageorientierte versus angebotsorientierte Politik“ zentrierte. Polarisiert war auch die Politik in dieser Frage. Neben Opposition und Gewerkschaften agitierten selbst die CDU-Sozialausschüsse gegen die neue Politik. Zweifellos verfolgte die Regierung Kohl eine angebotsorientierte Politik, indem sie in bis dahin unbekanntem Ausmaß in die sozialstaatliche Reformgesetzgebung der siebziger Jahre eingriff (erhöhte Selbstbeteiligung bei Krankenhausaufenthalt, Umstellung der Ausbildungsförderung auf Darlehen, Krankenversicherungsbeitrag für Rentner, Kürzung des Kindergeldes für Bezieher höherer Einkommen, Einschnitte in Subventionen, Verschiebung der Renterhöhung u.a.m.). Aber es waren noch eher Ansätze neoliberaler Politik, nicht vergleichbar mit den Rigorismen in England und den USA.

Nach der deutschen Vereinigung 1990 konnte der vom Neoliberalismus als konstitutiv angesehene ausgeglichene Staatshaushalt wegen der gewaltigen Finanztransfers von West nach Ost und des Verzichts auf vereinigungsbedingte Steuererhöhungen nicht durchgehalten werden. Deutschlands Staatsverschuldung stieg schnell. Auch stellte sich heraus, dass die Auflösung der Volkseigenen Wirtschaft der DDR keine Gewinne, sondern nur wachsende Verluste erbrachte. Die Höhe der deutschen Staatsschulden wird seither durch Sonderhaushalte verdeckt und dieser Teil aus dem operativen finanzpolitischen Geschehen herausgehalten. Eine Balancierung des Bundeshaushaltes ohne jährliche Neuverschuldung gelang der Regierung Kohl nicht mehr, im Gegenteil. Allein die Europäische Union sorgte in diesem Punkt für ständige Unruhe in der deutschen Finanzpolitik. Hatte dort doch Bundesfinanzminister Waigel in den neunziger Jahren den sogenannten „Stabilitätspakt“ durchgesetzt, der die beteiligten Staaten zu einer Verschuldungsquote von maximal 3% der BSP zwang.

5. Neoliberale Weichenstellungen: Abbau staatswirtschaftlicher Monopole, Liberalisierung und Deregulierung

Klare Elemente des neoliberalen Konzepts enthielten die von der Regierung Kohl eingeleiteten Privatisierungen und Deregulierungen, beides Instrumente eines Rückzugs des Staates aus den wirtschaftlichen Prozessen. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen gipfelte im Verkauf der Salzgitter AG, der Stromkonzerne Veba und VIAG, der Privatisierung und Aufspaltung der Deutschen Post sowie im Rückzug des Staates aus der Kreditwirtschaft, insbesondere durch Bankenprivatisierung (Berliner Industriebank, DSL-Bank, Depfa-Bank). Die Bundesrepublik wurde ab den achtziger Jahren zu einem offenen Finanzplatz, in dem zunehmend auch ausländisches Kapital (Banken, Investoren) agierte (vgl. Markus M. Müller in: *Gegenwartskunde* 4/2000, S. 447-455).

Der Rolle des Staates veränderte sich auch dadurch, dass die bestehenden Bundesaufsichtsämter für das Versicherungswesen aufgelöst wurden und stattdessen eine neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen gegründet wurde, die als Regulierungsbehörde zugleich die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht von der Deutschen Bundesbank übernahm (vgl. Roland Sturm in: *GWP* 2/2002, S. 205-207).

Dass diese und andere „Marktöffnungen“ nicht allein aus ordnungspolitischen Überzeugungen, etwa im Sinne einer Durchsetzung „des“ Neoliberalismus erfolgten, wird am Beispiel der Postreformen deutlich. Bis in die achtziger Jahre lag die Wahrnehmung der bundesstaatlichen Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen nach dem Grundgesetz (Art.73, Ziff.7) in den Händen der staatlichen Bundespost. Eine staatliche Monopolstellung war verfassungsrechtlich verbrieft.

Im Zuge der mikroelektronischen Revolution der siebziger und achtziger Jahre wurde bekanntlich gerade auch der Telekommunikationsmarkt grundlegend revolutioniert. Die Deutsche Bundespost blockierte faktisch den Anschluss Deutschlands an die technischen Errungenschaften im Ausland, weil sie nicht genügend Kapital für einen entsprechenden Infrastrukturausbau, noch dazu in schnellem Tempo, aufbrachte. Um das Innovationspotential privater Kapitalmärkte für die notwendigen Investitionen zu erschließen, waren fundamentale Strukturreformen überfällig.

Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland durch Aufgabe des staatlichen Postmonopols und Aufgliederung der Bundespost erfolgte in drei Stufen (vgl. Markus Müller/Roland Sturm in: *Gegenwartskunde*, 1/2000, S. 37-48). 1989 wurde die Post in drei von einander getrennte Sparten aufgeteilt: Telefon, Postbank, „gelbe Post“. Wichtig war dabei der Rückzug des Staates durch Abtrennung der hoheitlichen Funktionen, also Fragen der Aufsicht und/oder Regulierung, von der nun getrennten betrieblichen Unternehmensführung. Überdies begann die Öffnung der Märkte für neue Dienste, z.B. für Mobilfunk. 1994 wurde die Telekom teilweise privatisiert (Deutsche Telekom AG); die Ausgabe von Aktien war dann aber nicht nur für die Finanzierung neuer Dienstleistungsangebote, son-

Die Liberalisierung des
Telekommunikationsmarktes

dem vor allem, nach der deutschen Wiedervereinigung, für die Finanzierung von Strukturinvestitionen in die Telekommunikation der neuen Bundesländer wichtig. Die beiden anderen Sparten der ehemaligen Post wurden dem Titel nach ebenfalls, jedoch ohne Aktienaussgabe, privatisiert. 1996 wurde der Telekommunikationsmarkt mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) auch im ordnungspolitischen Sinne liberalisiert und für neue Segmente geöffnet.

Die aus dem ehemaligen Postmonopol verbliebenen Rechte des Postministers wurden in einer eigenständigen neuen Behörde gebündelt und damit vom politischen Tagesgeschäft getrennt. 1998 wurde das Postministerium aufgelöst und dafür eine „Regulierungsbehörde“ geschaffen, die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RTP). Diese neue Behörde entschied u.a. über den Marktzutritt neuer Anbieter, Tarife und Preise und über das Marktverhalten. Zwar war damit der Eingriff des Staates in das operative Geschäft beseitigt, jedoch unterschied sich diese „Regulierung“ nicht sonderlich überzeugend von den früheren staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Märkte. Da die Regulierungsbehörde zudem die Eigentümerrechte des Bundes wahrzunehmen hat, aber gleichzeitig die Märkte entgegen den Interessen der Telekom für Mitbewerber öffnen soll, ist eine Interessenskollision unvermeidlich und die Behörde eher zu konsensuellem Vorgehen gegenüber der Telekom als zu irgendeiner rigiden Marktöffnungspolitik gezwungen.

Weit zögerlicher entwickelte sich die Liberalisierung der Energiemärkte in Deutschland. Bis zu den achtziger Jahren wurden keine tiefgreifenden Strukturveränderungen eingeleitet. Erst 1998, zur gleichen Zeit wie das TKG, ersetzte das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) das bis dahin immer noch gültige Energiewirtschaftsgesetz von 1935 (!).

Im Gegensatz zum TKG wurde wegen der schwierigen eigentumsrechtlichen Voraussetzungen in bezug auf die Netze noch nicht der Wettbewerb als Ziel verankert. Allerdings wurde die Öffnung des Netzzuganges für Wettbewerber als Pflicht der Netzeigner eingeführt. Eine neue Regulierungsbehörde für die Elektrizitätsversorgung (wie die RTP) wurde nicht eingerichtet. Dies geschah erst mit der Etablierung der „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ (BNetzA). Ab 2006 gibt es somit für insgesamt fünf Netzmärkte eine Regulierungsbehörde, die für Wettbewerb sorgen soll sowie für die Kontrolle und Genehmigung von Nutzungsentgelten zuständig ist. In die Überwachung des Zugangs zur Infrastruktur (Netze) ist nun auch die Bahn einbezogen.

„Agenturen“ für Marktregulierungen, Aufsicht und Kontrolle sind heute ein Symbol für die neue Rolle des Staates. Es gibt sie nicht nur für die erwähnten fünf Netze. Auch die Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit in eine „Bundesagentur“ im Jahre 2002 unter der SPD-Regierung deutet auf das neue Verständnis von der Rolle des Staates hin, selbst wenn mit der Umbenennung konkret ganz andere Signale gegeben werden sollten. Der Staat will hier nicht mehr verwalten, sondern die Arbeitsvermittlung beschleunigen.

Diese Veränderungen berühren nicht zuletzt die schon im ORDO-Liberalismus geschaffenen Kartellbehörden. Ihre Aufgabe lag schon immer in der Sicherung des Marktzuganges durch den Versuch, private Marktmacht zu zerschlagen

bzw. einzudämmen. Heute ergänzen die Kartellämter ordnungspolitisch in selbstverständlicher Weise die Aufgaben der Regulierungsbehörden. Wie nötig dies ist, beweisen nicht zuletzt die privatwirtschaftlichen Oligopole auf dem deutschen Strom- und Gasmarkt (Vgl. etwa FAZ v.16.10.06).

6. EU-Binnenmarktverwirklichung als Durchsetzungsinstrument für Marktöffnungen

Das Vorgehen der deutschen Regierung im Fall der Energiewirtschaft folgte nicht so sehr dem eigenen Wunsch nach Liberalisierung und Deregulierung. Vielmehr reagierte die deutsche Seite hiermit auf eine Richtlinie der EU zum Energie-Binnenmarkt von 1996, in der der Beginn der Liberalisierung der Strommärkte für 1999 gefordert wurde. Das lenkt den Blick auf die entscheidende Rolle der Europäischen Gemeinschaft für die Durchsetzung des Neoliberalismus.

Durch die EEA (Einheitliche Europäische Akte) wurde 1985 die Vollendung des europäischen Binnenmarktes einschließlich der Dienstleistungsfreiheit beschlossen. Seit dieser Zeit wirkt die EU-Kommission mit ihren zahllosen Ämtern als Motor einer immer weiter fortschreitenden Angleichung der nationalen Märkte ihrer Mitgliedsstaaten. Dies ist im Prinzip nichts anderes als eine Form der Liberalisierung, die, da sie übernational von einer Gemeinschaftsinstanz kommt, zum Teil unerbittlicher als der Nationalstaat traditionelle Staatsbindungen und -verpflichtungen beseitigt. Sehr häufig befinden sich hierbei sogar die Nationalstaaten auf der Gegenseite. Am stärksten scheint Frankreich seine „Staats“Tradition wahren zu wollen. Aber auch für Deutschland gibt es viele Beispiele, man denke etwa an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder an den Kampf um die bewährte Form der Sparkassenorganisation.

Trotz der genannten Defizite in Liberalisierung und Deregulierung der Post liegt Deutschland mit dem Erreichten im europäischen Maßstab vorn. So strebt die EU-Kommission bis 2009 eine Liberalisierung des europäischen Postmarktes an. Dieses Ziel wird jedoch vorerst nur von wenigen Staaten, darunter Deutschland, England und Österreich, unterstützt. Restriktiv verhalten sich jene Mitgliedstaaten, die immer noch staatseigene Postunternehmen besitzen, darunter Frankreich, Italien, Spanien, Belgien und Luxemburg sowie verschiedene neue EU-Staaten. In Deutschland und in den Niederlanden soll der Markt Ende 2007 geöffnet werden. Großbritannien vollzog dies schon Anfang 2006. Nicht zu übersehen ist, dass der Preis für den Briefdienst in Deutschland einen Spitzenplatz einnimmt und nur von Schweden (privat), Italien (staatlich) übertroffen wird (FAZ, 7.10.2006).

Liberalisierung des europäischen Postmarktes

7. Die SPD/Grünen-Regierung: Neoliberale Wirtschaftspolitik und die Bewahrung des Sozialstaats

Die aus der Bundestagswahl von 1998 hervorgegangene Bundesregierung aus SPD und der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ unter Führung von Bundeskanzler Gerhard Schröder kehrte mit Ausnahme ihres kurzzeitigen Bundesfinanzministers Lafontaine nicht zur wirtschaftspolitischen Tradition der SPD, einer Wirtschafts- und Finanzpolitik nach den Grundlinien von Keynes, zurück. Selbst wenn sie es gewollt hätte, mittlerweile waren innenpolitisch, europäisch und weltwirtschaftlich Liberalisierung und Deregulierung schon zu weit fortgeschritten. Der Druck der Globalisierung bewirkte ein Übriges. Deutschland konnte nicht mehr zurück in eine allein nationalstaatlich definierte Wirtschaftspolitik.

Als ein wichtiges Beispiel für die Art und Weise, wie die SPD-geführte Regierung eine Einpassung in die neuen Regeln der Märkte versuchte, war ihr Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000. Damit leitete Finanzminister Eichel gleichsam die Auflösung der „DeutschlandAG“ ein, jener traditionsreichen Allianz von Banken und Industrieunternehmen, die bislang die deutsche Wirtschaft prägte. Von zentraler und nachhaltiger Bedeutung war die Bestimmung, dass die Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen einer Kapitalgesellschaft (etwa einer Bank oder Versicherung) an anderen Körperschaften steuerfrei gestellt wurden. Der Körperschaftsteuersatz wurde auf 25% reduziert. Betroffen waren hier also nur Kapitalgesellschaften. In der Folge verkauften Banken und Versicherungen ihren Industriebesitz, ohne Steuern auf die dadurch erzielten Gewinne zu zahlen. 2003 erhielten auch die Personengesellschaften der mittelständischen Unternehmen durch neue Besteuerungsformen Entlastungen. Nur bei der Gewerbesteuer (eine für Deutschland typische Abgabe) kam die Regierung nicht weiter. Die sogenannte „Fortentwicklung der Unternehmenbesteuerung“ (BFiM v. 4.2.2005) mündete in europarechtliche Anpassungen. Die „körperschaftsteuerlichen Vorschriften zur Gesellschafterfremdfinanzierung“ wurden ab 2003 europarechtskonform ausgestaltet mit dem Ziel, die Verlagerung von Gewinnen zwischen verschiedenen Steuersubjekten zu verhindern. „Harmonisierung der Besteuerung innerhalb der EU“ ist seither das Ziel der deutschen Unternehmenbesteuerung.

Ohne hier auf Einzelheiten steuerrechtlicher Art einzugehen, darf konstatiert werden, dass dieser erste grundlegende Schritt der Regierung Schröder sich nahtlos einfügte in das neue neoliberale Verständnis. Es war ein weiterer wichtiger Schritt zur Auflockerung des Investitionskapitalmarktes in Deutschland, der sich heute dadurch auszeichnet, dass in ausreichendem Maße Kapital zur Verfügung steht, aber gleichzeitig auch die Investoren der Kapitalanlagefonds ihre Prinzipien striktester Kapitalverwertung durchsetzen können.

Einen längeren Widerstand leistete diese Regierung gegen die Auflagen des EU-Stabilitätspaktes, als es um massive Haushaltskürzungen trotz ebenfalls massiv steigender Arbeitslosenzahlen ging. Angesichts der Bedeutung Deutschlands (Frankreichs und weiterer EU Staaten) konnte die EU-Kommission nicht umhin, hinhaltend und nachsichtig auf die Überschreitung der Defizitgrenzen zu reagieren. Hier war der Versuch dieser sozialdemokratisch geführten Regierung erkennbar, wenigstens dem Gebot einer Stützung der wirtschaftlichen Gesamtnachfrage zu folgen und nicht durch eigene Kürzungen einen weiteren Rückgang zu verursachen. Ein Relikt der Lehre von Keynes.

Im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit stand die sozialdemokratisch geführte Regierung vor besonders großen Schwierigkeiten. Als „Sozialstaatspar-

tei“ musste die SPD alle verfügbaren Mittel einsetzen, um die sozialen Sicherungsnetze trotz der unvorhergesehenen massenhaften Inanspruchnahme von Leistungen zu erhalten. Wegen der EU-Defizitgrenzen durfte sie aber keine neuen Schulden machen. Die „Agenda 2010“ war der Versuch, dieses Dilemma nachhaltig anzupacken und zugleich die traditionellen Regeln der deutschen Arbeitslosen- und Sozialhilfe unter Wahrung grundlegender Prinzipien an die veränderten ökonomischen Grundbedingungen anzupassen (vgl. **Agenda 2010** Hartwich in: GWP 1/2003, S. 113-142). Nicht mehr die Versorgung, sondern die Hilfe zu eigenverantwortlicher Wahrnehmung von Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die Aktivierung der Menschen, wurde das Ziel der Arbeitslosenversicherung. Unter den Aspekten der durch den Neoliberalismus veränderten Wirtschaftsordnung war die Agenda 2010 trotz „handwerklicher Mängel“ eine angemessene Antwort und eine mutige Neuorientierung.

Der Abbau staatlicher Monopole, Deregulierung und Privatisierung auch von traditionell staatlichen oder kommunalen Versorgungsunternehmen schritten auch unter der sozialdemokratisch geführten Regierung voran. Dadurch, dass sich für die politisch Verantwortlichen neoliberale Grundsätze immer selbstverständlicher mit dem Naheliegenden und Gebotenen verbanden, verloren sich die Konturen eines „ordnungspolitischen Neubeginns“ weitgehend. Zumindest traten rein ideologisch motivierte Aktivitäten zurück, nicht zuletzt deshalb, weil sie politisch unpopulär und nicht durchsetzbar waren.

9. Die Probleme neoliberaler Politik mit den Wirtschaftskonjunkturen

Sicher sind diese Ergebnisse der Liberalisierung und Deregulierung aus dem Geist des Neoliberalismus geboren. Jedoch sind sie auch Formen einer „Entstaatlichung“, die weit über die Theorie hinaus eine Anpassung an eine vor allem politisch veränderte Welt darstellen. Wie anders soll z.B. dafür gesorgt werden, dass nationale Unternehmen in den Genuss des weltweiten Kapitalangebots für Investitionen gelangen? Wie anders kann mit den modernsten Netztechniken dafür gesorgt werden, dass eine optimale Nutzung preisgünstiger Kooperationen mit fernen Märkten zum Nutzen der eigenen Wirtschaft und Gesellschaft möglich ist?

Auf der anderen Seite: Ein Nationalstaat kann sich den negativen Seiten neoliberaler Deregulierung und globalisierten Wettbewerbs nicht entziehen. Während die EU-Bürokratie bei ihrem Liberalisierungsdruck allenfalls unter einem Effizienz-, kaum jedoch unter einem Legitimationsdruck steht, muss die für eine Legislaturperiode gewählte nationale Regierung gegenüber den negativen Ergebnissen des Neoliberalismus gewaltigen politischen Druck aushalten. Sie soll nach der Doktrin ihre Staatsverschuldung niedrig halten. Sie soll die produzierenden Unternehmen von Steuern und Abgaben entlasten. Sie soll ausländische Wettbewerber tolerieren und auch globale Kapitalanleger unkontrolliert mit den Methoden des share holder value im Inland

Ein Nationalstaat kann sich den negativen Seiten neoliberaler Deregulierung und globalisierten Wettbewerbs nicht entziehen.

agieren lassen. Zugleich sieht sie sich den steigenden Lasten einer wachsenden Arbeitslosigkeit und den Kämpfen der Verbände um die Anpassung der Löhne und Arbeitskosten an weit weniger entwickelte, aber immer freier konkurrierende Wirtschaftsgesellschaften gegenüber.

Wie schon der deutsche Keynesianismus hat auch der heutige Neoliberalismus weder ein nationalstaatliches noch ein europäisches durchschlagendes Konzept gegen die steigende Arbeitslosigkeit zur Verfügung, wenn Krisen erst einmal ausgebrochen sind und Depressionsphasen anhalten. Dies ist offensichtlich die Folge einer weltweiten Liberalisierung von Kapital, Arbeitskräften, Produktion, Dienstleistungen, Standorten in Verbindung mit immer dichter werdenden elektronischen Netzwerken, die ein unternehmerisches Handeln „wie vor Ort“ ermöglichen. Vor allem wird in zunehmendem Maße auch die Konkurrenz der Arbeitskräfte nicht mehr nur vom Preis für die Arbeitskraft bestimmt, sondern auch durch Verringerung der Qualitätsdifferenzen. Kurz, auch die weitgehend dem Neoliberalismus folgenden Volkswirtschaften können sich dem Dilemma nicht entziehen, als Staaten für Krisen und ihre Bekämpfung verantwortlich zu sein.

Dabei stellt sich immer erneut die Frage der Staatsverschuldung. Eine offensive Verschuldungspolitik zur Krisenbekämpfung konterkariert die gesamte Doktrin. Deshalb ist sie untauglich geworden und damit auch eine wirksame antizyklische Fiskalpolitik. Der Rest einer solchen antizyklischen Politik liegt eben allenfalls darin, dass die Regierung einem Konjunktur einbruch mit rückläufigen Einnahmen und steigenden Sozialausgaben nicht ihrerseits mit schroffen Reduktionen der Staatsausgaben folgt und damit die Krise oder Stagnation vertieft. In einer Depression mit einer derartigen Lage des Staatshaushalts lässt sich weder eine Balance des Haushalts wahren, noch ein Ausgleich sichern. Vor allem ist es auch kaum möglich, angebotsorientierte Impulse zu geben, weil dies Steuersenkungen für die Unternehmen voraussetzt, die fiskalisch wie politisch problematisch sind. Das Bewusstsein von den Gefahren, dem sozialen Sprengstoff dieser Situation ist heute allenthalben vorhanden. Konkrete theoretische Konzepte, die auch politisch verantwortbar und durchsetzbar sind, sind nicht erkennbar.

10. Ein sozialstaatlicher Neoliberalismus in Deutschland?

Sicher ist, dass heute neoliberale Grundsätze die Politik bestimmen. Aber dies ist nicht eigentlich die konsequente Verwirklichung einer bestimmten Ordnungspolitik. Ohne die Beschlüsse über die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes von 1985, ohne die darauf aufbauende Realisierung der Prinzipien eines freien Wettbewerbs im Binnenmarkt und letztlich auch ohne den durch die Wiedervereinigung entstandenen Zwang zur Entfaltung aller privatwirtschaftlichen Energien, wäre der Vormarsch des Neoliberalismus in Deutschland vermutlich stockender verlaufen. Deutschland ist nicht Großbritannien und vor allem nicht das Großbritannien einer Premierministerin Thatcher (vgl. Roland Sturm in: GWP 3/2006).

Im Grunde kann die Frage genereller gefasst werden: Aus welchen Gründen hat der angelsächsische Neoliberalismus in Deutschland und im kontinentalen Europa keine konsequente Verwirklichung gefunden?

Vordergründig betrachtet, gibt das deutsche Regierungssystem der Bundesregierung im Vergleich zum britischen System deutlich geringere Handlungsfreiheiten. Das britische System „belohnt“ über das Mehrheitswahlrecht die siegreiche Parlamentspartei, und im Gegensatz zur Theorie kontrolliert dann der Premierminister das Parlament und nicht umgekehrt. Daraus ergeben sich Handlungsfreiheiten, die eine deutsche Regierung nicht kennt. Ihre parlamentarische Bindung ist, noch dazu in Koalitionsregierungen, stark. Die Parteiführungen in der Regierung balancieren überdies ihre Macht und suchen ein Gleichgewicht zwischen der Sicherung ihres Staatsamtes und der Absicherung der Parteiloyalität. Schließlich kompliziert der deutsche Föderalismus jede politische Entscheidung und vor allem natürlich grundlegende Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse.

Die Interessenstruktur der deutschen Gesellschaft und ihr Einfluss über eine auch politisch agierende Medienwelt verleiht manchen wirtschaftlichen Interessen geradezu eine Blockade-Position, die auch genutzt wird. Ein Vorgehen gegen die Gewerkschaften und ihre verbrieften Rechte, wie es die Premierministerin Thatcher in Großbritannien praktizierte, erscheint für Deutschland undenkbar.

Die großen gesellschaftlichen Gruppen sind traditionell eingebettet in gewachsene Strukturen des Zusammenlebens, des Wohnens, Arbeitens, Lernens in einem Staat, der bislang kaum anders gedacht worden war als umsorgender Staat, Sozialstaat also. In seiner geschichtlichen Verankerung ist er kaum in wenigen Legislaturperioden aus den Angeln zu heben.

Der deutsche Neoliberalismus wirkt in einer Mischung traditioneller Faktoren und verändert diese trotz der ökonomisch-technischen Entwicklungen nur langsam. Deshalb konnten auch die beiden großen Parteien im Bundestagswahlkampf von 2005 nicht mit den Hartz-Gesetzen oder mit mehr Wirtschaftsfreiheit und individueller Selbstverantwortung punkten. Sie fanden sich nach der Wahl bei der Reform des Bestehenden wieder. Die neoliberale Revolution macht in Deutschland keine Sprünge.

Die neoliberale Revolution macht in Deutschland keine Sprünge.

Es kann auf der anderen Seite nicht übersehen werden, dass dogmatische Positionen hoffähig geworden sind. Dies zeigt sich in der unerschütterlichen Ignoranz wirtschaftspolitischer Publizistik in Sachen Kapitalbeteiligungen durch Hedge Fonds und Private Equity-Unternehmen, in der ausschließlichen Rendite-Perspektive des Denkens und Argumentierens, das vor allem das „Human-Kapital“ nur als Reservoir zur Rendite-Steigerung kennt und jedes Verständnis für die Lage der Beschäftigten vermissen lässt. Es gibt dafür mittlerweile zahllose Beispiele.

Aufmerksamkeit verdient – weil von grundsätzlicher Bedeutung – der Unterschied zwischen Deutschland und dem wirtschaftlich wie politisch besonders nahestehenden Frankreich. Ganz offensichtlich sind in Deutschland die Maximen der wirtschaftlichen Öffnung, der Deregulierung und der wirtschaftlichen Handlungsfreiheiten weiter fortgeschritten. Während der Staat sich in Deutschland primär noch als Wahrer sozialstaatlicher Netze versteht, ist der Staat in

Frankreich darüber hinaus nach wie vor bewusst industriepolitisch präsent. Das Beispiel der Krise von EADS im Herbst 2006 machte den Unterschied besonders deutlich. Während als gleichwertige privatwirtschaftliche Gesellschafter Lagardère und Daimler-Chrysler (je 30%) agierten, hatte der französische Staat von Anfang an einen Anteil von 15%, den er auch behalten will. Angesichts der bevorstehenden Neustrukturierung bei Airbus erscheint es einfach unverständlich, dass über den Verkauf der privaten Aktienanteile der deutschen Seite diskutiert wird, aber die deutsche Regierung der großen Koalition unendlich zögert, ob sie durch die staatseigene KfW-Bankengruppe nennenswerte Anteile von Daimler übernehmen sollte, um bei der Sicherung der bislang gleichwertig verteilten Arbeitsplätze in Toulouse und Hamburg die deutschen Interessen angemessen wahrnehmen zu können. „Die Veränderungen der Eigentümerstruktur von EADS sind kein Grund für Aktienkäufe mit Steuergeldern“ meinte ein Kommentar der FAZ (13.10.06). Bundeswirtschaftsminister Glos stimmte zu: „Mir ist jeder Anteilseigner lieber, der ein privater Anteilseigner ist“ (SZ v.14./15.10.06). Während dieser deutschen Debatte wurde berichtet, dass der spanische Staat seinen Anteil an EADS gerne aufstocken möchte, und dass die Russen auf weitere Anteile drängen. Dies alles geschieht angesichts zehntausender deutscher Beschäftigter in den deutschen Werken, die bislang auf die Einflussbalance im Unternehmen vertrauen durften. An dieser Stelle wird jenes neoliberale Dogma deutlich, das sich mit der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wirklichkeit nicht mehr vereinbaren lässt.

Literatur

- Andersen, Uwe/Horst Bahro/Dieter Grosser/Thomas Lange, 1985, Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik, Opladen;
- Empter, Stefan/Frank Frick/Robert Vehrkamp (Hrsg.), 2005, Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh;
- Hartwich, Hans-Hermann, 1996, Soziale Marktwirtschaft. Gegenwartskunde 3/1996, S.411-448;
- Ders., 1998, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen;
- Ders., 2005, Private Equity und die Politik, GWP 3/3005, S.261-266;
- Müller, Markus M., 2000, Die Banken zwischen Staat und Wirtschaft. Von der Hausbank zum „Global Player“, Gegenwartskunde 4/2000, S.447-455;
- Ders., 2005, Neue Regeln für die Energiewirtschaft, GWP 4/05, S.447-457;
- Müller, Markus M/Roland Sturm, 2000, Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger? Die Liberalisierung des Energie- und Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Gegenwartskunde 1/2000, S.37-48;
- Ottnad, Adrian, 1996, Wohlstand auf Pump. Ursachen und Folgen wachsender Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt/Main;
- Sturm, Roland, 2002, Bundesbankreform und Modernisierung der Finanzaufsicht, GWP 2/2002, S.205-207;
- Ders., 2006, Thatcherismus, GWP 3/2006, S. 317-330;
- Weimer, Wolfram, 1998, Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von der Währungsunion bis zum Euro, Hamburg;
- Presseauszüge: FAZ, SZ, Die Welt, Handelsblatt, Bundesfinanzministerium.