

Krisenjahr 2009

Klaus F. Zimmermann

Wirtschaftswunderjahr 2009

Max Otte

Die Finanzkrise und das Versagen der modernen Ökonomie

Margit Bussmann

Geburt einer neuen Weltwirtschaftsordnung?

Heike Walk

Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft

Stephan Lessenich

Krise des Sozialen?

Friederike E. L. Otto

Auf dem Weg in die Klimakatastrophe?

Alexander S. Kekulé

Was wir aus der Schweinegrippe lernen können

Editorial

Das zu Ende gehende Jahr stand ganz im Zeichen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Die konjunkturellen Indikatoren für Deutschland deuten an, dass nun das Schlimmste vorüber sein könnte. Für das kommende Jahr wird wieder mit – wenn auch bescheidenem – Wachstum gerechnet. Der Arbeitsmarkt hat sich trotz düsterer Vorhersagen bislang als erfreulich robust erwiesen. Und doch dürfte 2009 als „Krisenjahr“ in Erinnerung bleiben.

„Krise“ im griechischen Wortsinn bezeichnet eine entscheidende Wendung: Abschied vom Gewohnten, Beginn von Unbekanntem – Abschluss und Chance für Neues zugleich. Bislang ist in Deutschland ein besonnener Umgang mit den Krisenfolgen zu konstatieren. Die Bürgerinnen und Bürger reagieren gelassen – als Verbraucher wie als Wähler; Extremisten hatten bei den diesjährigen Wahlen keinen Zulauf. Doch angesichts der Erschütterungen des globalisierten Kapitalismus und seiner Notrettung mit ungeheuren Summen öffentlicher Kredite droht eine Krise des Sozialen, vielleicht auch der Demokratie und ihrer Institutionen überhaupt.

Zu den unmittelbaren Folgen von Globalisierung und Individualisierung gehören gesellschaftliche Desintegrationsprozesse. Ein immer größerer Teil der Gesellschaft fühlt sich politisch ohnmächtig und wirtschaftlich abgehängt. Klassische Partizipationsangebote wie die Beteiligung an Wahlen oder die Mitwirkung in politischen Parteien werden immer weniger wahrgenommen. Sollte die Finanzkrise nicht sozialverträglich und vor allem nachhaltig bewältigt werden, wird das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz der Politik und in das Verantwortungsbewusstsein der Eliten weiter schwinden. Jenseits der Milliardendefizite in den öffentlichen Haushalten sind die tatsächlichen Kosten des „Krisenjahrs 2009“ noch nicht absehbar.

Hans-Georg Golz

Klaus F. Zimmermann

Wirtschaftswunderjahr 2009

Am Jahresende 2008 war die Welt von Furcht und Unsicherheit über die wirtschaftliche Zukunft beherrscht. Zu rasch war

Klaus F. Zimmermann

Dr. rer. pol. habil., geb. 1952; Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn; Honorarprofessor der Freien Universität Berlin und der Renmin Universität Chinas in Peking; Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin); Direktor des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Postfach 7240, 53072 Bonn. zimmermann@iza.org www.iza.org; www.diw.de

im letzten Drittel des Jahres aus ökonomischen Abschwungtendenzen ein gefühlter freier Fall der Volkswirtschaften geworden, dessen Größenordnung erst Wochen später bekannt wurde und dessen Ende nicht vorauszusehen war. Schon rasch konkretisierten sich die Befürchtungen, die neue Wirtschaftskrise habe das Kaliber, die große Weltwirtschaftskrise 1929 mit

weltweiten Auswirkungen für Wachstum und Wohlfahrt als dramatischstes Ereignis der neueren Wirtschaftsgeschichte abzulösen.

Tatsächlich befand sich die deutsche Wirtschaft, wie wir heute wissen, bereits im Vorjahr früh in einer Rezession, also in einer Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als Maß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Der massive Einbruch im 4. Quartal 2008 und im 1. Quartal 2009 wurde allerdings frühzeitig ab dem 2. Quartal 2009 gestoppt. Inzwischen zeigt sich, dass sich die deutsche Volkswirtschaft gegen alle Erwartungen als eine der ersten Ökonomien weltweit deutlich erholte und eine Leitrolle bei der Bewältigung der Krise übernimmt. Dabei hat sich der Arbeitsmarkt unverhofft und entgegen vieler Panikprognosen als außerordentlich robust erwiesen. Das Krisenjahr 2009 könnten Wirtschaftshistoriker somit später einmal als Wirtschaftswunderjahr am Arbeitsmarkt bezeichnen.

Ist die Krise damit am Ende? Was war ihre Ursache, und was haben wir zur Vermeidung

ähnlicher Herausforderungen in der Zukunft gelernt? Gibt es Gefahren eines Rückfalls? Welche Keime einer neuen Krise können aus der gegenwärtigen erwachsen?¹

Wo steht die deutsche Wirtschaft?

Im Vergleich zum Vorjahr wird die Wirtschaftsleistung 2009 preisbereinigt um deutlich weniger als fünf Prozent geringer ausfallen. Mit Ausnahme Japans verzeichnet keines der großen Industrieländer einen solch starken Rückgang. Tatsächlich hatten die Befürchtungen einer Schrumpfung bis zur Jahresmitte zeitweise schon bei mehr als sechs Prozent gelegen.

Im Verlauf der weltweit heftigsten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg wuchs die Angst um die Arbeitsplätze. Tatsächlich brach in vielen Ländern die Beschäftigung ein. Neben den USA sind in Europa beispielsweise Spanien, Irland und Großbritannien zu nennen. Auch in Deutschland war von vielen Beobachtern seit längerer Zeit ein großer Einbruch am Arbeitsmarkt erwartet worden. Spätestens seit dem Jahreswechsel 2008/2009 verdichteten sich die Befürchtungen heftig steigender Arbeitslosenzahlen. Allerdings war die Arbeitslosigkeit in Deutschland, über das Ende des Wirtschaftsbooms hinaus, das ganze Jahr über bis zum Dezember 2008 gefallen. Trotz eines Anstiegs in den ersten Monaten des Jahres 2009 ging die Arbeitslosigkeit im Frühjahr wieder zurück.

Dennoch verstärkten sich auch im Sommer die öffentlichen Einschätzungen, nach denen die Arbeitslosigkeit im Jahresverlauf weiter anziehen und bald schon vier Millionen in diesem Jahr und fünf Millionen im Jahr 2010 überschreiten werde. Dies stützte sich auf die erheblichen Arbeitskräftereserven in vielen Firmen, ihre massiven wirtschaftlichen Belastungen und den hohen Bestand an Kurzarbeitern. Die Arbeitsproduktivität fiel, ein ganz außergewöhnlicher Vorgang, und bot einen Beleg dafür, dass die Unternehmen Arbeitskräfte in gewaltigem Umfang horteten und wohl immer noch horteten. Und wenn den Un-

¹ Vgl. zu einer umfassenden Analyse auch das soeben vorgelegte Buch von Klaus F. Zimmermann und Dorothea Schäfer, Finanzmärkte nach dem Flächenbrand. Warum es dazu kam und was wir daraus lernen müssen, Wiesbaden 2010.

ternehmen die Puste ausgehe, müssten sie sich über kurz oder lang von überflüssigem Personal trennen.

Gemessen an diesen Vorhersagen erscheint es tatsächlich als Wunder, dass es am Arbeitsmarkt in diesem Sommer ruhig blieb und es auch im Herbst nicht schlechter wurde. Allerdings hatte ich genau dies bereits im Frühsommer prognostiziert.¹² Und ein weiteres Wunder war, dass der freie Fall der Wirtschaft bereits im 2. Quartal gestoppt werden konnte und sich eine Phase des sanften Auftriebs abzeichnete. Im 3. Quartal wuchs die deutsche Wirtschaft wieder kräftig. Auch im 4. Quartal 2009 wird mit einer Fortsetzung des positiven Trends gerechnet. Dadurch wirkte sich die Krise weit weniger markant aus als lange gedacht, und für 2010 kann auf kräftiges Wachstum gehofft werden. Vier Millionen Arbeitslose im Jahr 2009 wurden deshalb schon bald auch rechnerisch unmöglich, fünf Millionen im kommenden Jahr erscheinen inzwischen ausgeschlossen. Heute liegen die Prognosen für 2009 bei 3,4 Millionen und für 2010 bei knapp vier Millionen Arbeitslosen.¹³

Von Wundern kann indes nur so lange gesprochen werden, bis die Ursachen transparent sind. Das Ganze sei ein Erfolg der Konjunkturpakete, wird wohlfeil spekuliert. Dabei wird geflissentlich übersehen, dass die meisten staatlichen Fördermaßnahmen erst zur Jahresmitte zu wesentlichen Mittelabflüssen führten und sich die Wirkungen, wenn überhaupt, weitgehend erst 2010 einstellen werden. Außer der Kurzarbeit war nur die umstrittene Abwrackprämie an wesentlichen Instrumenten frühzeitig in Kraft, sie kann aber schon vom Volumen her kaum die rasche Erholung bewirkt haben. Die sich abzeichnende Erholung sollte zum Anlass für Überlegungen genommen werden, wie die beschlossenen konjunkturellen Belebensmaßnahmen auf den Bildungs- und Infrastrukturbereich konzentriert werden können, wo die Mittel am

sinnvollsten und nachhaltigsten investiert wären.

Der deutsche Arbeitsmarkt ist in der Krise gut aufgestellt gewesen: Dazu haben die Arbeitsmarktreformen der vielgescholtenen Agenda 2010, die langjährige Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften und die Anpassungsmaßnahmen in den Unternehmen beigetragen. Seit langem sind die Lohn- hinter den Kapitaleinkommen zurückgeblieben, was zu einer robusten Konstitution der Firmen beigetragen hat. Ferner hat die Krise in Deutschland vor allem die Leistungsträger in den exportorientierten Investitionsgüterindustrien getroffen. Die Folgen waren deshalb auf einige Sektoren begrenzt, vor allem auf die Exportindustrie und damit verbundene Wirtschaftszweige wie den Außenhandel. Kaum tangiert wurden dagegen Wirtschaftszweige, die auf den privaten Konsum ausgerichtet sind. Baden-Württemberg steht folglich mit seiner stark exportorientierten mittelständischen Wirtschaft an der Spitze bei der Zunahme der Arbeitslosigkeit, Mecklenburg-Vorpommern infolge mangelnder Exportorientierung und einer geringen Wirtschaftskraft am Ende.

Die betroffenen Fachkräfte setzt man nicht so leicht auf die Straße. Zu sehr ist der sich langfristig verstärkende Fachkräftemangel auch in der Krise sichtbar. Lieber hält man auch angesichts einer Million offener Stellen diese Fachkräfte jetzt um (fast) jeden Preis in den Unternehmen. Sicher war und ist dabei unterstützend die Kurzarbeit der effektivste Teil des deutschen Konjunkturprogramms. Die Möglichkeiten für Kurzarbeit, bei der die Arbeitsagentur Arbeitszeitverkürzungen in den Unternehmen auf Staatskosten mitfinanziert, waren von der Bundesregierung in diesem Jahr in mehreren Schritten deutlich ausgeweitet worden. Dabei wurden die Bezugszeiten von ursprünglich sechs auf zuletzt 24 Monate erhöht. Flexiblere Arbeitszeitregelungen, der Abbau von Zeitarbeit und das Abschmelzen von Arbeitszeitkonten erfüllten ihre Pufferfunktion.

Hinzu kommt, dass soziale, arbeitsmarktpolitische und steuerspezifische Stabilisatoren gegriffen haben. Bei diesen automatischen Konjunkturmaßnahmen, für die keinerlei politische Entscheidungen nötig sind, erhöhen sich die Defizite der Budgets der öffentlichen

¹² Vgl. Nikos Askitis/Klaus F. Zimmermann, Prognosen aus dem Internet: weitere Erholung am Arbeitsmarkt erwartet, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 76 (2009) 25, S. 402–408; dies., Sommerpause bei der Arbeitslosigkeit: Google-gestützte Prognose signalisiert Entspannung, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 76 (2009) 33, S. 561–566.

¹³ Vgl. Sachverständigenrat, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden 2009.

Hand und der sozialen Sicherungssysteme durch krisenbedingte Steuerausfälle und vermehrter Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung. Hohe Beschäftigung und niedrige Energiepreise stabilisieren den Konsum und damit die Wirtschaft. Tatsächlich hat die Krise die privaten Haushalte in Deutschland gar nicht erreicht, sondern primär die Unternehmens- und Vermögenseinkommen getroffen. Sie egalisiert also und korrigiert langfristige Trends in der Umverteilung.

Konjunkturprognosen in der Krise

Alle uns nach und über die Klippe? In Zeiten großer Unsicherheiten folgen Menschen ihrem Herdentrieb, anstatt sich selber eine Meinung zu bilden. Das gilt auch für Investoren und Prognostiker. Wie Erdbeben sind auch existenzielle Wirtschaftskrisen unprognostizierbar. Schon zu normalen Zeiten sind Konjunkturprognosen auf mittlere Sicht sehr unsicher.¹⁴ Gerade deshalb ist das öffentliche Interesse an ihnen riesengroß. In einer so zuvor nie dagewesenen Krise gilt das umso mehr. Prognosen sind deshalb gefährliche Unterhaltung, nicht unschuldige Wissenschaft, denn ihr Zweck ist Orientierung, und sie beeinflussen wirtschaftliches Verhalten.

Wer die Krise prognostiziert, braucht sich in Zeiten großer Unsicherheiten nicht zu wundern, wenn Aktienmärkte kollabieren und Investitionen angesichts der unklaren Zukunft unterbleiben. Der damit einsetzende Wirtschaftseinbruch bestätigt die Prognose und kann zum Systemzusammenbruch führen. Der Philosoph Karl Popper spricht vom Ödipus-Effekt, und das Phänomen, das auch in biologischen Systemen auftritt, wird nach dem Soziologen Robert K. Merton selbsterfüllende Prophezeiung genannt. Tatsächlich begann die Wirtschaftskrise prognostiziert, aber nicht voll verstanden, schon lange vor den kollabierenden Finanzmärkten im vorvergangenen Herbst. Die damit aufgetretene massive globale Unsicherheit erzeugte auch unter den Prognostikern Herdenverhalten – und massive systematische Revisionen mit immer negativeren Wachstumsprognosen. Unvermeidbar trug dies zu weltweit einbrechenden Absatzerwar-

tungen der Investoren bei. Manche Prognosen wären deshalb besser unterblieben.¹⁵

Im April dieses Jahres verzichtete das DIW Berlin auf eine Prognose für 2010, legte sich aber für das laufende Jahr auf minus 4,9 % fest.¹⁶ Es sei immer noch zu komplex, das Folgejahr zu diesem Zeitpunkt abzubilden. Die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute, die kurz darauf vorgestellt wurde, kam dagegen zu minus 6 % für 2009 und zu minus 0,5 % für 2010. Beide Angaben der Gemeinschaftsdiagnose werden sich wohl als vorschnell erweisen. Die Schrumpfung 2009 wird wohl unter 5 % bleiben. Und 2010 wird aller Voraussicht nach viel besser als zuvor gedacht: Das DIW Berlin und die Gemeinschaftsdiagnose haben sich im Oktober auf ein Plus von 1,3 % bzw. 1,2 % festgelegt. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten ein Plus von 1,6 % genannt. Einige Bankenvolkswirte haben bereits Prognosen mit bis zu 2,5 % Wachstum vorgelegt. Damit kann sich das DIW Berlin mit seiner eher zurückhaltenden Prognosestrategie bestätigt sehen.

Sollte damit ein Argument geliefert worden sein, Prognosen künftig generell zu unterlassen? Wohl kaum. Zwar können Prognosen in besonders kritischen Konjunkturphasen gefährlich, weil Krisen verstärkend, wirken. Und sie sollten unterbleiben, wenn ihre Prognosefähigkeit nicht minimalen Ansprüchen genügt. Beides trifft für den konjunkturellen Normalbetrieb nicht zu, wenn es um Vorhersagen von bis zu einem Jahr geht.

Ursachen der Wirtschaftskrise

Grundsätzlich hätte die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise Deutschland über drei Kanäle erreichen können: (1) über die internationale Verflechtung des Finanzsektors, welche die Kreditvergabe bedroht; (2) über die deutschen Exporte in die USA, aber auch in alle anderen Länder, die mit den USA in engen Wirtschaftsbeziehungen stehen; (3) durch die Zukunftserwartungen von Unternehmen und

¹⁴ Vgl. Konstantin A. Kholodilin/Boriss Siliverstovs, Geben Konjunkturprognosen eine gute Orientierung?, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 76 (2009) 13, S. 207–213.

¹⁵ Vgl. Klaus F. Zimmermann, Schadensbegrenzung oder Kapriolen wie im Finanzsektor?, in: Wirtschaftsdienst, 88 (2008) 12, S. 18–20.

¹⁶ Vgl. Christian Dreger et al., Nach dem Sturm: Schwache und langsame Erholung – Frühjahrgrundlinien 2009, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 76 (2009) 15–16, S. 238–270.

privaten Haushalten, die über die Risikobereitschaft die Investitionen und über das Konsumklima die Kaufkraft beeinflussen. Tatsächlich hatte der deutsche Konjunktüreinbruch fast ausschließlich mit dem Einbruch der Exporte und mit der Investitionsgüterindustrie zu tun. Dies bestätigt ein weiteres Mal die übergroße Weltmarktabhängigkeit der deutschen Wirtschaft. Neu war diesmal, dass ein Einbruch in den Zukunftserwartungen der Investoren zu einem gleichzeitigen Einbruch der Nachfrage nach deutschen Investitionsgütern auf allen Weltmärkten geführt hat, wie er zuvor noch nie beobachtet wurde.

Der seit Sommer 2008 spürbare Rückgang der Weltkonjunktur bedrohte in vielen Staaten Beschäftigung und Wohlstand. Ausgegangen war der Rückgang von den USA, die bereits seit Jahresbeginn 2008 mit massiven Rezessionsängsten zu kämpfen hatten. Dazu kam eine langjährige, aber nun eskalierende Krise in der Automobilindustrie, in der die Unternehmen mit falschen Kostenstrukturen und verfehlten Produktpolitiken am Markt vorbei agierten. Das massive Konjunkturprogramm der USA im Sommer 2008 war bereits nach zwei Quartalen verpufft. Seine überwiegend über Steuerschecks ausgegebenen Mittel flossen letztlich nur zu einem Teil in den Konsum. Das Programm hat den weiteren Konjunkturabschwung und die danach vom Schritt ins Galoppieren geratene Finanzkrise in den USA nicht verhindern können.

Im Gegenteil hätte sich ohne die einsetzen- de Wirtschaftskrise der Zerfall der traditionellen Wall Street kaum so vollzogen. Die Vorstellung, ein paar „verantwortungslose Zocker“ an der Wall Street hätten die Welt über Nacht zum Einsturz gebracht, ist falsch. Zwar sind im Finanzsektor schwere Fehler gemacht worden; zu glauben, dass der Kollaps dieses Sektors im Herbst 2008 die Ursache für die dann einsetzende Wirtschaftskrise darstellt, ist aber vorschnell. Denn längst hatte die Krise schleichend begonnen. Die vermeintlich „schnelle“ Übertragung der Probleme von der finanz- auf die realwirtschaftliche Ebene ist zunächst einmal das Ergebnis eines Wahrnehmungsproblems und einer Verwechslung von Ursache und Wirkung. Dazu trägt natürlich bei, dass sich Stimmungen und Erwartungen von Konsumenten und Investoren heute wegen der unmittelbaren internationalen Kommunikation

direkt anpassen. Dazu gehört aber auch, dass medial eine Dramatik inszeniert wird, indem Negativmeldungen überzeichnet und Positivmeldungen ignoriert werden. Letztlich gab es keine schnelle Übertragung der Probleme auf den Arbeitsmarkt, auf die Konsumstimmung und auf die Steuereinnahmen. Dies wurde in der öffentlichen Diskussion lange nicht ausreichend gewürdigt.

Die Finanzkrise hatte ihren Auslöser in einem dreifachen Staatsversagen in den USA: eine jahrelange Niedrigzinspolitik der Notenbank, die sogar negative Realzinsen zuließ und so die Häuserspekulationsblase erst ermöglichte, die Verweigerung einer frühzeitigen Regulierung der Finanzmärkte und der Verzicht auf die Rettung von Lehman Brothers, einer systemisch wichtigen Bank. Der Fall Lehman Brothers hatte eine wichtige symbolische Bedeutung, da die weltweite Vernetzung dieser Bank die Krise in die Finanzzentren der Welt transportierte.

Der deutsche Staatssektor hat in dieser Krise weder durch seine tief verstrickten Staatsbanken noch durch eine besonders effektive Bankenaufsicht überzeugt. Managerschelte ist verständlich, aber sie führt nicht weiter, denn hier geht es um die systemischen Risiken einer gesamten Branche. Die langfristige Stabilisierung des Wirtschaftssystems nur vom Staat zu erhoffen, hieße auf Sand zu bauen. Die Lehrbuchantwort einer angemessenen Reaktion auf eine solche Finanzkrise war und ist eine international koordinierte Flutung der Geldversorgung, niedrige Zinsen, die Garantie der Interbankenkredite und der Spareinlagen, die Ablösung unfähiger Manager, die Bereitstellung von öffentlichem Eigenkapital durch eine temporäre Teilverstaatlichung verbunden mit einer simultanen Herauslösung der Problemaktiva in eine „Bad Bank“ und die Etablierung einer reformierten internationalen Finanzordnung.

Leider ist eine solche Reaktion nur graduell erfolgt. Mängel gab es insbesondere bei der internationalen Koordination, bei der Lösung des Problems der toxischen Assets und damit der Sicherstellung des Kreditgewährungspotenzials durch die Zuführung frischen Kapitals sowie bei der Umsetzung einer neuen, global funktionierenden Finanzmarktkontrolle. Es war kontraproduktiv, die Banken zum Kotau zwingen zu wollen, wie dies das deutsche Rettungspaket vorsah. Dies verzö-

gerte wegen der Stigma-Effekte die Gesundung. Hilfen wurden so nur unzureichend angenommen. Das Bad-Bank-Modell der Bundesregierung bleibt praktisch ungenutzt, weil es auf Freiwilligkeit setzt und staatliches Engagement im Bankensektor scheut. So bleibt bis heute die Gefahr, dass eine anspringende Konjunktur durch mangelnde Kreditbereitschaft der Banken und durch den konkurrierenden, krisenbedingt hohen Kreditbedarf der öffentlichen Hand behindert wird. Dann käme es tatsächlich zu dem, was populär „Kreditklemme“ genannt wird.

Der Kern der Finanzkrise liegt aber im massiven Vertrauensverlust des Finanzsektors in sich selbst. Ruhe kehrt erst mit einer neuen internationalen Finanzarchitektur ein. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Zentralbanken sind potenzielle Akteure auch einer künftigen Krisenbewältigung und sollten deshalb als Kontrollinstitute ausscheiden.¹⁷ Nationale und supranationale (auf regionaler Ebene), international kooperierende Kontrollinstitute müssen mit schärferen Kontrollrechten für den gesamten Bankensektor unter Einschluss von Banken, Hedgefonds und Ratingagenturen ausgestattet werden. Die Kontrolle und Zertifizierung von Finanzprodukten muss um die Kontrollmöglichkeit ganzer Geschäftsstrategien erweitert werden. Es müssen Honorierungsgrundsätze für das Management gelten, die sich am langfristigen Unternehmenserfolg orientieren und die Verantwortung für unternehmerisches Handeln auch monetär fassen. Die Finanzkrise wird erst dann zum Verstärker einer allgemeinen Wirtschaftskrise, wenn der Bankensektor, die Zentralbanken und der massiv intervenierende Staat ihre Aufgaben nicht wahrgenommen haben.

Kreditklemme, Staatsverschuldung und Wirtschaftsaufschwung

Die Anzeichen für eine Kreditklemme sind in Deutschland immer noch dürrig. Aber mit der zunehmenden wirtschaftlichen Dynamik wird der Elchtest des Bankensektors fällig.

¹⁷ Dem widerspricht, dass die Bundesregierung der Deutschen Bundesbank die Aufsicht über den Finanzsektor übertragen will. Tatsächlich hat die Bundesbank in der Krise eine respektable Rolle gespielt. Es ist aber ein grundsätzliches Problem, wenn in einer möglichen neuen Krise in der Zukunft der gescheiterte Aufseher auch der letzte Retter in größter Not sein soll.

Die Banken weisen sie noch von sich; auch die Deutsche Bundesbank und die Kreditanstalt für Wiederaufbau haben dies immer wieder bekräftigt. Bei der Europäischen Zentralbank akkumuliert seit langem die Bankenliquidität. Die Interbankenverschuldung ist allerdings noch nicht wieder genügend in Fahrt gekommen. Ausländische Banken haben sich aus dem deutschen Kreditvergabe-geschäft zurückgezogen.

Langfristige oder umfangreiche Kredite, die Konsortien aus Banken erfordern, sind risikoreich und werden deshalb nur zögerlich angeboten. Tatsächlich berichten große Firmen seit einiger Zeit von zunehmenden Restriktionen bei der Kreditvergabe. Diese überschreiten die Restriktionen der kleinen und mittleren Unternehmen in ungewöhnlicher Weise. Aber kann man den Banken, denen man einerseits vorwirft, Risiken bei ihren Produkten nicht bedacht zu haben, diese Vorsicht nun vorhalten? Ist dies nicht die normale, angemessene Vorsicht bei noch unsicherer wirtschaftlicher Aussicht? Die gemessenen Engpässe bei allen Unternehmen liegen immer noch unter denen vor fünf Jahren. Dies ist also noch kein Beleg für eine große Krise bei der Kreditvergabe.

Eine Kreditklemme kann allerdings auch dadurch entstehen, dass die Banken die von der Privatwirtschaft benötigten Kredite nicht zur Verfügung stellen können, weil der öffentliche Sektor infolge der krisenbedingten Staatsverschuldung die erforderlichen Finanzmittel an den Kapitalmärkten aufsaugt. Dieser Bedrohung der mittelfristigen Entwicklung der Wirtschaft wird immer noch nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Tatsächlich ist diese Bedrohung durch die Absicht der Bundesregierung größer geworden, die Staatsdefizite in den beiden kommenden Jahren durch Steuersenkungen und steigende Transferausgaben weiter zu erhöhen.

Nach übersteigerten Erwartungen an den Markt droht jetzt die Überforderung des Staates. Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht hatten sich deutsche Finanzminister bemüht, die überbordende Staatsverschuldung zu begrenzen. Denn der Vertrag sieht zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen in den Mitgliedsländern vor, die Neuverschuldung in normalen Jahren auf deutlich unter drei und die gesamte Staatsverschuldung auf unter 60 Pro-

zent des BIP zu begrenzen. Doch jetzt wurden die Schleusen wieder weit geöffnet: Was bereits im vergangenen Wirtschaftsboom begann, wurde in der Krise zum Breitensport. Mit großen Ausgabensummen versuchte der Staat, alles und jedes zu retten, die Banken, allerlei Unternehmen und die Konjunktur ohnehin. Im Bundestagswahlkampf überboten sich die Parteien mit Wahlversprechen zu Steuersenkungen oder zur Umverteilung. Nach der Wahl wird ein allein politisch motiviertes Förderprogramm für Familien, Erben, den Hotelsektor und Firmen zum „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ stilisiert.

Aber diese große Leichtigkeit baut auf den Schein. Sie wird uns schon bald kräftig um die Ohren fliegen. Erinnern wir uns: Seit den 1970er Jahren ist die Staatsverschuldung stark gestiegen, von unter 20 Prozent des BIP auf gegenwärtig etwa 65 Prozent. Das kostet die Steuerzahler schon heute viel Geld. Derzeit 70 Milliarden Euro jährlich allein für den Schuldendienst fehlen woanders, das sind bereits drei Prozent des BIP oder 850 Euro je Einwohner. Allein durch die Konjunkturprogramme und die automatischen Stabilisatoren (Steuerausfälle, zusätzliche Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere für Arbeitslosigkeit) wird der öffentliche Sektor 2009 und 2010 auf bis zu 200 Milliarden Euro Neuverschuldung kommen. Damit dürfte der Schuldenstand sprunghaft auf gut 75 Prozent des BIP steigen. Dieser öffentliche Finanzierungsbedarf bedroht die Kreditvergabemöglichkeit an die Wirtschaft und erhöht nachhaltig die Belastungen für die Zukunft. Denn es wird verdrängt, dass uns die zukünftigen, seit langem transparenten Belastungen durch den demographischen Wandel mit der großen Wirtschaftskrise nicht verlassen haben. Rente, Pflege und Gesundheit sind nur die Namen dreier Eisberge, die weiter in die Richtung der „Titanic“ Deutschland treiben. Zwar war die Haushaltskonsolidierung, beflügelt durch den Boom, Steuererhöhungen und die Arbeitsmarktreformen, bis 2008 gut vorangekommen. Aber dennoch hatten die Politiker bereits wieder die Spendierhosen angezogen: Die Renten wurden außerplanmäßig erhöht, das Arbeitslosengeld verlängert, das Kindergeld angehoben. Auch ist die Teilabschaffung der Pendlerpauschale gescheitert.

Die noch vor der Bundestagswahl grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse soll nun dafür sorgen, dass die strukturelle, von der

Konjunktur unabhängige Neuverschuldung des Bundes auf maximal 0,35 Prozent des BIP beschränkt ist. Die Länder sollen sich ab 2020 gar nicht mehr verschulden dürfen. Der Bund muss die Vorschrift ab 2016 zwingend umsetzen, die Übergangsregelungen müssen bereits ab 2011 beachtet werden.

Eine steigende Staatsverschuldung muss aber mit größeren Zinszahlungen bedient werden. Die derzeit niedrigen Zinsen lassen dieses Problem als gering erscheinen. Doch schon bald werden sie mit einer Erholung der Konjunktur kräftig steigen, die Haushalte überlasten und politische Gestaltungsspielräume ersticken. Dieses und nächstes Jahr müssen zwar noch Staatsdefizite entstehen können, damit die Wirtschaftskrise ausklingt. Aber mit einem kräftigen Wirtschaftswachstum sollte man für die Haushaltssanierung in den nächsten Jahren besser nicht rechnen. Das Wachstum könnte durch die größere Staatsverschuldung abgewürgt werden.

Die öffentlichen Haushalte mit der Keule angedrohter Steuersenkungen zum Sparen zu bringen, hat sich schon in den vergangenen Jahren als unmöglich erwiesen. Weder ein Subventionsabbau, der zudem häufig auch Steuererhöhungen impliziert, noch die viel beschworene Reduktion der Bürokratie und der Personalkosten erscheinen deshalb auf Sicht machbar. Dass Steuersenkungen unter den absehbaren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vertretbar sind, wird man mündigen Bürgern nur sehr schwer klar machen können. Insoweit sind Steuererhöhungen unvermeidbar – dies ist eine Prognose, kein Wunsch. Unternehmens- und Einkommenssteuern sind aber in den vergangenen Jahren aus guten Gründen auf breiter Front gesenkt worden. Sie sollen Leistungsanreize stärken und die Produktion in Deutschland ermöglichen. Darauf kann nicht verzichtet werden. So bleibt nur die Mehrwertsteuer, mit der das Problem nachhaltig angegangen werden könnte. Mit einer Anhebung von derzeit 19 Prozent auf bis zu 25 Prozent würden wir in Europa aus dem derzeitigen Mittelfeld in die Spitzengruppe rücken.

Die Mehrwertsteuer belastet nicht die volkswirtschaftliche Leistungserstellung und die Ersparnisse, sondern nur den Verbrauch. Sie wirkt auf breiter Basis und bindet die gesamte Bevölkerung ein. Es gibt kaum Ausweichreaktionen

und wenig Gestaltungsmöglichkeiten. Die Steuer bezieht die Importe mit ein und belastet damit auch ausländische Produktionsfaktoren. Dagegen sind die Exporte nicht betroffen, die bei alternativen Finanzierungen der Staatslasten verteuert würden. Von den Exporten, immerhin bereits 50 Prozent des deutschen BIP, erwarten wir aber auch künftig den wirtschaftlichen Aufschwung und eine tragende Rolle für unser Wirtschaftswachstum. Die Exporte durch eine künftige alternative steuerliche Belastung der Produktionsfaktoren weniger wettbewerbsfähig zu machen wäre höchst problematisch.

Konjunkturelle Gründe würden für eine rasche Ankündigung der Erhöhung der Mehrwertsteuer zum Jahresbeginn 2011 sprechen. Die Bürger würden dann größere Einkäufe vorziehen, was 2010 den Konsum und damit die Konjunktur stärken könnte. Allerdings spricht zunächst dagegen, dass sich die Politik generell gegen Steuererhöhungen in dieser Legislaturperiode ausgesprochen hat. Offensichtlich ist Plan A der Vorsatz, das Staatsbudget erst in der nächsten Wahlperiode in Ordnung zu bringen. Das ist ein Spiel mit dem Feuer. Und ein Plan B für den Notfall ist nicht in Sicht.

Ausblick

Die zu Ende gehende globale Wirtschaftskrise hat klar gemacht, wie bedeutend die Beherrschung grundlegender Wirtschaftsprozesse für die Bewahrung und den Ausbau unseres Wohlstandes ist. Damit ist die Bedeutung von Ökonomie für die Gesellschaft gewachsen. Gewachsen ist allerdings auch die Skepsis, große Krisen jemals völlig ausschließen zu können.

Wir haben aber die Chance, unsere Kontroll- und Reaktionsregularien erheblich zu verbessern. Es ist in der Krise deutlich geworden, dass wir erhebliche Verbesserungspotenziale haben. Die Chancen dazu können vor allem durch internationale Kooperationen realisiert werden. Im Fokus der Politikagenda muss deshalb in den nächsten Jahren die Vermeidung einer Kreditklemme, die Beherrschung der ausufernden Staatsverschuldung und die Einführung einer globalen Finanzmarktkontrolle stehen.

Max Otte

Die Finanzkrise und das Versagen der modernen Ökonomie

Verfolgte man die Berichterstattung im Sommer 2009, so hätte man den Eindruck gewinnen können, als ob die durch die Finanzkrise hervorgerufenen globalen ökonomischen Erschütterungen nun an ihr Ende gelangt seien. Positive Unternehmens- und Wirtschaftsdaten dominierten die Nachrichten. Auch die Politik kehrte zunehmend zum Tagesgeschäft zurück. Die Rufe nach einer effektiven Regulierung der Finanzmärkte wurden leiser. Und auch die Selbstkritik der Ökonomen – im Herbst 2008 durchaus wahrnehmbar – ebte schnell ab.

Doch im Herbst 2009 wurde die Freude über das Ende des massiven Konjunktureinbruchs durch neue Wermutstropfen getrübt. Der Welthandel soll 2009 um zwölf Prozent einbrechen.¹ In den USA erreichten die problematischen Prime-Kredite mit 9,2 Prozent aller Kredite in Zahlungsverzug oder Zwangsvollstreckung einen neuen Höchststand. Dort und in Großbritannien haben die Haushaltsdefizite mehr als zehn Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erreicht – Zahlen, die normalerweise nur in größeren Kriegen erreicht werden.

Erst im Rückblick werden wir wissen, ob das Jahr 2009 das Ende der Finanzkrise und

Max Otte

Ph. D. (Princeton), M. A., Diplom-Volkswirt, geb. 1964; Professor für allgemeine und internationale Betriebswirtschaftslehre an der FH Worms University of Applied Sciences; Gründer und Leiter des Instituts für Vermögensentwicklung GmbH, Aachener Straße 197–199, 50931 Köln. max@otte.org

¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2009/2010: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, online: www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=55, S. 27 (13. 11. 2009).

der sich anschließenden globalen Rezession bedeutet hat oder nicht.¹² Ökonomische Vorhersagen sind immer mit sehr hoher Unsicherheit behaftet, obwohl sie in der täglichen Berichterstattung der Medien einen prominenten Platz einnehmen und umfassend diskutiert und kommentiert werden. Der Normalfall ist, dass die ökonomische Entwicklung *nicht* quantitativ prognostiziert werden kann. Es gibt zudem viele Belege dafür, dass die Prognosen von Ökonomen und Finanzanalysten der Realität der Wirtschaft hinterherlaufen.¹³ Zudem handelt es sich bei Krisen um gesellschaftliche Phänomene, die entscheidend durch die Erwartungen und Handlungen der Akteure geprägt werden. So könnten Prognosen zu ihrer eigenen Ungültigkeit führen.¹⁴ Es ist daher nur konsequent, wenn Klaus Zimmermann auf die Gefährlichkeit von Prognosen hinweist und 2009 für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) ganz darauf verzichtete.¹⁵

Ursachen

Als ich zur Jahreswende 2005/2006 schrieb, dass uns ein Finanztsunami mit anschließender globaler Wirtschaftskrise bevorstehe, der durch amerikanische Subprime-Hypotheken ausgelöst werden würde, stand ich mit meiner Prognose ziemlich allein.¹⁶ Von den Ökonomen an Universitäten, in Wirtschaftsforschungsinstituten und bei den Verbänden waren auf beiden Seiten des Atlantiks keine Warnungen zu hören.¹⁷ Eine Ausnahme bildete der *Global Financial Stability Report* des

Internationalen Währungsfonds (IWF) vom April 2006, der viele Risiken offen ansprach, aber keine Konsequenzen hatte.¹⁸ Im Rückblick ist es nicht erstaunlich, dass einige vor der Krise gewarnt haben, sondern, dass es kaum jemand getan hat. Die Finanzkrise ist durch ein System der organisierten Verantwortungslosigkeit ausgelöst worden, bei dem zumindest im Ursprungsland USA die Grundsätze soliden Finanz- und Rechtsgebarens flächendeckend ausgehebelt waren. Es lassen sich mindestens neun Gruppen von Akteuren ausmachen, die in der Krise eine Rolle gespielt haben. Alle haben massive Verantwortung für diese Krise auf sich geladen.

Notenbanken. Die amerikanische Federal Reserve Bank hing seit der 18-jährigen Amtszeit von Alan Greenspan der Doktrin an, dass sich durch die Ausdehnung der Geldmenge und künstlich niedrig gehaltene Zinsen Wirtschaftswachstum fördern ließe. Eine solche Politik bestraft Sparer und lädt zur Kreditaufnahme für riskante Projekte geradezu ein. Da die Dynamik der US-Wirtschaft nach 2001 insgesamt nachließ, suchte sich das viele Geld ungesunde Wege. Diese fand es, indem eine solide Anlageklasse, deren Preise in den vergangenen Jahrzehnten scheinbar unaufhaltsam gestiegen waren, zur „größten Spekulationsblase“ der Geschichte missbraucht wurde: Wohnimmobilien.¹⁹ So entstand ein Kartenhaus von Krediten, gefördert durch verbriefte Produkte, bei denen Kredite nicht in den Büchern der Banken gehalten, sondern – zu Wertpapieren umfunktioniert – weiterverkauft wurden.

Investmentbanken. Das Geschäftsmodell der Investmentbanken beruht darauf, dass sie Transaktionen oder Börsengeschäfte strukturieren, bei denen sie eine Kommission erhalten, zum Beispiel Fusionen und Übernahmen, Emissionen von Aktien und Anleihen, Börsenhandel auf eigene Rechnung und die Emission von verbrieften Schulden und strukturierten Produkten. Da die emittierten Produkte nicht oder nur zu einem sehr klei-

¹² Zum Zeitpunkt der Niederschrift konnte von einer „Weltwirtschaftskrise“ im klassischen Sinne des Wortes – nämlich einer globalen Depression mit Massenarbeitslosigkeit – nicht gesprochen werden.

¹³ Vgl. James Montier, *Behavioural Investing: A Practitioner's Guide to Applying Behavioural Finance*, London 2007, dt.: *Die Psychologie der Börse. Der Praxisleitfaden Behavioural Finance*, München 2009.

¹⁴ „Das Bewusstsein bestimmt das Sein“, wusste schon Hegel zu konstatieren: Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Die vollständigen Werke*, Frankfurt/M. 1970.

¹⁵ Vgl. Klaus F. Zimmermann, Warum Prognosen die Krise verschärft haben, in: www.handelsblatt.com/politik/gastbeitraege/warum-prognosen-die-krise-verschaerft-haben;2208930 (20. 3. 2009); Konjunktur: DIW traut sich keine langfristige Prognose zu, in: www.welt.de/wirtschaft/article3555024/DIW-traut-sich-keine-langfristige-Prognose-zu.html (14. 4. 2009).

¹⁶ Max Otte, *Der Crash kommt*, Berlin 2006.

¹⁷ Vgl. Robert Prechter, *Besiege den Crash!*, München 2002; Bill Bonner/Addison Wiggin, *Das Schuldenimperium*, München 2005; John Rubino, *How To*

Profit from the Coming Real Estate Bust, New York 2003.

¹⁸ Vgl. IMF, *Global Financial Stability Report – Market Development and Issues*, April 2006, in: www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2006/01 (23. 11. 2009).

¹⁹ Dabei war eine ähnliche Blase in Japan erst 1990 geplatzt; vgl. M. Otte (Anm. 6), S. 168 ff.

nen Teil in den Bilanzen bleiben, übernehmen Investmentbanken keine mittel-, oder langfristige Verantwortung für die Konsequenzen ihrer Transaktionen. In den Jahren von 2002 bis 2006 wurde die Verbriefung von Hypothekenkrediten zur größten einzelnen Gewinnquelle der Investmentbanken.¹⁰ Die Verbriefung von Krediten ist an sich ein durchaus sinnvolles Finanzprodukt: Ein Kredit wird durch einen Vermögensgegenstand hinterlegt und dann als Wertpapier an der Börse handelbar gemacht. Nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ ist entscheidend. Mit dem deutschen Pfandbrief gibt es zum Beispiel ein verbrieftes Produkt höchster Seriosität, das seit mehr als hundert Jahren hervorragend funktioniert.

Politik in den USA. Sowohl Demokraten als auch Republikaner haben die Förderung des Wohneigentums zu zentralen Punkten ihrer Politik gemacht. Da aber die direkten staatlichen Subventionen begrenzt waren, zwang man die Banken, auch riskante Kredite in einkommensschwachen Gebieten (Slums) zu vergeben, selbst wenn dort die Gefahr von Zahlungsausfällen höher war. Die US-Politik hat die Vergabe von unseriösen Krediten keinesfalls gebremst, sondern massiv gefördert. Als nach 2004 am Immobilienmarkt das ungebremste Spekulationsfieber grassierte, trauten sich weder Demokraten noch Republikaner, politisch einzuschreiten.¹¹

Hypothekenbanken in den USA. In den USA werden Hypothekenkredite grundsätzlich anders als in Deutschland vergeben. Viele Hypothekenbanken agieren quasi nur als Vertriebs- und Genehmigungsinstitut: Sie nehmen die Kundendaten auf und warten darauf, dass ihnen eine andere Bank im Hintergrund den Kredit abkauft, bevor sie ihn genehmigen. Bei dieser Struktur des Kreditsystems haben die regionalen Hypothekenbanken (die man eigentlich Hypothekenvermittler nennen sollte) wenig Anreiz, auf die Qualität der Produkte zu schauen. So ist es nicht verwunderlich, dass die Hypothekenbanken diesem Wunsch nachkamen und Kredite „produzierten“, und zwar mit immer unseriöseren Me-

thoden und mit immer schlechteren Standards.¹²

Hauskäufer in den USA. Natürlich hätten die amerikanischen Hauskäufer nicht mitspielen und zu Spekulanten werden müssen. Allerdings gibt es einen deutlichen Unterschied zum deutschen Rechtssystem: Wenn amerikanische Hypothekenschuldner zahlungsunfähig werden, haften sie lediglich mit der Immobilie, nicht mit ihrem gesamten Einkommen. Sie können also „den Schlüssel abgeben“ und sind ihre Schulden los. Zwar ist die Kreditwürdigkeit dann erst einmal ruiniert, aber es gab (und gibt) ja Subprime-Loans, bei denen die Kreditwürdigkeit keine Rolle spielt.

Ratingagenturen. Das Rating von Wertpapieren wird derzeit von drei großen angelsächsischen Agenturen dominiert: Moody's, Standard & Poor's und Fitch Ratings. Diese Agenturen machten von 2002 bis 2006 ein Drittel ihrer Gewinne damit, dass sie sich von den Emittenten der verbrieften Produkte dafür bezahlen ließen, diese zu bewerten (*rating*). Hier ist ein eklatanter Interessenkonflikt gegeben. So war es erklärbar, dass viele verbrieft Produkte äußerst minderwertiger Qualität ein AAA-Rating bekamen.

Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Im Prinzip ist es bei den großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ähnlich. Mir ist kein Fall bekannt, bei dem eine große Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor Ausbruch der Krise einer größeren amerikanischen Gesellschaft das Testat für den Jahresabschluss versagt hat. Letztlich haben die Gesellschaften die Praktiken der Banken, Ratingagenturen und Hauskäufer sanktioniert.

Internationale Politik und nichtamerikanische Banken. Nach dem Jahr 2004 haben zunehmend auch internationale Investoren, vor allem Banken und Versicherungen in Europa, dazu beigetragen, dass die Blase nicht in sich zusammenfiel. Zwar liegen keine genauen Zahlen vor, aber es gibt Hinweise darauf, dass Investoren in Europa einen signifikanten Anteil der riskantesten Produkte kauften.

Die Ökonomen. Obwohl die Exzesse der Blase schon in den Jahren 2004 und 2005 von

¹⁰ Vgl. Whitney Tilson/Glenn Tongue, *More Mortgage Meltdown*, New York 2009.

¹¹ Vgl. z. B. Shawn Tully, *Is the housing boom over?*, in: *Fortune* vom 27. 9. 2004; Frank Horning, *Demütige Milliarden*, in: *Der Spiegel* vom 21. 1. 2006.

¹² Vgl. W. Tilson/G. Tongue (Anm. 10).

der amerikanischen Presse beschrieben wurden, schwiegen die Ökonomen, zumindest die an anerkannten Universitäten und in den Forschungsinstituten. Kaum jemand traute sich an das „heiße Eisen“ der Immobilienblase heran, obwohl diese deutlich erkennbar war.¹³

Folgen: Wo stehen wir heute?

Natürlich kann ein Zusammenbruch des Vertrauens auf aufgeblähten und hypertrophen Finanzmärkten nicht ohne Konsequenzen bleiben. Im 1. Quartal 2009 schlug die Krise, die zunächst eine Finanz- und Kreditkrise war, auch in Deutschland voll auf die Realwirtschaft durch. Für 2009 erwartet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes um 5,0 Prozent, der höchste derartige Rückgang seit Bestehen der Bundesrepublik.¹⁴

Deutschland. Im Jahr 2009 sollen laut Sachverständigenrat die privaten Konsumausgaben, die 2008 56 Prozent des BIP ausmachten, immerhin um 0,4 Prozent steigen. Auch der staatliche Konsum, der 18 Prozent des BIP ausmacht, soll um 2,2 Prozent wachsen. Der Einbruch erfolgt vor allem bei den Exporten: Hier ist ein Minus von fast 15 Prozent zu verzeichnen, wobei ein Rückgang der Importe um neun Prozent dies teilweise kompensiert. Ebenso gibt es einen dramatischen Rückgang bei den Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen, nämlich um fast 21 Prozent, denn die bestehenden Anlagen reichen aus, um die Nachfrage zu befriedigen. So ergibt sich für Deutschland ein zweigeteiltes Bild: während im Konsum und in vielen Einzelbereichen von der Krise kaum etwas zu spüren ist, stellt sich die Lage beim industriellen Rückgrat der Nation dramatisch dar. Nicht so dramatisch wie manchmal gezeichnet sind dagegen die Staatschulden: Vor der Krise hatte die Bundesrepublik fast einen ausgeglichenen Gesamthaushalt. Nach der Krise werden die Staatschulden vielleicht 80 Prozent des BIP betragen. Das ist ein Drittel höher, als es die Schuldengrenze des Maastricht-Vertrags vorschreibt, und damit nicht schön, aber auch nicht katastrophal.

Europa. Im restlichen Europa kommt die Krise mit unterschiedlicher Wucht an. Insgesamt halten sich die Auswirkungen in Grenzen, aber in Spanien, wo es eine Häuserpreisblase gab, und in Großbritannien, das zum großen Teil vom Finanzsektor abhängt und ebenfalls eine Häuserpreisblase zu verzeichnen hatte, ist die Lage sehr ernst, ebenso in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten.

USA. Auch in den USA ist die Lage dramatisch, was durch die offiziellen Zahlen des BIP, das im Gegensatz zu Deutschland nur um 2,5 Prozent sinken soll, eher verschleiert wird. Da viele „faule Kredite“ in den Büchern gehalten werden und die Banken sich mit Zwangsversteigerungen zurückhalten, wird das wahre Ausmaß der Krise verschleiert. Auch verläuft die Krise in den USA spiegelbildlich zu Deutschland: Die Importe gehen um 15,3 Prozent zurück, die Exporte nur um 11,6 Prozent. Prinzipiell ist dies eine Entwicklung in die richtige Richtung der import-süchtigen Nation, allerdings werden durch den steigenden Außenbeitrag in der Krise andere Volkswirtschaften belastet. Die Entwicklung in den USA wirkt also global krisenverschärfend, und ein Ende der Depression ist nicht abzusehen. Am besten lässt sich dies am Staatsdefizit der USA verdeutlichen: Es ist von 2,9 Prozent 2007 über 5,9 Prozent 2008 auf 11,9 Prozent 2009 hochgeschneit.¹⁵

China und Asien. Während sich die Staatsverschuldung in Japan, das sich seit Anfang der 1990er Jahre in einer Art „schleichenden Depression“ befindet, die auch zu einem Szenario für die gesamte Weltwirtschaft werden könnte, unaufhaltsam von 150 Prozent des BIP auf 200 Prozent bewegt,¹⁶ sind China und die jungen Volkswirtschaften in Asien Lichtblicke im insgesamt eingetrübten Bild. China hat bislang verantwortungsvoll auf die Krise reagiert und ein Konjunkturprogramm in Höhe von 20 Prozent des BIP aufgelegt, was angesichts der geringen Staatsverschuldung auch machbar war. (Zum Vergleich: Das ist erheblich mehr als die rund 5,5 Prozent, welche die USA im ersten *American Recovery and Reinvestment Act* für die Jahre 2009 und 2010 vorsehen. In Japan wurden eben-

¹³ Vgl. Max Otte, Das Schweigen der Ökonomen, in: ders., Der Informationscrash, Berlin 2009, S. 130–132.

¹⁴ Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 1), S. 61.

¹⁵ Vgl. ebd., S. 35.

¹⁶ Vgl. Hayman Advisors, Newsletter, 3/2009, online: www.docstoc.com/docs/12642446/Hayman-Advisors-Third-Quarter-2009 (23. 11. 2009).

falls Konjunkturprogramme in Höhe von etwa fünf Prozent des BIP auf den Weg gebracht, in Deutschland beträgt der Impuls rund zwei Prozent. Dabei darf nicht vergessen werden, dass Deutschland durch eine stabile Konsumnachfrage erheblich zur Stabilisierung der Weltkonjunktur beiträgt.) So wird für China für 2009 bereits wieder ein Wachstum des BIP von 7,8 Prozent und für die südostasiatischen Schwellenländer von 5,2 Prozent prognostiziert.¹⁷

Ökonomischer Gesamtausblick. Im Herbst 2008 haben die Staaten der Welt rasch und entschlossen reagiert und die Weltwirtschaft vor dem Absturz bewahrt. Daher ist ein zweites 1929 unwahrscheinlich. Allerdings haben sich die Staaten durch ihre Rettungsaktionen erhebliche Folgeprobleme eingehandelt. Eines ist die schon angesprochene Erhöhung der Staatsverschuldung, das andere ist eine massive Überschussliquidität, die heute in den Bankbilanzen lagert.¹⁸ Zuletzt gab es 2001/2002 eine vergleichbare Überschussliquidität, als durch die Geldpolitik der Federal Reserve die Realzinsen unter Null gedrückt wurden. Die Folge kennen wir: die Immobilienblase. Im Prinzip ist zu viel Geldvermögen auf der Welt. Wir wissen noch nicht, ob dieses im Rahmen einer Inflation wie in den 1970er Jahren oder durch Deflation und Insolvenzen reduziert werden wird.¹⁹

Regulierung der Finanzmärkte

In einer viel beachteten Rede von 15. Oktober 2008 sagte der Bundesminister der Finanzen, Peer Steinbrück: „Wenn es auf den Weltfinanzmärkten brennt, dann muss gelöscht werden. Auch wenn es sich um Brandstiftung handelt. Danach müssen die Brandstifter allerdings anschließend gehindert werden, so was wieder zu machen. Die Brandbeschleuniger müssen verboten werden (. . .).“ Es gehe darum, stabile und funktionierende Finanzmärkte zu haben. Diese seien ein öffentliches Gut.²⁰

¹⁷ Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 1), S. 38.

¹⁸ Vgl. Sebastian Becker. Kommt die nächste globale Liquiditätsschwemme? Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen 457, Frankfurt/M., 17. 8. 2009.

¹⁹ Vgl. Max Otte, Wir haben zuviel Geld auf der Welt, in: Börse Online vom 12./19. 11. 2009, S. 18–21.

²⁰ Zit. nach: [http://finanzmarktkrise.info/index.php?id=80&tx_ttnews\[tt_news\]=4&tx_ttnews\[backPid\]=13&cHash=6367fd3c9b](http://finanzmarktkrise.info/index.php?id=80&tx_ttnews[tt_news]=4&tx_ttnews[backPid]=13&cHash=6367fd3c9b) (23. 11. 2009).

Finanzmärkte gehören reguliert. Es handelt sich um die einzigen Märkte, in denen Akteure gleichzeitig Anbieter und Nachfrager sein können. Extreme Volumina können in Sekundenbruchteilen gehandelt werden. Der amerikanische Superinvestor Warren Buffett sprach von einer „elektronischen Herde“, die jederzeit ausbrechen kann. Sony Kapoor, ein ehemaliger Investmentbanker bei Lehman Brothers (der schon lange vor der aktuellen Krise ausgestiegen ist und den Thinktank „Re-Define“ leitet), hat die grundlegenden Prinzipien benannt: Wettbewerbsfähigkeit, Diversität, Fairness.²¹

Wettbewerbsfähigkeit. Die Forderung nach 25 Prozent Eigenkapitalrendite zeigt nicht, dass ein Bankensystem besonders wettbewerbsfähig ist, sondern im Gegenteil, dass in den Bereichen, wo dies möglich ist (Investmentbanking; USA, Großbritannien, Italien) oligopolistische Strukturen vorherrschen, in denen der Wettbewerb eingeschränkt ist. Das deutsche Bankensystem ist oft wegen fehlender Eigenkapitalrenditen kritisiert worden. In einem hoch interessanten zweiteiligen Artikel legt Hannes Rehm, ehemaliger Vorstandsvorsitzender der NordLB und jetzt Chef des Bankenrettungsfonds (SoFFin) dar, dass das deutsche Bankensystem bei allen Produktivitätskennzahlen mit Ausnahme der Eigenkapitalrentabilität gut abschneidet und daher eher als Vorbild dienen kann als die hochgradig oligopolisierten Systeme Großbritanniens oder der Wall Street.²²

Diversität. Ein Bankensystem sollte wie ein diversifiziertes Ökosystem verschiedenartigste Strukturen aufweisen. Es ist schädlich, wenn Banken wie Versicherungen agieren, Versicherungen wie Banken, und alle Banken auf das Investmentbanking schielen. Das deutsche Bankensystem mit den Sparkassen, den Genossenschafts-, Volks- und Raiffeisenbanken sowie den Privatbanken war in dieser Hinsicht vorbildlich und von 1870 bis etwa 1990 eines der international am besten aufgestellten Bankensysteme.²³

²¹ Vgl. Sony Kapoor, Changing a System of our own Creation, online: www.re-define.org/ (23. 11. 2009).

²² Vgl. Hannes Rehm, Das deutsche Bankensystem – Befund – Probleme – Perspektiven, in: Kredit und Kapital, Teil I: 41 (2008) 1, S. 135–159; Teil II: 41 (2008) 2, S. 305–331.

²³ Vgl. Max Otte, „Finanzplatz Deutschland“ versus deutsches Bankensystem – Zwei politökonomische

Fairness. Eine Wirtschaftsordnung sollte fair sein. Umweltverschmutzer sollten die Kosten der Umweltverschmutzung in Form von Abgaben tragen; Finanzakteure, die große Risiken eingehen, sollten Rücklagen bilden, um die Folgen tragen zu können.¹²⁴ Bundeskanzlerin Angela Merkel sagte während der heißen Phase der Krise, dass es eine „lückenlose Regulierung von Produkten, Akteuren und Regionen“ geben müsse.¹²⁵ Regeln sollten einfach sein, damit sie gut umgesetzt werden können. Im Herbst des Jahres 2008 hörte man vielfach den Ruf nach der „Rückkehr des Staates“. Aber eine solche Rückkehr fand nicht statt.¹²⁶ Mittlerweile ist die internationale Finanzlobby so mächtig, dass das Gegenteil passiert: Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz in Deutschland wurde von einer Rechtsanwaltskanzlei geschrieben, die wenige Wochen zuvor noch die HypoRealEstate beraten hatte. Auf den Gipfeln von Washington, London und Pittsburgh – schon die Orte suggerieren, dass man hier den Bock zum Gärtner gemacht haben könnte – wurden ineffektive Regeln beschlossen, die wenig zur Regulierung der Finanzmärkte beitragen.

Finanzmarktaufsicht. In Europa sollen in Zukunft ein Europäischer Rat für Systemrisiken (ESRC), dem unter anderem die Gouverneure der 27 Notenbanken angehören, sowie das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS), dem drei europäische Aufsichtsbehörden (für Banken, Versicherungen und Wertpapiergeschäft) sowie die nationalen Behörden angehören, die Finanzmärkte beaufsichtigen. Bei einem derart komplexen System ist abzusehen, dass lange Entscheidungswege und die Rivalität zwischen den staatlichen Akteuren sicherstellen, dass die Aufsicht immer weit hinter den Finanzmarktakteuren zurückbleibt.

Perspektiven für die Zukunft, in: Frank Keuper/Dieter Puchta (Hrsg.), Deutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall – Rückblick und Ausblick, Wiesbaden 2009, S. 179–204.

¹²⁴ Vgl. ebd.

¹²⁵ Zit. nach: www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2009/04/2009-04-01-g20-weltfinanzgipfel.html (23. 11. 2009).

¹²⁶ Vgl. Philipp Genschel/Frank Nullmeier, Ausweitung der Staatszone – Die Machtgebärden der Politik sind eine optische Täuschung. Wenn die Krise vorbei ist, regiert wieder das Kapital, in: Die Zeit vom 6. 11. 2008.

Größe der Banken. In den USA sind nach dem *Glass-Steagall Act* von 1934 die Geschäftsbanken in ihrer Geschäftstätigkeit auf einen Bundesstaat beschränkt worden. Wenn man sieht, dass es 2008 vor allem die großen Banken waren, die in Schwierigkeiten gerieten (Kauthing: Bilanzsumme 600 % des isländischen, UBS: 350 % des schweizerischen, Fortis: 300 % des belgischen Sozialprodukts), wären Größenbeschränkungen sinnvoll, so dass keine Institute entstehen, die zu groß sind, als dass man sie abwickeln könnte, und die somit die Politik erpressen können. Mit der Zerschlagung der Royal Bank of Scotland und der ING in den Niederlanden hat die EU-Kommission eher einzelfallbezogen agiert. Diese „Opfer“ verhindern letztlich, dass anstelle von Einzelmaßnahmen sinnvolle Regeln verabschiedet werden.

Eigenkapitalregeln. In Pittsburgh sind leicht verschärfte Eigenkapitalregeln beschlossen worden, die aber weit hinter den Erfordernissen zurückbleiben. Noch immer ist das komplexe System der Eigenkapitalrichtlinien „Basel II“ in Kraft, bei denen Eigenkapitalanforderungen durch einen Risikofaktor gewichtet werden. Zunächst einmal hat dieses System weltweit zur Ausdünnung von Eigenkapital geführt: Es kann sein, dass Banken bei Kernkapitalquoten von acht, zehn oder mehr Prozent nur drei Prozent Eigenkapital aufweisen. Durch diese Ausdünnung der Kapitaldecke wurde die Risikoanfälligkeit des Systems massiv erhöht, und auch nach der Finanzkrise ist keine Änderung in Sicht. Zudem wirkt das System prozyklisch und fördert im Aufschwung die Leichtsinnigkeit und in der Krise die Panik: Im Aufschwung erhalten Unternehmen leichter Kredite und können noch mehr expandieren, in der Krise wird der Zugang zu Krediten verteuert. Die Eigenkapitalregeln nach „Basel II“, die auf Drängen der Amerikaner in Europa eingeführt wurden, begünstigen die Finanz- und schaden der Realwirtschaft. Schließlich wurde „Basel II“ in den USA nicht umgesetzt, während es insbesondere dem deutschen und österreichischen Mittelstand hohe Kosten verursacht. In einer Podiumsdiskussion bezeichnete SoFFin-Chef Rehm dies als „regulatorische Asymmetrie, die man auf Dauer nicht hinnehmen könne“. Man könne es auch banal mit „brutale Interessenpolitik“ und „Wirtschaftskrieg“ übersetzen.¹²⁷

¹²⁷ Jahrestagung der IHK zu Schwerin am 9. 1. 2009.

Insolventes Bankensystem und Fair Value. Einige Dutzend internationale Banken mit Investmentbankinggeschäft sowie amerikanische Banken haben insgesamt so große Löcher in den Bilanzen, dass das Eigenkapital des weltweiten Bankensektors negativ wird, der selber also technisch insolvent ist. Die deutschen Sparkassen sowie die Volks- und Raiffeisenbanken und die Genossenschaftsbanken stehen größtenteils höchst solide da. Im Zuge der Finanzmarktkrise wurden die internationalen Buchhaltungspflichten (IAS/IFRS) nicht etwa verschärft, sondern gelockert, so dass die Banken ihre Verluste verstecken können und nicht ausweisen müssen. Letztlich verfolgt die Politik dabei das Ziel, die Banken schnell wieder viel Geld verdienen zu lassen, damit die negativen Eigenkapitalkonten aufgefüllt werden können. Durch die Aufweichung der Bilanzierungsgrundsätze der Bilanzwahrheit, -klarheit, -vollständigkeit und -zeitnähe sind die rechtlichen Grundlagen einer komplexen Marktwirtschaft bedroht. Es fragt sich, ob hier nicht der Preis zu hoch ist und einer willkürlichen Behandlung von ökonomischen Aspekten Tür und Tor geöffnet wird. Wolfgang Bieg hat daher eine Initiative gegründet, die zum Ziel hat, die konservativen und soliden Regelungen der Bilanzierung nach dem deutschen Handelsgesetzbuch (HGB) wieder einzuführen.²⁸

Ratingagenturen. Auch die Funktionsweise der Ratingagenturen ist weitgehend unangestastet geblieben. Zwar sollen sie Transparenzregeln einhalten, aber sie dürfen sich weiter von den Emittenten der Produkte bezahlen lassen, die sie letztlich benoten sollen. (Nur Beratungsleistungen sollen nicht mehr möglich sein.) Auch hat es die europäische Politik bislang versäumt, eine staatliche europäische Ratingagentur als Gegengewicht zum privaten angelsächsischen Kartell zu gründen, das den Markt beherrscht.²⁹

Regulierung von Produkten. Hedgefonds, Derivate und Zertifikate bergen erhebliche Risiken. Warren Buffett bezeichnete bereits im Jahr 2003 Finanzderivate als „finanzielle

Massenvernichtungswaffen“. Dennoch werden diese Produkte auch nach der Finanzkrise kaum reguliert. In Europa soll es immerhin Regeln für Verwalter Alternativer Investmentfonds (AIFM) geben. Allerdings sind auch hier kaum harte Regeln vorgesehen – die Fonds sollen lediglich registriert und zugelassen werden und sich selber einige Regeln zum Risiko- und Liquiditätsmanagement geben. Fonds unter 100 Millionen Euro Volumen, oder unter 500 Millionen, falls kein Fonds gehebelt wird, fallen gar nicht unter die Regulierung. Die Eigenkapitalregeln kann man nur als schlechten Witz bezeichnen: AIFM müssen ein Eigenkapital in Höhe von 125000 Euro zuzüglich 0,02 Prozent (!) auf den 250 Millionen Euro übersteigenden Betrag vorhalten.³⁰ Es drängt sich der Eindruck auf, dass diese Eigenkapitaldecke keinesfalls zur Haftung gegenüber den Anlegern gedacht ist, sondern dafür, dass die Anwälte des Fondsmanagements ihre Honorare erhalten, falls der Fonds in Schwierigkeiten gerät.

Diese fünf Beispiele – man könnte etliche weitere aufführen – zeigen, dass die Gesten der Politik bislang vor allem Säbelrasseln waren, dass aber letztlich das System, welches zur Krise geführt hat, weiter besteht. So ist es nur eine Frage der Zeit, bis sich die nächste Blase entwickeln wird.

Eine neue Ökonomie?

Seit der Tulpenmanie der Jahre 1635 bis 1637 sind größere Finanzkrisen ein regelmäßiges Phänomen des modernen Kapitalismus. Dennoch werden sie von der modernen Ökonomie weitgehend ignoriert. Im wohl bekanntesten Ökonomielehrbuch der Volkswirtschaftslehre, „Economics“ von Paul A. Samuelson und William D. Nordhaus, das in fünfzig Jahren millionenfach verkauft wurde, kommt der Begriff „Krise“ nicht vor.³¹

Dabei ist Ökonomie immer auch politisch. Es geht nicht darum, ob „der Markt“ oder „der Staat“ dominieren, sondern um Interessenkonflikte zwischen Staaten, sozialen Schichten, Gruppen und Branchen, also um die Frage, wer wie viel vom Kuchen be-

²⁸ Vgl. www2.nwb.de/portal/content/ir/service/news/news_980497.aspx (23. 11. 2009).

²⁹ Vgl. Margit Köppen, Finanzmarktregulierung: Bewertung der bisherigen Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene, unveröff. Ms.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ Paul A. Samuelson/William D. Nordhaus, Volkswirtschaftslehre. Das internationale Standardwerk der Makro- und Mikroökonomie, München 2007.

kommt. Es ist sträflich, dass die moderne mathematische Ökonomie dies vernachlässigt. Prinzipiell wird die politische Ökonomie durch drei Perspektiven informiert: die der Nation (oder Region), die der sozialen Klasse oder die von Individuen und Gruppen.¹³² Friedrich List begründete 1846 die nationale Perspektive.¹³³ „Das Kapital“ von Karl Marx enthält eine der ersten Krisentheorien und behandelt das Problem aus Klassenperspektive.¹³⁴ In den 1980er Jahren schrieb Mancur Olson „Die Logik des kollektiven Handelns“ und zeigte, wie sich in einem liberalen, schwachen Staat starke Interessengruppen die größten Stücke vom Kuchen abschneiden, bis eine Gesellschaft immobil ist – das Thema seines anderen großen Werks „Aufstieg und Niedergang von Nationen“.¹³⁵

1947 wurde in der Schweiz die Mont Pelérin Society gegründet, um dem Grundgedanken einer freien und liberalen Gesellschaft wieder zu Ansehen und Wirkung zu verhelfen. Schon damals zeichneten sich zwei Lager ab: diejenigen, die unbedingt an die Marktrationalität „glaubten“, und diejenigen, die einen starken Staat befürworteten, damit Märkte überhaupt funktionieren können. Bezüglich der ersten Gruppe sprach Alexander Rüstow auch von der „Religion der Marktwirtschaft“.¹³⁶ Für die Vertreter der dogmatischen und wirklichkeitsfernen („quasi-religiösen“) Richtung gab es mehrere Nobelpreise (Friedrich August von Hayek, Milton Friedman), für die des Ordoliberalismus (Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke) bisher keinen einzigen.¹³⁷

Immer ist die Ausgestaltung von Marktformen und Haftungsregelungen wichtig, wenn

wir eine funktionierende und gerechte Marktwirtschaft wollen. Wenn wir die Regeln so gestalten, dass schnelle Investmentbankinggeschäfte oder „Private Equity“ buchhalterisch und rechtlich gegenüber dem klassischen Bankgeschäft bevorzugt werden, dürfen wir uns nicht wundern, wenn wir eine Ökonomie bekommen, in der die Spekulation blüht. Wenn wir die Regeln so gestalten, dass die Kreditaufnahme gegenüber der Ersparnisbildung bevorzugt wird, Manager den Lohn ihrer Spekulation einfahren, wenn es gut geht, und die Allgemeinheit die Kosten zahlt, wenn die Spekulation misslingt, begünstigen wir diejenigen, die sich auf Kosten von soliden Banken, mittelständischen Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern bereichern. Wenn wir die Regeln so gestalten, dass Unternehmen, die vom Staat gerettet werden müssen, NICHT verstaatlicht werden, vergreifen wir uns am Grundgedanken einer liberalen Marktwirtschaft. Wenn ein neuer Gesellschafter in ein insolventes Unternehmen eintritt, ist das Eigenkapital ausradiert, und diesem neuen Gesellschafter gehört das Unternehmen – und sei es der Staat. Man kann das Unternehmen später ja wieder privatisieren.

Im Jahr 2009 wandten sich in Deutschland 83 bekannte Ökonomen – unter anderem Herbert Giersch, Rudolf Hickel, Olaf Sievert, Christian Watrin und Arthur Woll – mit einem Aufruf an die Öffentlichkeit, die Lehre der Wirtschaftspolitik an den Universitäten zu retten. Zu sehr werde auf mathematische Modelle gesetzt, so dass das Denken über wirtschafts- und ordnungspolitische Fragestellungen mehr und mehr in den Hintergrund gerate.¹³⁸ Ihr Aufruf droht ohne große Konsequenzen zu bleiben. Die Gefahr ist groß, dass die Priesterkaste der mathematischen Ökonomen auch in Zukunft grundlegende ordnungspolitische Zusammenhänge ignoriert und sich in esoterischen Modellen ergeht, während draußen in der Welt bereits die nächste Blase entsteht.

¹³² Vgl. Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987; ders., *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton 2002.

¹³³ Vgl. Friedrich List, *Das Nationale System der Politischen Ökonomie*, Baden Baden 2008.

¹³⁴ Karl Marx, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, Bde. I – III, Berlin 2008³⁹.

¹³⁵ Vgl. Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*; ders., *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, beide Tübingen 2004.

¹³⁶ Alexander Rüstow, *Die Religion der Marktwirtschaft*, Münster 2004; vgl. auch Wilhelm Röpke, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Bern 1979⁵ und ders., *Civitas Humana*, Bern 1979⁴.

¹³⁷ Vgl. M. Otte (Anm. 13), S. 68 f.

¹³⁸ Vgl. *Rettet die Wirtschaftspolitik an den Universitäten!*, online: www.faz.net/s/RubB8DFB31915A443D98590B0D538FC0BEC/Doc~EA1E6687105BC44399168BC77ADE64F8A~ATpl~Ecommon~Scontent.html (23. 11. 2009).

Globalisierungs- krise: Geburt einer neuen Weltwirtschafts- ordnung?

Das Krisenjahr 2008/09 brachte das internationale Finanz- und Wirtschaftssystem an den Rand des Kollapses. Was als Finanzkrise begann, ging

Margit Bussmann

Dr. phil., geb. 1968; Vertretung
des Lehrstuhls für Internationale
Politik und Regionalstudien an der Ernst-Moritz-Arndt-
Universität Greifswald,
Baderstraße 6/7,
17489 Greifswald.
margit.bussmann@
uni-greifswald.de

schnell in eine schwerwiegende Wirtschafts- und Globalisierungs-
krise über, mit tiefen Einschnitten in der
Produktion und einem gravierenden Rückgang
an internationalem Handel und an ausländischen
Investitionen. Zusätzlich drohte die
Gefahr, dass Regierungen bei der Gestaltung der Konjunkturmaßnahmen protektionistische Schritte ergreifen könnten.

Mit der Diskussion um die Ursachen der Finanzkrise geht auch eine Debatte um deren Folgen einher, vor allem auch um die Frage, wie die Weltwirtschaftsordnung umstrukturiert werden müsste, damit eine Wiederholung der Krise vermieden werden kann. Die Intensität, mit der die Diskussion geführt wird, und der viel beschworene Vergleich mit der Weltwirtschaftskrise 1929 lassen den Eindruck entstehen, dass es sich bei der aktuellen Krise um ein „once-in-a-lifetime“-Ereignis handelt und einschneidende Veränderungen und eine neue Weltordnung unmittelbar bevorstehen. Über die künftige Organisation der Wirtschaftsbeziehungen können wir nur spekulieren. Wichtig ist ein Blick in die Vergangenheit, und zwar über den historischen Vergleich mit der Krise 1929 hinaus. Nach einer Beschäftigung mit den Erkenntnissen

aus vergangenen Wirtschaftskrisen wird dieser Beitrag die Entwicklung der Weltwirtschaftsordnung nachzeichnen, mit besonderem Augenmerk auf die Rolle einer wirtschaftlichen Führungsmacht und die Einbindung von Entwicklungsländern in diese Ordnung.

Finanzkrisen in historischer Perspektive

Finanzkrisen sind langwierig und keineswegs selten. Bisher beschränken sich Vergleiche zumeist auf das Szenario von 1929, aber es gab vorher und nachher viele Finanz- und Bankenkrisen, deren systematische Auswertung interessante Einblicke geben kann. In einer Reihe von historischen Analysen von Finanzkrisen über acht Jahrhunderte zeigten Carmen M. Reinhart und Kenneth Rogoff, dass die aktuelle Krise in den USA nicht einzigartig ist, sondern viele Charakteristiken mit früheren Krisen teilt. Besonders betroffen sind Schwellenländer, die sich im Übergang von Entwicklungs- zu Industriestaaten befinden. Aber auch die westlichen Industrieländer waren früher in Zahlungsverzug bei der Begleichung von Auslandsschulden. Zahlungsverzüge treten meist in regionalen und internationalen Clustern auf, z.B. in den 1820er Jahren in Lateinamerika. Zwar unterscheidet sich die aktuelle Krise von anderen insofern, als sie bei der stärksten Wirtschaftsmacht ausbrach, aber auch schon früher führten Krisen in Finanzzentren zu globalen Finanzkrisen, wie etwa der Crash an der Wall Street 1929, aber auch die Zusammenbrüche an den Aktienmärkten in Deutschland und Österreich im Jahre 1873 belegen.¹²

Es lassen sich zudem Muster bei den Auswirkungen von Finanzkrisen erkennen. Dabei konzentrierten sich Reinhart und Rogoff in ihrer Analyse auf die Folgezeit von 18 Bankenkrisen in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg mit besonderem Augenmerk auf systemische Krisen. In bisherigen Krisen sanken die realen Preise für Wohnimmobilien

¹ Layna Mosley/David Andrew Singer, The Global Financial Crisis: Lessons and Opportunities for International Political Economy, in: International Interactions, 35 (2009).

² Vgl. Carmen M. Reinhart/Kenneth Rogoff, This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises. National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 13882, Cambridge, MA 2008.

um durchschnittlich 35 Prozent über einen Zeitraum von sechs Jahren, die Aktienkurse um durchschnittlich 55 Prozent mit einem andauernden Abschwung von dreieinhalb Jahren. Die Zeiten nach den Bankenkrisen waren gekennzeichnet von tiefen Einschnitten in der Produktion und der Beschäftigungslage. Die Produktion fiel um durchschnittlich neun Prozent, jedoch dauerte die Wirtschaftsflaute nur zwei Jahre. Die Einschnitte auf dem Arbeitsmarkt waren mit durchschnittlich vier Jahren bedeutend länger; die Arbeitslosenquote stieg um sieben Prozent. Außerdem explodierte nach den meisten Bankkrisen die Staatsverschuldung, und zwar durchschnittlich um 86 Prozent, wobei die Hauptursache für die steigende Staatsverschuldung in den geringeren Steuereinnahmen und der antizyklischen Fiskalpolitik zu suchen ist.¹³

Rolle einer dominanten Wirtschaftsmacht

In der globalen Wirtschaft ist der Umgang mit Finanz- und Wirtschaftskrisen nicht durch nationale Lösungen zu bewältigen, sondern muss durch internationale Zusammenarbeit geschehen. Diese Kooperation kann durch internationale Organisationen und Regime unterstützt werden. Verschiedene Theoretiker räumen internationalen Institutionen nur dann eine Überlebenschance und ausreichenden Einfluss ein, wenn sie durch einen dominanten Staat bzw. eine Hegemonialmacht gestützt werden. Gemäß der hegemonialen Stabilitätstheorie sorgt die Führungsmacht im internationalen System für Frieden und stellt andere öffentliche Güter bereit, etwa eine stabile Währung und eine liberale Handelsordnung. Dabei ist zentral, dass der Hegemon seine bevorzugte Weltordnung den anderen Staaten nicht aufdrängt, sondern dass alle davon profitieren, er also kein erzwingender, sondern ein wohlwollender Hegemon ist. Er trägt die Kosten des internationalen Systems sogar überproportional, denn andere Staaten ziehen einen relativ größeren Nutzen.¹⁴ Soweit die Theorie.

¹³ Vgl. dies., *The Aftermath of Financial Crises*, in: *American Economic Review*, 99 (2009) 2, S. 466–472.

¹⁴ Vgl. Robert O. Keohane, *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977*, in: Alexander L. George/Ole R.

Sowohl die Führungsmacht USA als auch ihr Vorgänger Großbritannien vertraten eine liberale Werte- und Normenordnung und befürworteten folglich auch eine liberale Weltwirtschaftsordnung. Die USA haben nach dem Zweiten Weltkrieg bereitwillig die Rolle des dominanten Weltstaates übernommen und auf eine internationale Währungsordnung und ein liberales Handelsregime hingewirkt. Als Führungsmacht wurden sie von Europa und Japan akzeptiert. Die USA verfügten lange Zeit über eine starke Wirtschaft, und der US-Dollar wurde zur Leitwährung. Diese von den USA favorisierte Wirtschaftsordnung wurde zuerst unilateral verwaltet; doch schon bald zeichnete sich ab, dass die USA das Management des internationalen Wirtschaftssystems nicht alleine schultern konnten. Keine andere Wirtschaftsmacht war gewillt, die Führungsrolle zu übernehmen; folglich wurde das System multilateral verwaltet, wenn auch mit einem besonders starken Einfluss der USA.¹⁵ Die multilaterale Verwaltung der Wirtschaftsordnung weitete sich immer stärker aus. Vor allem die Organisation des Handelsregimes, aber auch der internationalen Finanzordnung wurde von mehreren Staaten getragen.

Internationale Währungs- und Finanzordnung

Eine Lehre aus der Weltwirtschaftskrise 1929 lag in der Erkenntnis, dass ein internationales Wirtschaftssystem etabliert werden müsse, das einen erneuten wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruch abwenden kann. Ein hohes Niveau an wirtschaftlicher Interdependenz und Freihandel sollte wirtschaftlichen Nationalismus verhindern helfen. Zur Unterstützung einer freien Handelsordnung wurde auf der Konferenz in Bretton Woods in New Hampshire im Juli 1944 eine internationale Währungsordnung geschaffen. Die damals stärkste Wirtschaftsmacht, die USA, hatte sich bereit erklärt, für die Stabilität der Wechselkurse zu sorgen, indem sie sich verpflichtete, Dollar in Gold umzutauschen. Die USA fungierten quasi als Zentralbank der Welt und

Holsti/Randolph M. Siverson (eds.), *Change in the International System*, Boulder, CO 1980; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, MA 1981.

¹⁵ Vgl. Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, New York 1990.

verwalteten das System zunächst unilateral. Damit das System funktionierte, ermutigten die USA den Abfluss von Dollar und brachten so Liquidität in die internationale Wirtschaft. Im Laufe der Zeit wurden im Ausland mehr Dollar gehalten, als die USA an Goldreserven innehatten. Die schwindende amerikanische Wirtschaftsstärke, aber auch die Kosten des Vietnamkriegs trugen dazu bei, dass die USA ein Zahlungsbilanzdefizit in Kauf nehmen mussten. Als das Defizit außer Kontrolle geriet, waren die USA nicht länger bereit, das Weltwährungssystem unilateral zu verwalten. So kündigte schließlich US-Präsident Richard Nixon 1971 die Garantie, Dollars in Gold zu tauschen, auf, so dass „Bretton Woods“ 1973 beendet wurde. Die Währungskurse wurden freigegeben.¹⁶

Die Weltfinanzordnung nach Ende des Bretton-Woods-Systems verschob sich von unilateralem zu multilateralem Management. Das multilaterale Management zeigte sich vor allem in einem Verhandlungs- und Diskussionsforum, dem seit 1975 jährlich stattfindenden Gipfeltreffen der sieben führenden Industriemächte, der G-7, seit 1998 nach dem Beitritt Russlands der G-8. Ursprünglich geplant, um über Finanz- und Währungspolitik zu beraten, weiteten sich die angesprochenen Themenbereiche über die Wirtschaftspolitik hinaus aus. In den 1990er Jahren wurden in diesem Forum die wichtigsten finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen getroffen. Ein zentraler Kritikpunkt an der G-8 war der Ausschluss anderer Wirtschaftsmächte, vor allem der aufstrebenden Schwellenländer. Da die Ausgrenzung von Staaten wie China und Indien von Diskussionen zu Themen der globalen Wirtschaft nicht länger haltbar war, wurden zum Treffen der G-8 im Jahr 2007 in Heiligendamm fünf Schwellenländer hinzugegeben. Hier zeigt sich beispielhaft die Entwicklung zu einem sich ausdehnenden Multilateralismus.

G-20 und IWF

Mit der aktuellen Finanzkrise erhielt ein weiteres informelles Forum besondere Bedeutung: die bereits 1999 ins Leben gerufene G-20, die Gruppe der Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der 20 wichtigsten

Industrie- und Schwellenländer. Diese Gruppe hat sich als zentraler Kreis herausgebildet, um die Probleme und Lösungen der aktuellen Wirtschaftskrise zu diskutieren. Die G-20 soll die G-8 ersetzen. Diese Entwicklung kann als weiteres Zeichen gewertet werden, dass Schwellenländern in Fragen der globalen Finanz- und Wirtschaftsordnung mehr Mitsprache eingeräumt wird. Das koordinierte Vorgehen der in dieser Gruppe vertretenen Staaten konnte die Weltwirtschaft in der jüngsten Krise letztlich vor dem Zusammenbruch bewahren.

Auf dem Gipfel der G-20 in Pittsburgh im September 2009 wurden weitere Vereinbarungen zu Auswegen aus der Krise und für die Zeit danach getroffen. Das zur G-20 gehörende *Financial Stability Board* übernimmt nun die Führung in der Koordinierung und Überwachung der Finanzregulierung und Bankenaufsicht.¹⁷ Wie sich dieses Forum, insbesondere die Entscheidungsfindung angesichts der Größe und Heterogenität, entwickeln wird, muss abgewartet werden und wird von Beobachtern nicht ohne Skepsis gesehen.¹⁸ Trotzdem spielen die USA erkennbar weiterhin eine führende Rolle. Besondere Aufmerksamkeit am Rande der G-20 Treffen galt der G-2, dem bilateralen Austausch zwischen den USA und China. In den Abschlussvereinbarungen des Gipfels von Pittsburgh wurde ein klares Bekenntnis zum Internationalen Währungsfonds (IWF) und zur Doha-Runde geäußert, was von Kontinuität (trotz Reformvorhaben) in den internationalen Finanzbeziehungen zeugt.

Der IWF ist die zentrale internationale Institution, die Staaten bei Finanzkrisen hilft. Zusammen mit der Weltbank in den Bretton-Woods-Vereinbarungen gegründet, sollte der IWF primär die Aufgabe der Überwachung der Wechselkurse der Industrienationen übernehmen. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems hat sich das Aufgabengebiet des IWF verändert. Der IWF wurde weniger wichtig bei der Verwaltung von Wechselkursen; er hat vielmehr große Bedeu-

¹⁷ Vgl. The G-20 Summit: Regaining the Balance, in: The Economist vom 26. 9. 2009; G-20, Leader's Statement: The Pittsburgh Summit September 24–25, 2009, online: www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf (20. 11. 2009).

¹⁸ Vgl. L. Mosley/D. A. Singer (Anm. 1).

¹⁶ Vgl. ebd.

tung bei Kreditvergaben und bei der Verwaltung von Schuldenkrisen in Entwicklungs- und Schwellenländer erlangt. Zwar waren der IWF und die Weltbank mit Blick auf den Wiederaufbau Europas gegründet worden, doch wurden schon sehr früh Gelder an Entwicklungsländer vergeben. Bereits in Bretton Woods wurde der IWF mit einem Fonds ausgestattet, aus dem Kredite an Mitgliedstaaten vergeben werden können, sollten sich diese in Zahlungsschwierigkeiten befinden.¹⁹

Die Inanspruchnahme eines IWF-Kredits ist an Strukturanpassungsprogramme und Konditionalität geknüpft. Mitgliedstaaten haben Anspruch auf Kredite in einer gewissen Höhe, abhängig von der dem Land zugewiesenen Quote.¹⁰ Über 25 Prozent seiner Quote kann ein Staat frei verfügen; Kredite, die darüber hinausgehen, sind an Konditionen geknüpft. Damit will der IWF sicherstellen, dass Kredite zur Beseitigung wirtschaftlicher Schwierigkeiten eingesetzt werden, damit die Grundlagen für Wachstum und langfristige wirtschaftliche Bedingungen geschaffen werden.¹¹ Ziel der Konditionalität ist es, die Stellung des Marktes zu erhöhen, aber auch die Effizienz des öffentlichen Sektors und insgesamt zusätzliche interne Ressourcen zu mobilisieren.¹² Die Kreditvergabe wurde schon früh an Bedingungen (Kürzung der Staatsausgaben, Erhöhung der Steuern, Verringerung der Geldmenge) geknüpft; diese wurden im Laufe der Zeit zahlreicher. Besonders im Zuge der Schuldenkrise in Lateinamerika in den frühen 1980er Jahren wurden die Konditionen spezifischer und gaben tiefgreifendere Politikempfehlungen, ließen also insgesamt weniger innenpolitische Spielräume.¹³

¹⁹ Bereits 1954 begann in Peru ein IWF-Programm; vgl. James Raymond Vreeland, *The International Monetary Fund. Politics of Conditional Lending* (Global Institutions), New York-London 2007.

¹⁰ Entsprechend der wirtschaftlichen Position bekommt ein Staat eine Quote zugewiesen, ausgedrückt in Sonderziehungsrechten. Nach dieser Quote richten sich die Einzahlungsverpflichtungen zum IWF, die Ziehungsrechte (die Höhe, in der ein Kredit in Anspruch genommen werden kann), aber auch das Stimmrecht eines Landes. Die Quoten werden alle fünf Jahre neu evaluiert.

¹¹ Vgl. J. R. Vreeland (Anm. 9).

¹² Vgl. Nathan M. Jensen, *Crisis, Conditions, and Capital: The Effect of IMF Agreements on Foreign Direct Investment Inflows*, in: *Journal of Conflict Resolution*, 48 (2004) 4, S. 194–210.

¹³ Vgl. J. R. Vreeland (Anm. 9).

Der IWF und das Konzept der Konditionalität sind seit langem scharfer Kritik ausgesetzt, besonders im Hinblick auf Politikmaßnahmen, die auf eine geringere Rolle der nationalen Regierungen zugunsten von Marktkräften abzielen.¹⁴ Zudem gibt es erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit der IWF-Programme. Zwar scheinen die Programme und Kredite gut geeignet, um Probleme in der Zahlungsbilanz anzugehen, aber die Erreichung anderer ökonomischer Ziele ist fraglich. Die Programme des IWF scheinen die wirtschaftliche Entwicklung nicht voran zu bringen, sondern schaden wirtschaftlichem Wachstum sogar: Staaten, die unter einem IWF-Abkommen wirtschaften, haben niedrigeres Wirtschaftswachstum als andere.¹⁵ Auch sendet ein solches Abkommen keine Signale der Stabilität an ausländische Investoren.¹⁶ Andere Studien weisen auf eine Verschärfung in der Einkommensungleichheit innerhalb der Empfängerländer hin.¹⁷

Doch nicht nur die Politikempfehlungen des IWF sind zu überdenken, auch die Abstimmungsstruktur ist reformbedürftig. Entwicklungsländer stellen zwar die überwiegende Anzahl der Mitglieder, ihr Einfluss ist aber durch die im IWF vorherrschende Abstimmungsregelung beschränkt. Die den Staaten zugewiesenen Quoten bestimmen nicht nur die Höhe des Kreditrahmens, sondern auch ihren Stimmenanteil. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates etwa belegt, dass der IWF nach wie vor von europäischen Staaten dominiert ist und andere Regionen unterrepräsentiert sind. Vor allem die Gruppe der Kreditnehmer ist stark unterrepräsentiert. Die Anzahl der Mitgliedstaaten stieg kontinuierlich an und liegt heute, nachdem auch die früheren kommunistischen Staaten beigetreten sind, bei 186. Mit der steigenden Mitgliederzahl verringerte sich der Einfluss der einzelnen Staaten – auch derjenige der USA und anderer Industriestaaten.

¹⁴ Vgl. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, London 2002. Seine Kritik bezieht sich auch auf fehlerhafte Designs der IWF-Programme und auf deren Abfolge.

¹⁵ Vgl. Adam Przeworski/James Raymond Vreeland, *The Effect of IMF Programs on Economic Growth*, in: *Journal of Development Economics*, (2000), S. 385–421.

¹⁶ Vgl. N. M. Jensen (Anm. 12).

¹⁷ Für eine Zusammenfassung der verschiedenen Studien siehe J.R. Vreeland (Anm. 9).

Der Vorwurf, dass der IWF nur eine Marionette amerikanischer Interessen sei, ist nur bedingt aufrechtzuerhalten. Die USA kontrollieren 16,77 Prozent der Stimmen, sind also weit von einer Mehrheit entfernt. Doch besitzen sie faktisch ein Vetorecht, denn wichtige Entscheidungen müssen beim IWF mit einer Mehrheit von 85 Prozent getroffen werden. Dadurch üben die USA beträchtlichen Einfluss aus. Mehrere Beispiele könnten genannt werden, die den Verdacht nahelegen, dass Kredite des IWF im Hinblick auf außenpolitische Ziele der USA bewilligt wurden (etwa eine neue Vereinbarung des IWF mit Pakistan im Jahr 2001). Empirische Studien fanden Hinweise dafür, dass neben wirtschaftlichen Erwägungen eine Nähe zu den USA durchaus hilfreich sein kann bei der Entscheidung, welche Staaten überhaupt einen IWF-Kredit bekommen. So können ein an den USA orientiertes Abstimmungsverhalten zu wichtigen Punkten in den UN-Vollversammlungen, US-Entwicklungshilfeszahlen, aber auch ein Militärbündnis mit den USA eine Rolle bei der Bewilligung und Ausgestaltung von IWF-Krediten spielen.¹⁸

Obwohl der IWF in den vergangenen Jahren heftiger Kritik ausgesetzt war, wird seine Rolle als finanzpolitische Feuerwehr durchaus geschätzt. In dieser Kapazität rückte der IWF auch in der aktuellen Krise ins Blickfeld und hat sogar wieder Aufschwung erhalten. Erste Staaten, die massive Zahlungsschwierigkeiten erfuhren, beispielsweise Island, haben beim IWF schnelle Hilfe gefunden. Auch in den G-20-Vereinbarungen waren Bekenntnisse zu einer Stärkung, aber auch zur Reform des IWF enthalten. Dem IWF wurden neue Finanzmittel zugesprochen, und es wurde vereinbart, dass 2011 die bisher unterrepräsentierten Staaten mehr Stimmrecht erhalten sollen.¹⁹

Internationales Welthandelsregime

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden nicht nur die monetären Wirtschaftsbeziehungen neu geordnet, sondern auch eine neue Welthandelsordnung begründet. In der Folge der Weltwirtschaftskrise von 1929 hatte sich Protektionismus ausgebreitet. Die USA machten 1930 den Anfang mit dem *Smoot-Hawley Tariff Act*, und andere Staaten zogen nach. Diese Zeit war insgesamt geprägt durch eine *Beggar-Thy-Neighbor*-Politik: In den wirtschaftlich schwierigen Zeiten wurden protektionistische Maßnahmen ergriffen, etwa Geldabwertungen und Einfuhrbeschränkungen, um auf Kosten der Handelspartner und der globalen Wohlfahrt eine positive Handelsbilanz zu erzielen. Doch die protektionistische Politik verschlimmerte die Lage der Weltwirtschaft.

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich daher ein gemeinsames Interesse an einer liberalen Welthandelsordnung. Trotzdem konnten sich die Teilnehmer der Bretton-Woods-Konferenz nicht auf die Gründung einer internationalen Handelsorganisation verständigen. Stattdessen wurde 1947 eine vertragliches Regelwerk, das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) vereinbart. Das GATT wurde 1995 von der *World Trade Organisation* (WTO) abgelöst. Die Anzahl der Mitglieder in der WTO nahm kontinuierlich zu und liegt heute bei 153 Staaten.²⁰

Ähnlich wie bei den internationalen Finanzinstitutionen wurde der Ruf nach einer stärkeren Einbindung der Entwicklungsländer in ein internationales Handelsregime immer lauter. Das GATT hatte lange Zeit, besonders während der frühen Verhandlungsrunden, das Image eines Klubs der Reichen. Viele Entwicklungsländer konzentrierten sich in den 1960er und 1970er Jahren auf eine Strategie der Import-Substitution und kopelten sich vom Weltmarkt ab. Als dieser Weg nicht zu den gewünschten Ergebnissen führte, wandten sich viele Staaten einer exportorientierten Entwicklungsstrategie zu. Damit einher ging der Wunsch nach einer Veränderung der Handelsordnung und nach mehr globaler Integration.²¹

Mit der Zunahme an Mitgliedern und der Komplexität der Handelsbarrieren wurden auch die GATT/WTO-Handelsrunden immer länger. Die ersten Handelsrunden bis zur Kennedy-Runde (1964–1967) beschäftigten sich hauptsächlich mit dem Abbau von Zöllen und dauerten nicht länger als ein Jahr. Danach wurde der Fokus auf nichttarifäre Handelshemmnisse gelegt, und somit nahm die Komplexität der Verträge zu. Die letzte

¹⁸ Vgl. ebd. für einen Überblick zu empirischen Studien zu dieser Thematik.

¹⁹ Vgl. Statement des G-20-Gipfels (Anm. 7).

²⁰ Vgl. J. E. Spero (Anm. 5).

²¹ Vgl. ebd.

Handelsrunde, die Uruguay-Runde, dauerte sieben Jahre, von 1986 bis 1993. Die aktuelle Doha-Runde ist festgefahren, aber es wäre verfrüht, von einem Scheitern zu reden. Ein ungelöster Streitpunkt ist der Zugang der Entwicklungsländer zu den Agrarmärkten der Industriestaaten. Zwar hat jedes Land in der WTO nur eine Stimme, und formal gilt das Konsensprinzip. Trotzdem ist es für viele Entwicklungsländer nicht leicht, sich gleichberechtigt zu beteiligen.¹²²

Neue Weltordnung?

Das liberale Weltwirtschaftssystem hat sich im Laufe der Jahre weiterentwickelt und sich den jeweils aktuellen Anforderungen angepasst. Ein Blick auf seine bisherige Entwicklung zeigt, dass die USA die Weltwirtschaft schon seit langem nicht mehr unilateral verwalten. Stattdessen lässt sich eine Ausdehnung der multilateralen Zusammenarbeit unter stärkerer Berücksichtigung von Schwellen- und Entwicklungsländern beobachten.

China hat schon lange vor der globalen Finanzkrise 2008/09 eine immer größere Rolle in der Weltwirtschaft gespielt, und diese Tendenz wird sich durch die Wirtschaftskrise und die Schwäche der westlichen Führungsmächte verstärken. China zögert noch, eine globale Führungsrolle zu übernehmen, und die USA sind noch nicht bereit, diese China zu überlassen. Die Weltwirtschaftsordnung wird sich verändern, wenn auch nicht so gravierend, dass wir tatsächlich von einer neuen Weltordnung reden könnten. Was sich indes abzeichnet, ist eine Machtverschiebung von der bisherig stärksten Wirtschaftsmacht und anderen westlichen Industrieländern zu aufstrebenden Schwellenländern, allen voran China und Indien. Das wahrscheinlichste Szenario für die Zukunft wird weiterhin ein multilateral verwaltetes Weltwirtschaftssystem sein.

¹²² Vgl. Bernard M. Hoekman/Petros C. Mavroidis, *The World Trade Organization: Law, Economics, and Politics* (Global Institutions), New York–London 2007.

Heike Walk

Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft

Seit Mitte der 1990er Jahre lassen sich in Deutschland Entwicklungen beobachten, die demokratietheoretisch alarmierend sind und zunehmend als Krise der Demokratie diskutiert werden. Im Einzelnen handelt es sich um Prozesse der gesellschaftlichen Differenzierung, der zunehmenden Individualisierung sowie der Erosion des sozialen Zusammenhalts. Damit verbunden sind ein Wandel der Lebensbedingungen und der Einstellungen sowie ein Vertrauensverlust in das Funktionieren unserer Demokratie. Die aktuelle, globale Finanzkrise tut ihr Übriges.

Heike Walk

PD Dr. phil, geb. 1966; stellvertretende Geschäftsführerin am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin, Hardenbergstraße 36A, 10623 Berlin. walk@ztg.tu-berlin.de

Die strukturellen Ursachen dieser veränderten Einstellungen sind nicht einfach zu entschlüsseln: Viele Menschen haben Zukunftsängste, fürchten sich vor sozialem Abstieg und machen das demokratische System dafür verantwortlich. Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik schwindet, und die Massenmedien schüren das Misstrauen mit Nachrichten, die sich in erster Linie gut verkaufen lassen. Das ist keine gute Entwicklung, denn das demokratische System ist „die einzige Herrschaftsform (...), die in ständiger erneuter Kraftanstrengung gelernt werden muss“.¹ Und diese Kraftanstrengung ist nicht nur von der Politik zu erbringen, sondern bedarf des Engagements möglichst vieler gesellschaftlicher Kräfte und des besonderen Einsatzes der Wissenschaft.

¹ Oskar Negt, *Der gute Bürger ist derjenige, der Mut und Eigensinn bewahrt. Reflexionen über das Verhältnis von Demokratie, Bildung und Tugenden*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 16. 9. 2002, S. 10.

Die Politikwissenschaft sollte die zurückhaltenden bis feindlichen Haltungen gegenüber demokratischen Institutionen und Ritualen sehr ernst nehmen. Bislang ist eher das Gegenteil zu beobachten: Die Politikwissenschaft – so die These dieses Beitrags – stellt sich der Herausforderung der Demokratieentwicklung zu zögerlich. Damit verspielt sie eine ihrer wichtigsten Aufgaben, nämlich der Zukunftsverantwortung gerecht zu werden und die Revitalisierung der Demokratie zu forcieren. Es waren gerade diese Herausforderungen, die in den 1950er Jahren von den Gründungsvätern als zentrale Aufgaben der Politikwissenschaft in Deutschland angesehen wurden. Die Lieferung von Orientierungswissen hinsichtlich Gerechtigkeit, Gleichheit, Öffentlichkeit sowie sozialer und rechtsstaatlicher Fragen prägten noch in den 1970er und 1980er Jahren die öffentliche Debatte.

Es ist lohnenswert, sich die Geschichte der Politikwissenschaft genauer anzusehen. Zuvor allerdings möchte ich nach den Ursachen für die aktuelle Krise fragen: Woran bemisst sich eine „Krise der Demokratie“? In der Wissenschaft wird mit „Krise“ eine schwierige Situation, eine Zuspitzung von Problemen umschrieben. Häufig ist eine Krise auch mit dem Hinweis auf die Einbuße von Kontrolle verbunden. Hinsichtlich einer „Krise der Demokratie“ haben wir es mit mehreren Faktoren zu tun, die in interne und externe Krisenphänomene unterteilt werden können. Im Folgenden möchte ich mich weitgehend auf die internen Befunde konzentrieren, auch wenn in den meisten Fällen komplexe Wechselwirkungen bestehen und interne mit externen Faktoren verwoben sind.

Ein erster interner Befund lautet: „Immer mehr Menschen verlieren das Vertrauen in die Demokratie“. Laut einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung vom Frühjahr 2008 glaubt jeder dritte Bundesbürger, dass die Demokratie keine Probleme mehr lösen kann – in Ostdeutschland sind sogar 53 Prozent der Bürger dieser Ansicht.¹² Die sinkende Wahlbeteiligung ist hier nur eines von mehreren Phäno-

menen. Die Mehrheit der Bundesbürger (57 %) ist reformskeptisch eingestellt, auch „Hartz“- und Rentenreformen werden negativ bewertet. Der zweite Befund lautet, dass der Neoliberalismus durch seine Fokussierung auf Individualismus und Marktmechanismus auch für die Zerstörung der sozialen Beziehungen verantwortlich ist.¹³ Fragen der Demokratie werden bei der Bewältigung des Lebensalltags den Leistungs- und Konsumanforderungen untergeordnet. Dabei treten solidarische und Gerechtigkeitsideen in den Hintergrund, während Individualwerte an Bedeutung gewinnen. Ein dritter Befund lautet: „Die gerechte Möglichkeit, die jede/r Bürger/in hat, die eigene soziale Umwelt mit zu gestalten und über sich selbst und das eigene Leben zu bestimmen, wird durch die Verantwortungsübertragung auf die transnationale Ebene beschnitten.“ In dem Maße, in dem nationale Souveränitätsrechte an supranationale Organisationen abgegeben werden, gehen direkte und garantierte Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger verloren. Gleichzeitig findet die Bürgerbeteiligung zunehmend in technokratischen Expertenrunden statt.

Die Diskussionen um eine Krise der Demokratie implizieren neben einem wachsenden Bewusstsein für die politischen und sozialen Folgen neoliberaler Modernisierungspolitik auch ein steigendes Interesse an einer aktiveren Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse. Die Beteiligung an der gesellschaftlichen Gestaltung wird von Demokratietheoretikern als zentrales Element für die Demokratieentwicklung herausgestellt. Demzufolge werde ich *erstens* einige demokratietheoretische Überlegungen präsentieren, *zweitens* Probleme der neuen Governance-Systeme und deren demokratische Defizite in den Blick nehmen und *drittens* die Rolle der Politikwissenschaft kritisch diskutieren.

Demokratietheoretische Überlegungen

Demokratietheorien gibt es mannigfach: Normative, empirische, vergleichende, dynamische, demokratiefreundliche und -feindliche. Bei vielen Demokratietheoretikerinnen

kumente_2008/Zusammenfassung_Studie_GPI.pdf (23. 11. 2009).

¹³ Vgl. Benjamin Barber, *Starke Demokratie*, Hamburg 1994.

¹² In einer Repräsentativbefragung führte die Gesellschaft für Sozial- und Marktforschung mbH polis/sinus im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung im ersten Quartal 2008 über 2500 Interviews über „Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten“; Ergebnisse online: www.fes.de/inhalt/Do-

und -theoretikern ist das Verständnis von Demokratie weit gespannt, wodurch dem Begriff oftmals eine gewisse Beliebigkeit zukommt. Um dieser entgegenzuwirken, plädiert Heidrun Abromeit für eine „Rückbesinnung“ auf den „Zweck von Demokratie“. Diesen sieht sie in der Ermöglichung der Selbstbestimmung von Individuen. Demzufolge formuliert sie ihre enge (sparsame) Demokratiedefinition folgendermaßen: „Demokratie ist die Verlängerung der individuellen Selbstbestimmung in den Bereich kollektiver Entscheidungen hinein; sie konkretisiert sich in der Beteiligung der Individuen an den Entscheidungen, von denen sie betroffen, denen sie unterworfen sind.“¹⁴

Diese Demokratiedefinition knüpft an älteren Ideen der partizipatorischen Demokratie an.¹⁵ Ein Entscheidungssystem ist in dem Maße demokratisch, in dem es den betroffenen Individuen Möglichkeiten effektiver Beteiligung bietet. Diese kann sich in verschiedenen Formen ausdrücken: der Mitgestaltung, des Widerspruchs und der expliziten Autorisierung von Entscheidungsträgern. Die Verfahren der Beteiligung sollten danach beurteilt werden, ob sie dem Zweck der Selbstbestimmung dienlich sind. Dieser hängt stark von der Struktur des Entscheidungszusammenhangs ab. Natürlich macht es einen großen Unterschied, ob die Beteiligten in einen einfachen, übersichtlichen Entscheidungszusammenhang eingebunden sind oder in einen komplizierten, etwa in ein internationales Verhandlungssystem. In diesem wird der Bedarf an Beteiligungsmöglichkeiten insgesamt höher, da sie auf allen Ebenen gegeben sein sollten. Darüber hinaus werfen sowohl die verschiedenen Arten von Beteiligung (direktdemokratische, Minderheitenrechte, Vetorechte) als auch unterschiedliche Kontextvariablen (Struktur der Gesellschaft und des Entscheidungssystems) gravierende Messprobleme auf.

Der Demokratie wird in den partizipativen Demokratietheorien erzieherische Funktion zugesprochen. Demzufolge gewinnen die Möglichkeiten der Maximierung von Beteiligungschancen hohen Stellenwert. Eine zentra-

le These dieser Demokratietheorien lautet, dass Individuen und Institutionen in einer Gesellschaft nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. Die Existenz repräsentativer Elemente bzw. Institutionen wird als nicht ausreichend für ein demokratisches System eingeschätzt. Für die politische und soziale Stabilität von Gesellschaften im Sinne einer starken Demokratie ist kontinuierliche und breite Partizipation notwendig, die wiederum an die kontinuierliche, individuelle Praxis demokratischer und psychologischer Qualitäten gebunden ist. Denn partizipative Qualitäten und Kompetenzen sind keinesfalls einfach zu vermitteln; dazu gehören persönliche Entwicklungsprozesse, die gewährleistet sein müssen. Die öffentliche Diskussion und Kommunikation werden zu bedeutenden Elementen, um Gemeinwohl zu generieren. Partizipation wird vor allem auf den Entscheidungsprozess bezogen, und es wird die Herstellung einer gleichberechtigten Einflussnahme auf die Politikergebnisse gefordert. Mit anderen Worten: Möglichst viele Bürgerinnen und Bürger sollen an der Aussprache, der Willensbildung und der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten beteiligt werden. Voraussetzung für eine funktionsfähige partizipative Demokratie sind daher anspruchsvolle Prozeduren für die Regeln der Kommunikation und der Zusammenschlüsse. Denn die demokratischen Ansprüche müssen auch innerhalb der Gremien und Organisationen gewährleistet sein. Der Vorgang der Meinungsbekundung, die Beteiligung, der Diskurs, die Willensbildung und die Entscheidung benötigen faire und präzise einzuhaltende Verfahren.

In der Realität stehen Beteiligungsmöglichkeiten allerdings nur eingeschränkt zur Verfügung, vor allem dann, wenn die Beteiligung keinen bestimmten Zweck erfüllt (etwa, wenn keine Expertise oder Unterstützung benötigt wird). Auf der nationalen, der europäischen und auch der internationalen Ebene (etwa bei Klimaverhandlungen) gibt es mittlerweile eine völlig intransparente, selektive Beteiligung von zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren. Die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) erfolgt vor dem Hintergrund ihrer konsultativen Funktion. Ihre Haupttätigkeit auf internationaler Ebene ist Lobbyarbeit. Auf die Gestaltung der Willensbildungsprozesse können sie aber nicht einwirken. Die Gruppen werden einbezogen, wenn ihre Expertise ge-

¹⁴ Heidrun Abromeit, Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts, in: Politische Vierteljahresschrift, 45 (2004) 1, S. 73–93, hier: S. 78.

¹⁵ Vgl. B. Barber (Anm. 3); Carole Pateman, Participation and Democratic Theory, Cambridge 1970.

braucht wurde, und aus Gründen der Konfliktvermeidung oder der Kompromissuche auch schnell wieder ausgeschlossen.¹⁶

Darüber hinaus lässt sich seit einigen Jahren ein Trend der Verlagerung von politischen Entscheidungen in Expertengremien beobachten. Dabei werden kollektiv verbindliche Entscheidungen zunehmend zwischen Verwaltungsapparaten und gesellschaftlich potenten Gruppen ausgehandelt und von den Parlamenten in der Regel nur nachträglich bestätigt. An die Stelle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und großen gemeinnützigen Interessengruppen etwa treten zunehmend einzelne Unternehmen als politische Akteure. Damit werden wesentliche Bereiche der demokratischen Steuerung entzogen: „Heute sind eher die Staaten in Märkte als die Volkswirtschaften in staatliche Grenzen eingebettet.“¹⁷ Diese Entwicklungen führen dazu, dass sich Bürgerinnen und Bürger ohnmächtig und ausgeliefert fühlen.

Demokratische Probleme neuer Governance-Systeme

Sehr grob aufgegliedert lassen sich in den neuen Verhandlungssystemen, den sogenannten Governance-Systemen, fünf demokratische Probleme benennen: *Erstens* kann in den meisten Governance-Systemen Unklarheit über das gemeinsame, gesellschaftlich getragene Ziel beobachtet werden: In den Klimaverhandlungen etwa weisen die Entwicklungsländer auf die Verantwortung der Industrieländer hin, während letztere auf die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns drängen. Ein gemeinsames Ziel lässt sich oft nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner formulieren (wie im Kyoto-Protokoll mit den sehr geringen Reduktionsvorgaben von 5,2 %). *Zweitens* ist die Beteiligung zivilgesellschaftlicher und privater Akteure äußerst intransparent: Je nach Wissenslage und Unterstützungsanforderungen werden die Akteure äußerst selektiv einbezogen. Die Beteili-

gung erfolgt vor allem dann, wenn Regierungen auf die Einbindung organisierter Interessen angewiesen sind, um handlungsfähig zu bleiben.

Drittens gibt es keine Regeln für die Beteiligung: Die Grundlage für die Teilnahme an Verhandlungssystemen entspricht spezifischen Ressourcen der Teilnehmer, Finanzmitteln, Expertenwissen oder aber öffentlichen Mobilisierungspotenzialen; diese können in einer Gesellschaft sehr ungleich verteilt sein. Während sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf jene zivilgesellschaftlichen Organisationen konzentriert, die vernachlässigte Interessen und globale Probleme anwaltschaftlich artikulieren, ist gerade das europäische und das UN-System mit Organisationen bevollmächtigt, die stark durch die Interessen von Staaten, internationalen Organisationen, Verbänden und transnationalen Unternehmen geprägt sind. Der Finanzbedarf von NGOs, um an den Governance-Systemen teilzunehmen, erhöht Kooptationsgefahren und fördert die Instrumentalisierung durch Regierungen.

Mit der ungleichen Ressourcenausstattung geht die generell unterschiedliche Organisationsfähigkeit von Interessen einher. Es deutet einiges darauf hin, dass in Governance-Arrangements die besser organisierten und besser finanziell ausgestatteten Akteure beziehungsweise solche, die einen besseren Zugang zum politischen System haben, eher beteiligt werden als andere Interessengruppen. Zwar wird in offiziellen Papieren die Einbeziehung von so genannten *Stakeholdern* bzw. Betroffenen gefordert, allerdings existiert kein institutioneller Rahmen, der die Entscheidung über die Einbeziehung oder die Exklusion von Gruppen regelt.

Viertens lassen sich unklare Machtverhältnisse beobachten – nicht nur zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, sondern auf internationaler Ebene auch massiv zwischen Staaten bzw. Staatengruppen. In der Klimapolitik zeigte sich sehr schnell, dass die USA den Ton angeben und andere Staaten zuerst auf die amerikanische Haltung hören. Auch wenn offiziell das Einstimmigkeitsprinzip herrscht, fanden während der Verhandlungsrunden wichtige strategische Absprachen in kleineren – ad hoc zusammengesetzten – Runden statt, auf welche nichtbeteiligte Staaten kaum Einfluss hatten.

¹⁶ Vgl. Heike Walk, Partizipative Governance. Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden 2008.

¹⁷ Jürgen Habermas, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (Hrsg.), Der Sound des Sachzwangs, Bonn–Berlin 2006, S. 148–159, hier: S. 149.

Das *fünfte* demokratische Problem liegt in fehlenden Kontrollmöglichkeiten. Sehr viele Bürgerinnen und Bürger haben das Gefühl, dass sie Ergebnisse der (internationalen) Politik nicht mehr kontrollieren oder gar beeinflussen können. In der Folge gerät die Legitimationsbasis der Governance-Systeme und damit auch der Entscheidungsergebnisse unter Druck. In diesem Zusammenhang bedarf es von politikwissenschaftlicher Seite an zusätzlichem Orientierungswissen. Damit könnten frühzeitig Ideen und Konzepte vorgeschlagen werden, mit deren Hilfe die Erneuerung demokratischer Strukturen und damit die Demokratisierung vorangetrieben wird.

Rolle der Politikwissenschaft

In der politikwissenschaftlichen Literatur und in der breiten Diskussion über Governance-Systeme finden sich trotz der vielfältigen Herausforderungen für demokratische Fragestellungen nur wenige Studien, die sich schwerpunktmäßig mit diesem Thema beschäftigen. Meist finden sich allgemeine Formulierungen, die etwa auf die demokratische Gestaltung in Form einer Beteiligung von nichtstaatlichen Akteuren hinweisen. In welcher Form diese Beteiligung stattfindet und welche Akteure beteiligt werden, wird nicht diskutiert. Dies hat mit der Zielsetzung der politikwissenschaftlichen Governance-Analysen zu tun, die eher an der Problemlösung und nicht am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess interessiert sind.

Die Bedeutung der Demokratieentwicklung wird indes vor allem dann offensichtlich, wenn der Auftrag und die Rolle der Politikwissenschaft in ihrer historischen Entwicklung in den Blick genommen werden. Die Etablierung der politischen Wissenschaft verstanden die Gründungsväter (Gründungsmütter gab es damals leider nicht) nach dem Zweiten Weltkrieg als politische Aufgabe, die an historischen Ereignissen anknüpfen und als umfassender Auftrag zur demokratischen Bildung der Bevölkerung angesehen werden sollte. Politikwissenschaft und pluralistische Demokratie standen in einem wechselseitigen Verhältnis: Die meisten Professoren der ersten Generation traten deutlich und öffentlich für eine partizipative und pluralistische Politik ein. Ernst Fraenkel formulierte: „Eine funktionierende Demokratie erfordert, dass

der Prozess der Gestaltung politischer Entscheidungen öffentlich kontrolliert wird. Kontrolle der Regierung durch öffentliche Meinung setzt eine systematische Analyse der einzelnen Phasen des Prozesses der politischen Entscheidung voraus.“¹⁸

Was die Forschungsgebiete dieser ersten Generation der Politikwissenschaftler anbelangte, so standen die Auseinandersetzung mit der deutschen Zeitgeschichte, also die Analyse des Scheiterns der ersten Demokratie, die „Machtergreifung“ der Nationalsozialisten sowie Herrschaft und Geschichte des „Dritten Reichs“ an erster Stelle.¹⁹ Bezeichnenderweise wurde die Frage ins Zentrum der Diskussion gerückt, ob das Mehrheits- oder das Verhältnismahlrecht größere demokratische Gerechtigkeit und zugleich die politische Stabilität gewährleisten kann. Darüber hinaus etablierte sich als zweites Teilgebiet der Politikwissenschaft die Theorie und Empirie der Demokratie. Die normativen Vorstellungen einer repräsentativ-pluralistischen Demokratie, in der neben Regierung und Parteien auch den Verbänden und der öffentlichen Meinung eine zentrale Funktion im gesellschaftlichen Willensbildungsprozess zukommen sollte, prägte die empirische Demokratieforschung. Die älteren und gefestigten Demokratien wurden im Rahmen der vergleichenden Regierungslehre zum Vorbild für die westdeutsche Demokratieforschung. Dabei standen sich zwei Positionen gegenüber: Die eine Position konzentrierte sich auf eine empirische Forschung, die den Erwerb und Gebrauch von Macht analysierte, die andere arbeitete mit dem normativen Begriff von Politik als „guter Ordnung“.

Prägend für die zweite Phase der Politikwissenschaft war eine Denkschrift von M. Rainer Lepsius, in der er auf die Notwendigkeit einer umfassenden Etablierung, Institutionalisierung und Internationalisierung der Politikwissenschaft hinwies.¹⁰ Was die Lehr- und Forschungsgebiete dieser zweiten Phase anbelangte, so erweiterte sich die Analyse der internationalen Beziehungen zunächst auf die Gebiete der Sicherheits- und Entspannungspo-

¹⁸ Zit. nach: Wilhelm Bleek, *Geschichte der Politikwissenschaft*, München 2001, S. 281.

¹⁹ Vgl. ebd.

¹⁰ Vgl. M. Rainer Lepsius, *Denkschrift zur Lage der Soziologie und der Politischen Wissenschaft*, Wiesbaden 1961.

litik. Darüber hinaus intensivierte sich im Rahmen der Forschung über die Entwicklungsländer eine Theoriedebatte über Erklärungsmodelle für die Ursachen der Unterentwicklung und der strukturellen Abhängigkeit der „Dritten Welt“. Als Stichworte seien genannt: Dependenz- und Modernisierungstheorien, Wachstums- und Imperialismustheorien. In der Friedensforschung schlug sich der politische Wille zur Entspannungspolitik nieder.

Gleichzeitig bildeten sich drei Theorieströmungen bzw. Metatheorien, und mit ihnen auch unterschiedliche Schulen oder auch Lager. Wolf-Dieter Narr entwickelte für diese metatheoretischen Strömungen folgende Trias: *erstens* eine normativ-ontologische Theorie, die sich der ideengeschichtlich begründeten Herausarbeitung von klassischen Ordnungsvorstellungen und der Überprüfung der aktuellen Politik an übergeordneten Werten wie dem Gemeinwohl verpflichtet fühlte; *zweitens* eine empirisch-analytische Theorie, welche die Wissenschaft als Herausarbeitung von allgemeingültigen Sätzen durch die empirische Überprüfung der Wirklichkeit verstand; *drittens* eine dialektisch-kritische Theorie, die sich an Hegels Dialektik von These, Antithese und Synthese orientierte und die Kritik des Kapitalismus in der politischen Ökonomie aufgehen lassen wollte.¹¹

Die zweite Phase der Expansion ging einher mit einer Krise der Politikwissenschaft. Diese wurde ausgelöst durch den Wunsch vieler reformgesinnter Politikwissenschaftler und -wissenschaftlerinnen (die Zahl der Professorinnen erhöhte sich langsam), ihr Fach nicht nur als Demokratie-, sondern als Demokratisierungswissenschaft im Sinne einer Ausweitung der Freiheit und Selbstbestimmung in allen Bereichen der Gesellschaft zu sehen. Die bisherige Wissenschaft wurde als unkritische Herrschaftswissenschaft gesehen, und dementsprechend wurden Forderungen nach einer kritischen Emanzipationswissenschaft formuliert. Diese sollte die Ordnung des Wirtschaftssystems überwinden und zur Entwicklung eines kritischen Bewusstseins in der Öffentlichkeit beitragen.

Die dritte Phase der Politikwissenschaft war dadurch gekennzeichnet, dass der Ver-

such unternommen wurde, der Krise und auch der Vielfältigkeit der Ansätze entgegenzuwirken. Dazu wurden systematische Definitionen der Theorien der Politikwissenschaft und der von ihr angewandten Methoden aufgestellt. In Anlehnung an die angelsächsischen *social sciences* wurde der Begriff der Sozialwissenschaft von den Universitäten übernommen. Arbeitsbereiche wie Wahlanalyse, Parteien- und Verbändeforschung sowie Untersuchungen von Eliten nahmen eine Scharnierfunktion zwischen der Politikwissenschaft und der Soziologie ein.

Eine weitere Besonderheit dieser Phase war die Entdeckung der Politikfelder und die damit einhergehende Orientierung auf den Problemlösungsprozess. Ein *policy*-Modell bzw. Politikzyklus sollte den Ablauf von Problemlösungsprozessen in idealtypisch zu verlaufende Phasen erklärbar machen: Darin stand am Anfang die Agendagestaltung und die Auswahl einer bestimmten Politik, deren Umsetzung in der Implementationsphase erfolgte und schließlich mit der Evaluation wieder in ein neues Modell überführt wurde. Seine Bekanntheit erhielt die *policy*-Forschung bzw. Politikfeldanalyse also durch die empirischen und praxisbezogenen Arbeiten in den Politikfeldern.¹² Mit der Orientierung auf den Problemlösungsprozess verband sich auch die Intensivierung der politikberatenden Funktion der Politikwissenschaft. Zunehmend wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von der Regierung für die Erstellung von Gutachten beauftragt und zur Teilnahme in Beratergremien berufen. Der Auftrag, zur demokratischen Bildung der Gesellschaft beizutragen, verlor damit seinen zentralen Stellenwert für viele Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler.

Fazit

Wie ist die Analyse der demokratischen Probleme moderner Governance-Systeme in diesem historischen politikwissenschaftlichen Rückblick zu verorten? Zweifelsohne kann die Governance-Forschung der dritten Phase zugeordnet werden. Häufig geht es in den Analysen um die Untersuchung einzelner Politikfelder. Dabei konzentrieren sich die meis-

¹¹ Vgl. Wolf Dieter Narr, *Theoriebegriffe und Systemtheorie*, Stuttgart-Mainz 1969.

¹² Vgl. Volker Schneider/Frank Janning, *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden 2006.

ten Governance-Untersuchungen ebenso wie die Politikfeldanalysen auf die Problemlösung. Eine Vergleichsstudie des Verhältnisses der Politikfeldanalyse und der Governance-Forschung steht noch aus.

Offensichtlich ist aber, dass demokratische Probleme und die Demokratieentwicklung nicht mehr im Zentrum der neueren politikwissenschaftlichen Studien stehen. Heidrun Abromeit mahnte in ihrer Abschiedsvorlesung an, dass die Politikwissenschaft mehr und mehr zu „einem selbstreferentiellen System geworden ist (. . .). Immer dieselben Autoren zitieren sich gegenseitig und erzählen einander immer dieselben Sachen.“¹³ Der kritische Impuls der Politikwissenschaft verkommt zum affirmativen Diskurs.

Dabei könnte das Nachdenken der Politikwissenschaft über Möglichkeiten der Revitalisierung der Demokratie dem politischen Diskurs neue Impulse geben und dem schwindenden Vertrauen in die Demokratie, gerade angesichts der aktuellen und globalen Finanzkrise, entgegenwirken. Denn demokratische Institutionen werden schnell unwirksam, wenn Menschen sie nicht mit Leben füllen und demokratisch handeln. Anregungen über Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Strukturen sind deshalb gefragt denn je. Die getrennt laufenden wissenschaftliche Diskurse über gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen und damit zusammenhängende Fragen der Demokratie auf der einen Seite und die problemlösungsorientierten politikwissenschaftlichen Analysen auf der anderen Seite sollten schleunigst wieder zusammengeführt und mit dem normativen Leitbild einer solidarischen, sozialen und partizipativen Demokratie versehen werden. Mit anderen Worten: Auch Governance-Analysen sollten nicht nur die Problemlösung in den Blick nehmen, sondern verstärkt die Gestaltungsbeteiligung auf den unterschiedlichen Ebenen vorantreiben.

¹³ Heidrun Abromeit, *Gesellschaften ohne Alternativen. Zur Zukunftsunfähigkeit kapitalistischer Demokratien*, in: Jens Sambale/Volker Eick/Heike Walk, *Das Elend der Universitäten. Neoliberalisierung deutscher Hochschulpolitik*, Münster 2008, S. 57.

Stephan Lessenich

Krise des Sozialen?

Die Frage nach dem Sozialen und seiner Konstitution stellt sich in der Moderne auf gänzlich neuartige Weise. Erst in der Moderne, mit dem Aufstieg und der Durchsetzung von Ideen der Selbstbestimmung des Individuums und der Gestaltbarkeit der Gesellschaft, müssen das Soziale und seine Struktur überhaupt sozial bestimmt werden. Im vormoderne, traditionellen Weltbild waren es wahlweise der Gesellschaft äußerliche oder aber in ihr absolut und als zentral (voraus)gesetzte Positionen göttlicher bzw. weltlicher Herrschaft, von denen aus das Soziale seine Gestalt gewann und Gestaltung erfuhr. Erst mit der Überwindung dieses Weltbildes kann die Frage, wie Gesellschaft geordnet sein soll, wie gesellschaftliche Ordnung zuallererst zustande kommt und wie sie auf Dauer gewahrt werden kann, überhaupt als fragwürdig erscheinen – als in der Gesellschaft und aus ihr selbst heraus immer wieder neu zu klärendes Rätsel und zu lösendes Problem. Erst jetzt kann – und muss – die Frage, wie sich die Menschen als soziale Wesen untereinander in Beziehung setzen und in welchen Verhältnissen sie miteinander leben wollen, ernsthaft gesellschaftlich verhandelt werden.¹⁴

Stephan Lessenich

Dr. rer. pol., geb. 1965; Professor für Vergleichende Gesellschafts- und Kulturanalyse am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiss-Straße 2, 07743 Jena. stephan.lessenich@uni-jena.de

Das Soziale und sein Ort

Wird die Gesellschaft selbst zum Ort der Produktion und Reproduktion des Sozialen,

¹⁴ Vgl. Georg Vobruba, *Die Gesellschaft der Leute. Kritik und Gestaltung der sozialen Verhältnisse*, Wiesbaden 2009; Günter Dux, *Historisch-genetische Theorie der Kultur. Instabile Welten – Zur prozessualen Logik im kulturellen Wandel*, Weilerswist 2000; Adalbert Evers/Helga Nowotny, *Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1987.

so bleibt dessen gesellschaftliche Verortung damit gleichwohl noch unterbestimmt. Die gesellschaftlichen Positionen, Projektionen und Programme bezüglich der Frage, wo der Ort des Sozialen ist bzw. sein sollte, von wo also die Herstellung von Sozialität, sozialem Zusammenhalt und gesellschaftlicher Integration auszugehen habe, lassen sich logisch wie historisch zwei „Lagern“ zuordnen. Auf der einen Seite wird die *kollektive gesellschaftliche Verantwortlichkeit* für das Soziale betont: Seine Schöpfung und Bewahrung müsse grundsätzlich in öffentliche Hände gelegt werden, in die Hand eines Staates, über dessen Institutionen die Gesellschaft sich als Sozialwesen demokratisch selbst bestimme und steuere. Auf der anderen Seite wird die Verantwortlichkeit für das Soziale den *einzelnen Gesellschaftsmitgliedern selbst* übertragen: Demnach sind es die vielen gesellschaftlichen Individuen, aus deren unzähligen Einzelhandlungen – wie durch eine unsichtbare Hand gelenkt oder aber aus ungesteuerten und nicht zu steuernden Prozessen erwachsend – das Soziale entsteht.

Auf diese beiden konträren Positionen kann sich eine historische Soziologie des modernen Sozialstaats beziehen, will sie dessen Entstehung und Entwicklung bis hin zu den aktuellen Prozessen seiner gesellschaftlichen Umgestaltung rekonstruieren. Es ist das westliche Europa des mittleren und späten 19. Jahrhunderts, in dem die „Erfindung“ des Sozialen stattfindet, verstanden als politische Anerkennung und Durchsetzung einer Verantwortung „der Gesellschaft“ für das Wohlergehen „ihrer“ Individuen.¹² Und es sind die fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten der (mittlerweile expandierten) „westlichen Welt“, die am Übergang ins 21. Jahrhundert zu einer „Neuerfindung“ des Sozialen schreiten, deren Grundzug in der politischen Übertragung von Sozialverantwortung an jeden einzelnen Bürger besteht, in dessen (bzw. deren) Hände das Wohlergehen des gesellschaftlichen Ganzen gelegt wird.¹³

Wir befinden uns, so die These dieses Beitrages, mitten in einer „Krise“ des Sozialen –

im Sinne der endgültigen Abwendung von seiner im 19. Jahrhundert eingeleiteten, im Verlauf des 20. Jahrhunderts etablierten gesellschaftlichen Verortung und institutionellen Gestaltung. Diese Strukturkrise wird von der finanzmarktgetriebenen Akutkrise der Weltwirtschaft (weiter) beschleunigt werden und den Weg in eine neue Gesellschaftsformation bahnen: in eine *Aktivgesellschaft*, welche die Sorge um das Soziale an die Subjekte verweist und in diese hinein verlagert – und damit das Soziale wie auch die Subjekte grundlegend verändert.¹⁴

Erfindung des Sozialen

Inwiefern kann die Entstehung des modernen Sozialstaats als Akt der „Erfindung“ des Sozialen gelten? Der Aufbau sozialstaatlicher Institutionen bringt eine fundamentale Umgestaltung des Verhältnisses von Individuum und Gesellschaft mit sich. Die elementare Unsicherheit der Einzelexistenz im Zeichen der sich durchsetzenden Marktgesellschaft wird in der sozialstaatlichen Logik als *soziales* – überindividuell auftretendes und daher kollektiv zu bewältigendes – Risiko gedeutet.¹⁵ Die der frühkapitalistischen „Teufelsmühle“ geschuldeten gesellschaftlichen Verwerfungen sensibilisieren die Menschen für „ihr kollektives Sein, als hätten sie dessen Existenz vorher völlig übersehen“.¹⁶ Der Sozialstaat entsteht aus jenem kollektiven Sein, gründet auf einem gesellschaftlichen Kollektivbewusstsein – und prägt dieses mit jedem Schritt seiner Expansion. In gewisser Weise sucht (und findet) die Gesellschaft das Soziale in und an sich selbst, indem sie die Sicherung des individuellen Wohlergehens in die Verantwortung einer öffentlichen Instanz legt, es unter deren Schutz (und damit zugleich auch Kontrolle)

¹⁴ Vgl. Mitchell Dean, *Governing the Unemployed Self in an Active Society*, in: *Economy and Society*, 24 (1995) 4, S. 559–583; William Walters, *The „Active Society“: New Designs for Social Policy*, in: *Policy and Politics*, 25 (1997) 3, S. 221–234; Stephan Lessenich, *Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft*, in: *Mittelweg* 36, 12 (2003) 4, S. 80–93.

¹⁵ Vgl. François Ewald, *Der Vorsorgestaat*, Frankfurt/M. 1993; Friedbert W. Rüb, *Risiko: Versicherung als riskantes Geschäft*, in: Stephan Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt/M.–New York 2003.

¹⁶ Karl Polanyi, *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/M. 2004 [zuerst 1944], S. 122.

¹² Vgl. Jacques Donzelot, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris 1984.

¹³ Stephan Lessenich, *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld 2008.

stellt. Die öffentliche Hand des Sozialstaats webt das Netz des Sozialen. Der Sozialstaat wird Zug um Zug um Adressaten von Schutzerwartungen, Unterstützungsansprüchen und Hilfsanrufungen, welche die Gesellschaft an sich selbst richtet – und über den Sozialstaat prozessiert.

Die sozialintegrative Großtat des sogenannten keynesianischen Sozialstaats hoch industrialisierter Nachkriegsgesellschaften bestand darin, die gegensätzlichen und tendenziell konfliktreichen, durch die Interessenorganisationen von Kapital und Arbeit vertretenen Logiken der Gestaltung des wirtschaftlichen Produktionsprozesses vermittelnd in sich aufzuheben – oder diese jedenfalls als miteinander kompatibel erscheinen zu lassen. Das „goldene Zeitalter“ des Sozialstaatskapitalismus gründete auf dem historischen Kompromiss „between the economic and the social“:¹⁷ zwischen der ökonomischen Rationalität der Profitabilität auf der einen und der sozialen Rationalität der Partizipation auf der anderen Seite. Der Staat übernimmt in diesem Kompromissarrangement eine doppelte gesellschaftliche Verantwortung: für die Regulierung des Ökonomischen in sozialer sowie des Sozialen in ökonomischer Absicht. In beiderlei Hinsicht wird er zum Sozial-Staat: Indem er den Marktmechanismen Grenzen setzt und die Dispositionsrechte der unternehmerischen Handelnden einschränkt, ergreift er Partei für „die Arbeit“ bzw. für die Interessen der breiten Masse der Arbeitenden; indem er deren Bedienung und Befriedigung zugleich jedoch unter Finanzierungsvorbehalt stellt und damit in ökonomisch „vernünftige“ Bahnen lenkt, bedient er gleichermaßen die Interessen „des Kapitals“ – aber auch der Lohnabhängigen selbst – an der Stabilisierung des wirtschaftlichen Wertschöpfungsprozesses.

Es ist diese doppelte, ökonomisch-soziale Verantwortungsübernahme des keynesianisch inspirierten Interventionsstaats, die zur permanenten Ausweitung der Staatstätigkeit führt, mehr noch: die diese Ausweitung notwendig werden lässt, ja geradezu erzwingt.¹⁸ Die ihm gesellschaftlich auferlegte Rolle des

Vermittlers zwischen den Interessen von Kapital und Arbeit lässt den Sozialstaat zwischen die sozialen Fronten geraten – und insofern er sich gerade dadurch konstituiert und legitimiert, dass er die Interessen *beider* Seiten zu bedienen vermag und miteinander zu vereinbaren versteht, gerät er geradezu unausweichlich in die (nicht bloß fiskalische) Klemme. „There is a considerable price to be paid then for this clever move“:¹⁹ für den sozialstaatlichen Anspruch nämlich, gleichsam „jedermanns Liebling“ sein, das Ökonomische in sozialer und das Soziale in ökonomischer Absicht regulieren zu wollen.

Wie weit muss der moderne Staat seine politische „Beförderung des Sozialen“ treiben?¹⁰ Die Antwort lautet, allen gängigen Redensweisen von „Sozialabbau“ (wenn es um Kürzungen öffentlicher Leistungen geht) zum Trotz: Sozial-Politik, die staatliche Politik mit dem Sozialen, muss prinzipiell immer weiter getrieben werden – der moderne, demokratisch-kapitalistische Sozialstaat kann gar nicht anders. Die eigentliche, politisch-soziologisch problemaufschließende Frage ist eine andere: Wie, in welcher Weise, sucht der moderne Staat als Sozialstaat das Soziale zu befördern? Die Formen und Mechanismen seiner Sozial-Politik wandeln sich nämlich historisch – in welche Richtung weisen sie heute? Wir erleben gegenwärtig, so die hier zu vertretende These, eine grundlegende Umorientierung der staatlichen Politik mit dem Sozialen – eine fundamentale *Sozial-Reform*, die im Kern darin besteht, die ehemals öffentliche Verantwortung für das Soziale zu privatisieren, oder genauer: jedem und jeder Einzelnen selbst zuzuweisen, die Sorge um das Soziale jedem einzelnen Selbst in dessen subjektive Handlungsorientierungen und alltägliche Lebensführungsmuster einzuschreiben. Diese sozialpolitische Umorientierung bezeichne ich als die zeitgenössische „Neuerfindung des Sozialen“.¹¹

¹⁹ J. Donzelot (Anm. 7), S. 425.

¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹ Vgl. zum Folgenden ausführlich S. Lessenich (Anm. 3), S. 73 ff.; weiterführend auch ders., *Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft*, in: Klaus Dörre/Stephan Lessenich/Hartmut Rosa, *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*, Frankfurt/M. 2009; ders., *Aktivierungspolitik und Anerkennungsökonomie. Der Wandel des Sozialen im Umbau des Sozialstaats*, in: *Soziale Passagen*, 1 (2009) 2 [i. E.].

¹⁷ Jacques Donzelot, *The Promotion of the Social*, in: *Economy and Society*, 17 (1988) 3, S. 395–427, hier: S. 421.

¹⁸ Vgl. Georg Vobruba, *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt/M. 1983.

Neuerfindung des Sozialen

Wie kommt es zu dieser (neuerlichen) Transformation, wodurch zeichnet sie sich aus, welche Haupt- und Nebenwirkungen zeitigt sie? Im Hintergrund des Umbaus des Sozialstaats in „aktivierender“ Absicht stehen mindestens zwei gesellschaftliche Makrotrends, welche die Entwicklung der spätindustriellen Gesellschaften in den vergangenen drei Jahrzehnten gekennzeichnet haben. Zum einen hat das System der Marktwirtschaft spätestens mit dem Untergang des Staatssozialismus zu einer neuerlichen, nunmehr globalen Runde kapitalistischer „Landnahme“ angesetzt.¹² Deren Dynamik hat aus nationalen Sozialwesen mehr denn je ökonomische „Standorte“ werden lassen, deren politische Eliten sich – angetrieben durch die von ihnen entfesselten Finanzmärkte – maßgeblich an den Renditeerwartungen von Anlegern und Investoren orientieren. Dementsprechend heftig und nachhaltig sind diese politischen Akteure geneigt, die vermeintlich bloß konsumtiven Ausgaben der öffentlichen Hand – sprich: den sogenannten Sozialhaushalt – auf den permanenten Prüfstand gelingender Standortkonkurrenz zu stellen.

Zum anderen erleben wir einen nicht nur durch die kapitalistische Wirtschaftsdynamik selbst, sondern wesentlich auch durch die Entwicklungszyklen technologischer Neuerungen sowie durch die Ausweitung und Multiplizierung sozialer Erfahrungs- und Entscheidungsräume befeuerten Prozess der „Beschleunigung“ des gesellschaftlichen Lebens.¹³ Tendenziell alle individuellen wie kollektiven gesellschaftlichen Lebensvollzüge sind in der jüngeren Vergangenheit unter verstärkten und sich selbst verstärkenden Verkürzungs- und Dynamisierungsdruck geraten – ob nun Studium oder Städtereise, vom heute unabdingbaren Zugang zum „schnellen Internet“ bis zum gängig werdenden Karrieremuster des schlüsselqualifikationsbewehrten „Quereinsteigers“. Im Kern handelt es sich in all diesen Fällen be-

schleunigter Lebensführung um Prozesse ökonomischer Landnahme, um einen gesellschaftlich vermittelten Druck zur effizienten Nutzung und produktiven Verwertung sämtlicher, bislang noch ungenutzter und nicht verwerteter menschlicher Ressourcen und Potenziale – seien es freie Zeit, schlummernde Talente oder brachliegende Arbeitskraft.

Die ökonomische Verschlangung des Sozialstaats einerseits, seine strategische Ausrichtung auf die Mobilisierung des gesellschaftlich verfügbaren Humankapitals andererseits: Diese beiden Grundtendenzen sozialpolitischer Entwicklung sind die Triebkräfte eines neuen sozialstaatlichen Arrangements. Der Sozialstaat soll nicht mehr die um das Wohlergehen ihrer Schutzbefohlenen besorgte Instanz sein, nicht mehr primär marktbedingte Ungleichheiten und Unterversorgungslagen kompensieren.¹⁴ Er soll nicht mehr eine soziale Stellvertreterpolitik betreiben, welche die Einzelnen eigener Sorgeanstrengungen enthebt. Der Sozialstaat soll vielmehr vorrangig die Marktfähigkeit seiner Bürgerinnen und Bürger gewährleisten, soll durch Investitionen „in die Menschen“ deren aktive, eigentätige, marktvermittelte Sorge um sich selbst ermöglichen. Die Umstellung öffentlicher Sozialleistungsprogramme auf nur mehr Mindestsicherungen gewährende Anreizsysteme individueller Arbeitsmarktpartizipation stellt den gemeinsamen institutionellen Nenner einer Politik der „Aktivierung“ dar, wie sie im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts nicht nur in Deutschland, sondern – teilweise mit längerem Vorlauf – auch in anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten eingeleitet worden ist.

Doch wäre der Sozialstaat der Aktivgesellschaft soziologisch nicht hinlänglich verstanden, wenn nur die Individualisierung und (Teil-)Privatisierung von ehemals als sozial erachteten – und demgemäß in kollektiv-öffentlicher Anstrengung zu bewältigenden – Risiken in den Blick geriete; dies ist nur seine halbe Wahrheit. Der aktivierende Sozialstaat wird von einem normativen Überschuss ge-

¹² Vgl. Klaus Dörre, Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus, in: ders. u. a. (Anm. 11).

¹³ Vgl. Hartmut Rosa, Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt/M. 2005; ders., Kapitalismus als Dynamisierungsspirale – Soziologie als Gesellschaftskritik, in: K. Dörre u. a. (Anm. 11).

¹⁴ Vgl. Abram de Swaan, Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit, Frankfurt/M.–New York 1993; Berthold Vogel, Der Nachmittag des Wohlfahrtsstaats. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit, in: Mittelweg 36, 13 (2004) 4, S. 36–55.

tragen, der über den gängigen und bereits seit längerem praktizierten Verweis auf möglichst große „Eigenverantwortung“ hinausweist. Verantwortung tragen die Subjekte der Aktivgesellschaft eben nicht nur für *sich selbst*, sondern zugleich – und darüber vermittelt – für das *gesellschaftliche Ganze*. Eigenverantwortung als und aus Sozialverantwortung lautet der aktivierungsstaatliche Wahlspruch, das Credo der Aktivgesellschaft. Eigeninteresse und Gesamtinteresse, Selbstsorge und Gemeinwohl werden auf eine Weise kurzgeschlossen, welche die Subjekte in eine dienende Beziehung zu sich selbst *und* zur gesellschaftlichen Gemeinschaft setzt. Man könnte diesen Modus der politischen Produktion von der Gesellschaft bzw. dem Sozialen verpflichteten Subjekten als *neosozial* bezeichnen – denn das Soziale wird nicht etwa „abgebaut“ oder liquidiert, sondern vielmehr umgesteuert und transferiert. Der Ort des Sozialen wird verlagert: in die Subjekte, in jede und jeden Einzelnen hinein.¹⁵

Ein Blick auf die sozialpolitische Entwicklung zeigt, dass sich der Trend zur Verschiebung der Verantwortung für das Soziale nicht auf ausgewählte Bereiche sozialstaatlicher Intervention beschränkt, sondern nach und nach das sozialpolitische Feld in seiner ganzen Breite erfasst hat. Als besonders markant – weil politisch am stärksten umstritten und in besonderer Weise gesellschaftlich folgenreich, bis hin zur nachhaltigen Restrukturierung des deutschen Parteiensystems – stellt sich in diesem Zusammenhang die unter der Formel „Hartz IV“ verhandelte Reform der Arbeitslosensicherung dar. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einzigen Sicherungsregime für erwerbsfähige Erwerbslose war zum einen der Absicht einer Verschlinkung des sozialstaatlichen Verwaltungsapparats geschuldet. Zum anderen aber ging es wesentlich auch um die Mobilisierung der Arbeitssuchenden, um stärkere Eigenaktivitäten der von Arbeitslosigkeit Betroffenen bei der Rückkehr ins Erwerbsleben – und um deren (nicht nur rhetorische) Erinnerung an ihre Mitwirkungspflichten bei der Produktion des Kollektivguts Arbeitsmarktintegration. In der Begründung der späteren „Hartz-Gesetze“ durch die zuständige Expertenkommission liest sich dies als politische Erwartungshaltung gegen-

über im Sozialleistungsbezug stehenden Erwerbslosen, „den materiellen und nichtmateriellen Leistungen des Arbeitsamtes im Sinne der Schadensminderungspflicht durch ein angemessenes, zielführendes Verhalten zu begegnen“.¹⁶

Zwei Elemente dieser arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung sind von systematischer Bedeutung. Zum einen ist dies die Betonung der individuellen Verpflichtung zur gesellschaftlichen Schadensvermeidung. Die Verhinderung des Schadensfalls Arbeitslosigkeit bzw. seiner ungebührlichen Verstetigung liegt demnach zwar sicherlich auch, nicht jedoch in erster Linie im Eigeninteresse des Betroffenen, seiner aktuellen Lebensqualität oder seiner zukünftigen Lebenschancen, sondern vorrangig im Interesse des Versichertenkollektivs. Das soziale Recht auf Unterstützung erscheint nicht nur durch vorherige Beitrags- oder Steuerzahlungen des Leistungsbeziehers konditioniert, sondern durch eine grundsätzliche und andauernde Pflicht des Einzelnen zur Berücksichtigung des gemeinschaftlichen, allgemeinen Wohls.¹⁷ Zum anderen wird deutlich, dass es bei sozialpolitischer Intervention vor allen Dingen um Fragen der Verhaltenssteuerung geht, um die institutionelle Anleitung zur individuellen Verhaltensänderung – in der offenkundigen Überzeugung, dass ein Fehlverhalten vorliegt (hier: die Überzeugung von einem mangelnden Engagement bei der Arbeitssuche, dokumentiert in der Rede von „faulen“ und „übertersorgten“ Arbeitslosen) und dass eben dieses Fehlverhalten die Quelle gegenwärtiger sozialer Probleme ist. Sozialpolitik „nach Hartz“ lässt sich insofern als öffentliche Verhaltenstherapie verstehen und der aktivierende Sozialstaat als Institution gewordener Verhaltenstherapeut, der die fehlgeleiteten Subjekte zu gemeinwohldienlichem Handeln (zurück)führt.

In gewisser Weise lässt sich die sozialpolitische Trendwende zur Einforderung sozialverantwortlicher Eigenverantwortung der Sozialstaatsbürger und -bürgerinnen hierzulande allerdings auch schon „vor Hartz“

¹⁵ Vgl. S. Lessenich (Anm. 4).

¹⁶ Peter Hartz u.a., Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin 2002, S. 45.

¹⁷ Vgl. Stephan Lessenich, Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“, in: WSI-Mitteilungen, 56 (2003) 4, S. 214–220.

registrieren – etwa in der Alterssicherung, und interessanter Weise in einer besonderen, nicht auf gegenwärtige, sondern auf zukünftige Unterstützungsbedarfe zielenden Variante. Was „Hartz“ für die Arbeitslosen, war „Riester“ für die Rentner, genauer: für die Rentner der Zukunft. Der statistisch prognostizierte, medial in düstersten Farben gezeichnete demographische Wandel hat einen Diskurs dramatischer „Überalterung“ der Gesellschaft und unausweichlicher Überforderung der Sozialkassen befördert, in dessen Fluchtpunkt folgerichtig die Unabdingbarkeit individueller Verhaltensänderungen steht.

Wirtschaft, Politik und Wissenschaft sind sich einig: Die Menschen müssen einsehen, dass sie – neben den laufenden Beitragsleistungen für die gesetzliche Rente – privat vorzusorgen haben, wenn sie im Alter nicht in Armut leben wollen, oder anders: damit sie im Alter den Sozialstaat (Sprachregelung: „die nachwachsenden Generationen“) nicht zusätzlich belasten. Und sie müssen lernen, frühzeitig damit anzufangen – Sozialpolitik als Anleitung zum sozialverträglichen Altern werden. Dazu passen die massiven Anstrengungen, die der sozialpolitische Betrieb unternimmt, um die Alten der Zukunft, jenseits der Notwendigkeit zur (immer) stärkeren materiellen Selbstsorge, auf ein grundlegend gewandeltes Altersbild einzustellen: das Bild eines Alters, das aktiv bleibt, in dem man sich weiterhin produktiv einbringt, das fast schon stereotyp als Zeit des „Unruhestands“ erscheint. In einem Begleittext der Expertenkommission zum derzeit entstehenden Sechsten Altenbericht der Bundesregierung heißt es: „Bei aller Verantwortung der Gesellschaft darf aber nicht übersehen werden, dass die Rechte des einzelnen Menschen mit Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft einhergehen. Insgesamt sind die heute älteren Menschen im Vergleich zu früheren Generationen gesünder, sie verfügen über einen höheren Bildungsstand und über bessere finanzielle Ressourcen. Nach Auffassung der Kommission leitet sich daraus die Verpflichtung ab, vorhandene Ressourcen verantwortungsvoll einzusetzen.“¹⁸ Die Verpflichtung des Einzel-

nen zur sozialverantwortlichen Nutzung seiner Ressourcen: Knapper kann man das neue, aktivgesellschaftliche Bild vom Alter(n) nicht auf den Punkt bringen.¹⁹

Wollte man die – selbstverständlich irreführende – Personalisierung der politischen Tendenz zur Sozialresponsibilisierung des Einzelnen weitertreiben, so könnte man aktuell darüber sinnieren, ob nach „Hartz“ in der Arbeitslosen- und „Riester“ in der Rentenversicherung in der Krankenversicherung dereinst womöglich „Rösler“ zur Metapher ihres aktivierenden Umbaus geworden sein wird. Dagegen spricht, dass sich dieser Umbau – von der Ausweitung von Selbstbeteiligungsregelungen bis zur Forcierung von Vorsorgeanreizprogrammen – bereits seit längerer Zeit vollzieht. Dafür spricht allerdings, dass mit der geplanten Umstellung auf einkommensunabhängige Pauschalbeiträge der vermutlich entscheidende Schritt in Richtung auf ein Basisversorgungssystem getan wäre, das die gesetzlich Krankenversicherten zu einem die „Solidargemeinschaft“ schonenden Abschluss privater Zusatzversicherungen zwingen würde.

Die Verbreitung der Aktivierungsidee innerhalb der Sozialversicherungssysteme schreitet voran, und ihre Diffusion auch über die Grenzen dieses institutionellen Kernbereichs des Sozialstaats hinaus ist unverkennbar. In der Bildungspolitik wird spätestens seit dem PISA-Schock die soziale Elternpflicht zur möglichst frühzeitigen und intensiven vorschulischen Schlüsselkompetenzvermittlung an das gesellschaftliche Investitionsgut Kinder – „unser“ Fachkräftepotenzial von morgen – eingeklagt. Und in der Familienpolitik wird Kinderlosen – allerdings vorrangig solchen aus vernünftige Sozialisationsrenditen versprechenden Akademikerhaushalten – als potenziellen Eltern die doppelte Sinnstiftung vermittelt, durch ihre Familiengründungsgescheidung nicht nur sich selbst glücklich zu machen, sondern zugleich in einem gemeinschaftsdienlichen Akt den Volkskörper vor der drohenden Schrumpfung und Vergreisung be-

Ziele des Sechsten Altenberichts der Bundesregierung, Berlin (Flyer, o. J.).

¹⁹ Vgl. Stephan Lessenich, Lohn und Leistung, Schuld und Verantwortung: Das Alter in der Aktivgesellschaft, in: Silke van Dyk/ders. (Hrsg.), Die jungen Alten. Analysen einer neuen Sozialfigur, Frankfurt/M.–New York 2009.

¹⁸ Geschäftsstelle der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Sechsten Altenberichts der Bundesregierung am Deutschen Zentrum für Altersfragen (Hrsg.), Altersbilder in der Gesellschaft. Themen und

wahren zu können.¹²⁰ Immer aber – von der Erwerbsbeteiligung bis zur Kinderentscheidung – geht es um Eigenaktivität in sozialer Absicht, um gemeinwohlfördernde Übernahme von Selbstverantwortung, um vorsorglichen Schutz der Versicherten-, Steuerzahler- oder sonstiger Leistungsgemeinschaften vor übermäßiger Inanspruchnahme. In immer weiteren Lebensbereichen wird zur aktivgesellschaftlichen Umschulung der Sozialstaatsklientel geschritten, auf dass sie ihr Humankapital zum größten Nutzen der großen Zahl einsetze. So ist maßgeblich auch durch aktivierungsstaatliche Intervention ein „Humankapitalismus“¹²¹ im Entstehen begriffen, der – durch mal mehr, mal weniger zwanglosen Zwang – die Subjekte in den Bann der neu verstandenen sozialen Idee zieht.

Das Soziale in der Krise

Dass in diesem neosozialen – die Subjekte zu eigenaktiven Sozialinvestitionen anhaltenden – Sozialstaat eine „Krise des Sozialen“ herrsche, wird man ohne Weiteres also nicht behaupten können. Eine „Krise“ erlebt das Soziale derzeit hingegen im Sinne eines Prozesses der Standortverlagerung seiner Produktionsstätte: Die Verantwortung für die Herstellung des Sozialen verschiebt sich vom System sozialstaatlicher Institutionen auf die Subjektivität sozialdienlicher Individuen. Dieser Ortswechsel des Sozialen (im eingangs beschriebenen Sinn) wird erwartbar befördert werden durch die kaum zu überschätzenden fiskalischen Langfristeffekte der ansonsten von ihren zentralen Akteuren fast schon wieder vergessen gemachten Finanzmarktkrise. Dass daher auf mittlere Sicht eine neuerliche Schlankheitskur des Sozialstaats ansteht, die wiederum zu einer erweiterten Dynamik aktivierungspolitischer Inanspruchnahme bislang ungenutzter Humanressourcen und Sozialverantwortungspotenziale führen wird, erscheint als realistische Prognose.

Realistisch erscheint aber ebenso die Annahme, dass sich diese aktivgesellschaftliche

Dynamik keineswegs ungebrochen und widerspruchsfrei Bahn brechen wird. Schon der strukturelle Passivitätsverdacht, unter den die aufziehende Aktivgesellschaft einen Großteil ihrer Bürgerinnen und Bürger stellt, wird von diesen nicht ohne Weiteres hingenommen werden – zumal wenn diese Passivitätsdiagnose in eigentümlicher Weise mit der gleichzeitigen Behauptung einer tendenziell grenzenlosen Aktivierungsfähigkeit der als passiv Dargestellten kontrastiert. Ein Sozialstaat, der das soziale Problem unserer Zeit in der Passivität und mangelnden Eigenverantwortung der Subjekte verortet; der praktisch im selben Atemzug aber in denselben Subjekten eine innere, zu Aktivierung und Selbststeuerung fähige und bereite Konstitution (er)findet; und der diese neue Subjektivität wiederum unvermittelt mit politischen Imperativen sozialer Verantwortung und Gemeinwohldienlichkeit ausstattet –¹²² ein solcher Sozialstaat wird zwangsläufig neue, ganz anders gelagerte soziale Probleme schaffen.

Diese Probleme speisen sich nicht nur aus neuen sozialen Spaltungslinien mit Blick auf die ungleich verteilten Möglichkeiten zur Erfüllung neosozialer Aktivitätsnormen oder aus den Kosten der notwendigen Kontrolle einer normgerechten Nutzung individueller Aktivitätspotenziale.¹²³ Sie resultieren auch aus der nie zu verhindernden, unbotmäßigen (weil immer eigensinnigen, politisch nicht steuerbaren) Umdeutung von öffentlichen Aktivitätsanrufungen – oder schlicht und einfach aus dem unwillkürlichen Widerwillen und spontanen Widerstand der Menschen gegen sinnlose Aktivitätszwänge und gegen die verquere Suggestion, dass das Soziale in der immerwährenden Bereitschaft zur Bewegung liege. Die Transformation des Sozialstaats öffnet Räume für das eine wie auch das andere gesellschaftliche Problemszenario. Es scheint keineswegs ausgemacht, wohin die Reise geht.

¹²⁰ Vgl. zum Hintergrund Thomas Etzemüller, Ein ewigwährender Untergang. Der apokalyptische Bevölkerungsdiskurs im 20. Jahrhundert, Bielefeld 2007.

¹²¹ Detlef Gürtler, Der Humankapitalismus, in: Welt Online vom 22. 12. 2005, www.welt.de/print-welt/article365823/Der_Humankapitalismus.html (18. 11. 2009).

¹²² Vgl. Thomas Lemke, Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität, Berlin 1997, S. 256.

¹²³ Vgl. Stephan Lessenich, Beweglich – Unbeweglich, in: ders./Frank Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gesplante Gesellschaft, Frankfurt/M.–New York 2006; S. Lessenich, Mobilität (Anm. 11), S. 167 ff.

Friederike E. L. Otto

Auf dem Weg in die Klimakatastrophe?

Im Schatten der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise ist die Problematik des vom Menschen verursachten Klimawandels in den

Friederike E. L. Otto
Dipl.-Physikerin, geb. 1982;
Doktorandin der Physik am
Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK); Doktorandin am Institut für Philosophie der Freien Universität Berlin;
PIK, Telegraphenberg A62, 14473 Potsdam.
foto@pik-potsdam.de

vergangenen Monaten kurzfristig in den Hintergrund getreten – trotz des jüngsten Weltklimagipfels von Kopenhagen. Doch der anthropogene Klimawandel existiert und hat längst begonnen, soviel steht außer Frage. Ob das nun bedeutet, dass unsere Gesellschaft sich auf

direktem Wege in eine Klimakatastrophe befindet, hängt davon ab, welche Auswirkungen des Klimawandels als „katastrophal“ zu bezeichnen sind und wie der Klimawandel weiter voranschreitet. Ob das Fragezeichen am Ende der Überschrift umgehend in ein Ausrufezeichen zu verwandeln ist, hängt von der Interpretation aktueller Forschungsergebnisse, der Definition einer Klimakatastrophe und von den künftigen Treibhausgasemissionen ab. Je länger die Weltgemeinschaft jedoch wartet, konkrete Ziele in der Klimapolitik zu bestimmen und auch umzusetzen, desto weniger mögliche Entwicklungen des Klimasystems bleiben übrig, die nicht als Katastrophe interpretiert werden müssten.

Klimawandel – die wissenschaftliche Basis

Drei messbare Tatsachen bilden die Grundlage des globalen Klimawandels.¹ Erstens steigt die Kohlendioxidkonzentration in der Atmosphäre weiter an, und zwar, im Vergleich zu den vergangenen rund 800 000 Jahren, sehr schnell. Die derzeitige Konzentration von 387 ppmv² liegt bereits wesentlich über den höchsten Werten vergangener

Warmzeiten. Diese Erhöhung der Kohlendioxidkonzentration ist anthropogenen Ursprungs, das ist die zweite wissenschaftlich nicht zu bezweifelnde Tatsache. Wir wissen ziemlich genau, wie viel Kohlendioxid (CO₂) die Menschheit seit Beginn der Industrialisierung emittiert hat; 56 Prozent dieser Menge sind heute in der Atmosphäre messbar. Das bedeutet, die Erhöhung der Kohlendioxidkonzentration ist nicht nur nicht natürlichen Ursprungs, sondern das natürliche Klimasystem sorgt sogar für eine Reduktion des CO₂-Gehalts der Atmosphäre. Außerdem ist es möglich, anhand der Isotopenzusammensetzung des atmosphärischen Kohlendioxids nachzuweisen, dass diese CO₂-Moleküle fossilen Ursprungs sind.

Darüber hinaus ist seit langem bekannt, dass CO₂ ein Treibhausgas ist, denn langwellige Strahlung, also Wärme, wird von den CO₂-Molekülen reflektiert. Sie haben damit denselben Effekt wie das Glasdach eines Gewächshauses. Aufgrund dieser dritten Tatsache lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen dem Kohlendioxidgehalt der Atmosphäre und der globalen Mitteltemperatur herstellen. Diese als Klimasensitivität bezeichnete Größe gibt die Erhöhung der Temperatur bei einer Verdopplung des vorindustriellen CO₂-Gehalts der Atmosphäre an.

Dieser Zusammenhang ist keine neue wissenschaftliche Erkenntnis. Bereits im Jahre 1896 publizierte der dänische Nobelpreisträger Svante Arrhenius eine Studie, in der er den Zusammenhang zwischen globaler Temperatur und atmosphärischem Kohlendioxidgehalt darstellte. Er berechnete eine Klimasensitivität von 4 bis 6 Grad Celsius; das liegt im Bereich der heutigen konservativen Schätzung von 3±1 Grad C. Kohlendioxid ist nicht das einzige Treibhausgas anthropogenen Ursprungs, es gilt aber stellvertretend, da alle anderen üblicherweise in Kohlendioxid-

¹ Zahlen und Fakten zu bisher gemessenen Klimaveränderungen sind, wenn nicht anders angegeben, dem 4. Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, AR4, Februar 2007) entnommen. Vgl. Susan Solomon u. a. (eds.), Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge-New York 2007.

² Die Messeinheit ppmv (*volume parts per million*) gibt die Teile einer Million an. In einem Volumen von einer Million Teilchen sind 387 CO₂-Moleküle.

äquivalente umgerechnet werden. Eine Folge dieser Tatsachen ist der bereits messbare Anstieg der globalen Mitteltemperatur, der während des 20. Jahrhunderts ungefähr 0,8 Grad Celsius betrug. In Zukunft wird dieser Anstieg wesentlich deutlicher werden.

Abgesehen vom Zusammenführen dieser Fakten ist es möglich, alternative Ursachen für die globale Erwärmung auszuschließen. Keine mögliche Quelle natürlicher Klimaerwärmung, wie beispielsweise die Sonnenaktivität, die Orbitalparameter oder kosmische Strahlung, weist einen derartigen Trend auf. Darüber hinaus entspricht das Ausmaß der Erwärmung exakt der aufgrund der CO₂-Konzentration erwarteten. Auch ist es nicht möglich, die Entwicklung des Klimas ohne einen dominanten anthropogenen Treibhauseffekt zu modellieren.

Konsequenzen

Die Tatsache, dass es eine globale Klimaerwärmung gibt und diese fortschreiten wird, so denn auch deren Ursache, die Erhöhung der Kohlendioxidkonzentration in der Atmosphäre, weiterhin erfolgt, ist nicht sinnvoll zu bezweifeln. Sie beruht auf grundlegenden physikalischen Zusammenhängen und Messungen. Diese anzuzweifeln, bedeutete, wesentliche Grundlagen des modernen Lebens in Frage zu stellen. Die bisher erfolgte Erhöhung der globalen Temperatur um 0,8 Grad C ist, verglichen mit der künftig zu erwartenden Temperaturerhöhung, noch gering – jedoch stark, gemessen an vergangenen Klimaveränderungen.

Einige direkte Folgen lassen sich heute schon beobachten. Die Erwärmung der Erde führt nicht nur zu einem Anstieg der Temperatur in der erdnahen Atmosphäre, sondern auch zur Erwärmung der Ozeane um ungefähr den gleichen Wert. Da wärmeres Wasser eine geringere Dichte hat, also mehr Platz benötigt, resultiert daraus ein Anstieg des Meeresspiegels. Eine weitere unmittelbare Folge der Erwärmung ist das Abschmelzen großer Eismassen. Nahezu alle Gletscher der Erde sind in den vergangenen Jahrzehnten erheblich kleiner geworden. Zusammen mit der thermischen Ausdehnung des Wassers führt dies zu einem Meeresspiegelanstieg um 15 bis 20 Zentimeter. Auch die Eisbedeckung des

arktischen Ozeans ist von diesem Abschmelzen betroffen. Während vor 1980 die im Sommer durchschnittlich von Eis bedeckte Fläche ungefähr sieben Millionen Quadratkilometer betrug, lag sie im Sommer 2007 bei weniger als vier Millionen. Der diesjährige Tiefpunkt war am 12. September erreicht und betrug 5,1 Millionen Quadratkilometer.

Der negative Trend der Meereisbedeckung zeigt sich zunehmend deutlich seit Beginn der Satellitenmessungen 1979. Die Erwärmung der Arktis ist damit bis zu vier Mal stärker als die globale Erwärmung. Aufgrund des sogenannten Eis-Albedo-Rückkopplungseffekts reagieren Eismassen besonders sensibel auf Temperaturerhöhungen. Durch das Schmelzen des Eises wird dunkler Untergrund freigelegt, der im Gegensatz zu weißen Eisflächen die Sonnenstrahlung nicht reflektiert, sondern absorbiert. Daher verstärkt sich die Erwärmung der Region durch die Veränderung des Reflektionsvermögens, der Albedo, des Untergrunds. Das Ökosystem der Arktis ist durch diese erhebliche Veränderung des Lebensraums schon jetzt stark gefährdet.¹³

Künftige Risiken

Neben diesen direkten, eindeutig auf die globale Erwärmung zurückzuführenden Folgen gibt es viele weitere Veränderungen des Klimas, die wahrscheinlich ebenfalls Folgen der Temperaturerhöhung sind. Ein Beispiel hierfür ist die Zunahme in Häufigkeit und Intensität tropischer Stürme und Hurrikane. Diese ziehen ihre Energie aus warmem Ozeanwasser. Eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Entstehung eines Hurrikans ist die Ozeanoberflächentemperatur. Diese muss mindestens 26,5 Grad C betragen. Aufgrund der globalen Erwärmung ist diese Voraussetzung häufiger gegeben.¹⁴ Die Zunahme gefährlicher Wirbelstürme ist jedoch keine sichere Folge der Erderwärmung, da auch andere Faktoren, wie beispielsweise der Temperaturgradient der Luft oberhalb des Wassers, eine Rolle bei deren Entstehung spielen.

¹³ Vgl. IPCC (Anm. 1), S. 1.

¹⁴ Vgl. Peter J. Webster u. a., Changes in tropical cyclone number, duration, and intensity in a warming environment, in: Science, 309 (2005) 5742, S. 1844–1846.

Trotzdem ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es in Zukunft mehr und stärkere Wirbelstürme geben wird. Da Hurrikane verheerende Folgen haben können, spricht man von einem hohen Risiko einer Zunahme dieser Stürme als Teil des globalen Klimawandels. Das Risiko eines bestimmten Ereignisses bestimmt sich aus den Folgen beziehungsweise Schäden des Ereignisses und der Wahrscheinlichkeit, dass es eintritt. Die das Risiko bestimmende Wahrscheinlichkeit hängt entscheidend davon ab, wie stark sich die globale Temperatur erhöhen wird, und wie viel Kohlendioxidemissionen in die Atmosphäre gelangen. Im schlimmsten Fall, wenn sich der globale Energieverbrauch in derselben Richtung und Geschwindigkeit wie bisher entwickelt, wird ein Großteil der heute bekannten fossilen Brennstoffvorkommen verbrannt. Damit würde sich der atmosphärische CO₂-Gehalt von heute 387 ppmv bis zum Jahr 2200 bei einer Klimasensitivität von 3 Grad C auf nahezu 1900 ppmv erhöhen.¹⁵ Da CO₂ nur sehr langsam abgebaut wird, wäre die atmosphärische Kohlendioxidkonzentration über mehrere tausend Jahre extrem hoch. Ein derartiges Szenario wäre wahrscheinlich mit einer Temperaturerhöhung von über 6 Grad C globaler Mitteltemperatur verbunden. Ändert sich in absehbarer Zeit nichts am weltweiten Emissionsverhalten, ist der Weg in eine katastrophale Entwicklung des Klimas nahezu sicher. Aber auch wenn die Emissionen zurückgehen würden, wird sich die globale Temperatur weiter erhöhen. Eine Stabilisierung der derzeitigen Temperatur wäre nur durch den Stopp aller Emissionen zu erreichen.

Das erklärte Ziel der Bundesregierung und der Europäischen Union, die globale Erwärmung auf 2 Grad C zu beschränken, bedeutet eine Reduktion der Emissionen um mindestens 50 Prozent bis zum Jahr 2050. Im Anbetracht der Tatsache, dass diese Emissionen global zu senken sind, ist dies ein politisch sehr ehrgeiziges Ziel. Denn entweder müssen die Reduktionen global einheitlich erfolgen, unabhängig davon, ob der Emittent ein Entwicklungs-, ein Schwellen- oder ein Industrieland ist: Da der Lebensstandard in den Industrieländern sehr hoch ist und diese den

Klimawandel in den vergangenen Jahrzehnten überhaupt erst verursacht haben, wäre dies eine Forderung, die als extrem ungerecht von allen sich derzeit stark entwickelnden Ländern, allen voran China und Indien, empfunden wird und daher von diesen Ländern nicht mitgetragen würde. Oder aber eine Reduktion soll „gerechter“ erfolgen: Dann müssten die derzeitigen Hauptverursacher, die traditionellen Industriestaaten, ihre Emissionen überproportional verringern, während Indien seine Emissionen lediglich stabilisieren müsste. Der Verteilungsschlüssel der weltweiten Emissionen könnte sich danach richten, dass jedem Menschen das Recht auf gleiche Emissionen zugestanden wird. Dies bedeutet, dass in vielen afrikanischen Ländern die Emissionen für eine Übergangszeit sogar steigen dürften, Europa und die USA aber 90 Prozent ihrer Emissionen bis zum Jahr 2050 einsparen müssten. Diese mathematische Tatsache macht die Durchsetzung dieses Ziels zu einer enormen politischen Herausforderung.

Nichtsdestotrotz würde auch die Erreichung dieses ehrgeizigen Zieles eine Erwärmung der Erde um 2 Grad C bedeuten. Die Temperaturerhöhung von 0,8 Grad C, die bisher eingetreten ist, wird sich daher in jedem politisch denkbaren Fall mehr als verdoppeln. Das Klima wird sich also in jedem Fall verändern. Der Klimawandel ist folglich keine eventuelle zukünftige Herausforderung, sondern eine Tatsache, mit deren Folgen die Menschheit umgehen muss.

Kippschalter

Das Klimasystem der Erde ist ein komplexes, nichtlineares System. Auch kleine Störungen, beispielsweise durch Treibhausgase ausgelöst, können große Auswirkungen haben. Während des Holozäns, der Warmzeit, in der wir uns seit etwa 10 000 Jahren befinden, war das Klima außergewöhnlich stabil. Ob dies in Zukunft so bleiben wird, ist ungewiss. Denn innerhalb des Klimasystems gibt es Regime und Prozesse, die besonders sensibel auf Klimaveränderungen reagieren. Diese sogenannten Kippelemente könnten durch den Klimawandel derart gestört werden, dass sie in einen grundlegend anderen Zustand „kippen“.¹⁶ Da

¹⁵ Vgl. David Archer u. a. Atmospheric Lifetime of Fossil Fuel Carbon Dioxide, in: Annual Review of Earth and Planetary Sciences, 37 (2009), S. 117–134.

¹⁶ Vgl. Timothy M. Lenton u. a., Tipping elements in the Earth's climate system, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, 105 (2008) 6, S. 1786–1793.

es sich um wichtige Prozesse im globalen Klimasystem handelt, würde ein solches Umkippen gravierende Auswirkungen haben. Dies enthält auch die Möglichkeit eines irreversiblen Verschiebens des Systems in einen anderen Zustand. Ein wichtiges Kriterium zur Identifikation eines Kippelements ist neben dessen zentraler Bedeutung für das gesamte Klimasystem das Vorhandensein eines sich selbst verstärkenden Rückkopplungsmechanismus. Der oben beschriebene Eis-Albedo-Effekt ist das bekannteste Beispiel für einen derartigen Mechanismus.

Deshalb gehören sowohl das arktische Meereis als auch das grönländische und das westantarktische Eisschild zu den bisher eindeutig identifizierten Kippeschaltern. Das Abschmelzen des arktischen Meereises ist außerdem ein Beispiel für ein Kippelement, dessen Umkippen bereits eindeutig begonnen hat. Unter anderem aufgrund des Eis-Albedo-Mechanismus⁷ ist die Erderwärmung im Bereich der Arktis deutlich höher als die durchschnittlichen 0,8 Grad C und erhöht sich mit fortschreitendem Rückgang des Eises. Dies hat zur Folge, dass auch die Temperaturerhöhung in Europa größer ist als im globalen Durchschnitt. In Folge einer weiteren Zunahme von Kohlendioxidemissionen beschleunigt sich dieser Prozess bis hin zu einer eisfreien Arktis im Sommer. Das System wäre gekippt, wenn auch die Meereisbedeckung im arktischen Winter so gering ist, dass der folgende Sommer wiederum eisfrei ist. Neben den offensichtlichen Konsequenzen für das arktische Ökosystem könnte eine eisfreie Arktis zu starken Veränderungen der großskaligen nordatlantischen Zirkulation, des Zusammenspiels der arktischen Hochdruckzone mit den atlantischen Tiefdruckgebieten, führen. Diese Zirkulation ist bestimmend für das europäische und nordamerikanische Wetter, und sie verändert sich bereits eindeutig.

Ein weiteres Element, das mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit bereits bei einer Erderwärmung von bis zu 2 Grad C kippt, ist das grönländische Eisschild. Ein komplettes Abschmelzen des grönländischen Eises würde einen globalen Meeresspiegelanstieg von ungefähr sieben Metern bedeuten. Die Dauer eines solchen Abschmelzens ist derzeit allerdings hochgradig unsicher. Schätzungen reichen von wenigen Jahrzehnten bis zu einem Jahrtausend. Länder wie Bangladesch oder die

Niederlande lägen dann zu großen Teilen unterhalb des Meeresspiegels. Die Wahrscheinlichkeit für das Kippen anderer wichtiger Komponenten des Klimasystems, wie eine Veränderung der thermohalinen Ozeanzirkulation,⁷ die das Klima in vielen Regionen der Welt bestimmt, ein Absterben des Amazonas-Regenwaldes oder das Abschmelzen des westantarktischen Eisschildes, betrachten Experten erst ab einer Erhöhung von 2 Grad C als relevant und ab 4 Grad C als hoch.⁸

Auch wenn viele der identifizierten Kippeschalter, ihr Kipppotential und die Folgen eines tatsächlichen Kippens betreffend, sehr unsicher sind, zeigt ihr Vorhandensein und die Tatsache, dass einige bereits im Wandel begriffen sind, dass wir das Klimasystem massiv verändert haben und weiterhin verändern. Ob es sich bei diesen Änderungen tatsächlich um eine irreversible Verschiebung des Klimasystems aus seinem stabilen Zustand heraus handelt, ist derzeit nicht festzustellen. Einige Wissenschaftler, etwa Nobelpreisträger Paul Crutzen, sprechen jedoch davon, dass bereits ein neues Erdzeitalter, das Anthropozen, begonnen habe.⁹ Denn dass wir das Klima, insbesondere was die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre betrifft, in einen bisher nicht erreichten Zustand gebracht haben, ist unstrittig.

Die Folgen einer irreversiblen Verschiebung des Systems Erde wird unabsehbare Folgen für das Leben auf der Erde haben. Ist das System aus dem Gleichgewicht gebracht, wird es einen neuen Gleichgewichtszustand anstreben. Ob dieser dann immer noch ein annehmbares Leben auf der Erde ermöglicht und wie der Weg zu einem neuen Gleichgewicht aussieht, vermag derzeit niemand vorherzusagen. Eine gute Definition dessen, was unter dem Begriff Klimakatastrophe sinnvoll verstanden werden kann, erscheint daher die nachhaltige Verschiebung des gesamten Klimasystems aus seinem derzeitigen stabilen

⁷ Die thermohaline Ozeanzirkulation wird umgangssprachlich auch „globales Förderband“ genannt. Sie verbindet die Ozeane miteinander; ein Teil dieser Zirkulation ist der Golfstrom.

⁸ Vgl. Elmar Kriegler u. a., Imprecise probability assessment of tipping points in the climate system, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, 106 (2009) 13, S. 5041–5046.

⁹ Vgl. Paul J. Crutzen, Geology of mankind, in: Nature, 415 (2002), S. 23.

Zustand heraus. Eine solche Verschiebung bedeutet in jedem Fall, dass die Folgen menschlichen Handelns nicht mehr abzuschätzen wären. Schäden für Mensch und Natur sind dann nicht mehr abzuwenden. Unabhängig vom Systembegriff ist demnach auch eine globale Erwärmung von mehreren Grad als Katastrophe zu bezeichnen, denn auch dabei übersteigen die auftretenden Schäden die Möglichkeiten der Anpassung.

Planetare Grenzen

Haben wir mit dem „Antippen“ einiger Kippschalter Grenzen überschritten, die nicht hätten überschritten werden dürfen? Eine Gruppe bedeutender Klimaforscher hat diese Frage am 24. September 2009 folgendermaßen beantwortet: Wir haben bereits Grenzen überschritten, innerhalb derer ein sicherer Handlungsspielraum für die Menschheit besteht.¹⁰ Auch wenn bisher abrupte Reaktionen des Systems Erde auf die anthropogenen Veränderungen ausgeblieben sind, so ist nicht zu erwarten, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird.

Die Autoren haben neun Grenzbereiche identifiziert, deren Überschreitung ein großes Risiko für die Stabilität des Erdsystems darstellt: Klimawandel; Verlust des biologischen Artenreichtums; Versauerung der Ozeane; Wechselwirkungen mit den Stickstoff- und Phosphorkreisläufen; Veränderungen der Landnutzung; globaler Frischwasserverbrauch; stratosphärischer Ozonverlust; chemische Verschmutzung; atmosphärischer Aerosolgehalt. Für alle diese Prozesse werden Grenzwerte festgelegt, deren Überschreitung den Schritt aus einem sicheren Handlungsspielraum heraus darstellt. Die Überschreitung der Schwellenwerte verändert das Erdsystem und damit die Umwelt in inakzeptabler und nicht beherrschbarer Art und Weise. Die Festlegung der Grenzwerte erfolgt anhand norma-

tiver Überlegungen, welches Risiko die Menschheit tragen kann, und anhand der bekannten Risiken und Unsicherheiten einer hohen atmosphärischen Kohlendioxidkonzentration. Alle identifizierten Prozesse hängen direkt oder indirekt von der intensiven Nutzung fossiler Brennstoffe sowie der Landnutzung ab. Orientierungs- und Referenzwerte stellen daher immer die vorindustriellen Werte der jeweils betrachteten Größen dar.

Die Grenze der globalen Erwärmung wird auf eine Kohlendioxidkonzentration von 350 ppmv festgelegt. Diese ist mit dem heutigen Wert von 387 ppmv bereits überschritten. Sehr viel dramatischer ist bisher die Überschreitung des Grenzwertes der jährlich aussterbenden Arten. Während im vorindustriellen Zeitraum jährlich weniger als eine von einer Million Arten ausstarb, sind es heute mehr als hundert. Damit ist der Grenzwert von zehn Arten pro Jahr um ein Zehnfaches überschritten. Die Hauptursachen für dieses massive Artensterben sind die landwirtschaftliche Nutzung oder Urbanisierung ehemals ungenutzten Landes, die Ausbreitung von Wald- und Steppenbränden sowie die Verschleppung von Arten in neue Umgebungen. Mit dem Fortschreiten und der Beschleunigung des Klimawandels werden auch diese Prozesse weiter zunehmen. Der angegebene Grenzwert für das Aussterben von Arten ist mit hohen Unsicherheiten belegt und kann sich aufgrund neuer Forschungsergebnisse durchaus ändern. Sicher ist jedoch, dass für den Bestand und die Stabilität des globalen Ökosystems unter sich verändernden Klimabedingungen eine hohe Anzahl verschiedener biologischer Arten notwendig ist.

Für die anderen identifizierten planetaren Grenzen sind die kritischen Werte noch nicht überschritten. In jedem Fall sind die heutigen Werte jedoch weit entfernt von den vorindustriellen und nahe an den Grenzwerten. Ändert sich das Emissionsverhalten der Menschheit nicht, werden diese mit hoher Wahrscheinlichkeit früher oder später erreicht.

Auf dem Weg in die Klimakatastrophe

Bedeutet die Identifizierung systemrelevanter Kippschalter und die Analyse der planetaren Grenzen, dass aus Sicht der Wissenschaft – im Gegensatz zur Politik und insbesondere zur Wirtschaft – die Klimakatastrophe bereits

¹⁰ Vgl. Johan Rockström/Will Steffen/Kevin Noone/Åsa Persson/F. Stuart Chapin/Eric F. Lambin/Timothy M. Lenton/Marten Scheffer/Carl Folke/Hans Joachim Schellnhuber/Björn Nykvist/Cynthia A. de Wit/Terry Hughes/Sander van der Leeuw/Henning Rodhe/Sverker Sörlin/Peter K. Snyder/Robert Costanza/Uno Svedin/Malin Falkenmark/Louise Karlberg/Robert W. Corell/Victoria J. Fabry/James Hansen/Brian Walker/Diana Liverman/Katherine Richardson/Paul Crutzen/Jonathan A. Foley, A safe operating space for humanity, in: Nature, 461 (2009), S. 472–475.

begonnen hat? Ja und nein. Sollte sich an der derzeitigen Emissions- und Landnutzungs-entwicklung nichts ändern, wird sich das Klima in der Tat katastrophal verändern. Noch haben wir es in der Hand, diese Entwicklung zu verändern.

Sowohl das Ziel, die Erwärmung auf 2 Grad C zu begrenzen, als auch die planetaren Grenzen sind aufgrund wissenschaftlicher Überlegungen zustande gekommen, die Wahrscheinlichkeiten und Unsicherheiten abwägen. Die festgelegten kritischen Werte der systemrelevanten Prozesse sind so gewählt, dass ein sicherer Handlungsspielraum und damit Lebensraum für die Menschheit gewahrt wird, wenn diese Werte nicht überschritten werden. Das bedeutet, die Abschätzungen der Werte erfolgen konservativ; die Bereitschaft, Risiken einzugehen, wird als sehr gering interpretiert.

Im Gegensatz dazu birgt das Ziel von 2 Grad C eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass sich zumindest Teile des Klimasystems katastrophal verändern können. Das Abschmelzen wichtiger Eismassen, insbesondere auch großer Gebirgsgletscher, deren Einfluss auf die Trinkwasserversorgung weiter Teile der Menschheit nicht zu unterschätzen ist, sei als Beispiel genannt. Eine globale Erwärmung von maximal 2 Grad C ist die Grenze, die sowohl die Wahrscheinlichkeit für großskalige dramatische Klimaveränderungen gering hält und gleichzeitig das weltweite Wirtschaftswachstum nicht erheblich begrenzt. Das Risiko der Zunahme extremer Wetterereignisse und starker Veränderungen sensibler Subsysteme ist jedoch auch bei einer vergleichsweise moderaten Erwärmung hoch.¹¹ Aufgrund der Nichtlinearität des Klimasystems sind die hohen Risiken ein starker Anlass zur Beunruhigung. Steigt die globale Mitteltemperatur um mehr als 2 Grad C an, steigen die Risiken für katastrophale Klimaveränderungen auf allen Skalen dramatisch.

Auch die ökonomischen Kosten eines katastrophalen Klimawandels sind extrem hoch. Wie Sir Nicolas Stern, ehemaliger Chefökonom der Weltbank, in seinem Report zur Ökonomie des

Klimawandels berechnet hat, würden effektive Maßnahmen zur Verhinderung eines ungebremsten Klimawandels ein bis drei Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts kosten, und zwar verteilt auf die nächsten hundert Jahre. Dagegen beliefen sich die Kosten für den Klimawandel, der ohne Gegenmaßnahmen eintreten wird, auf das Fünf- bis Zwanzigfache.¹² Nicht alle Forscher folgen dieser Einschätzung, aber alle aktuellen Analysen zeigen, dass eine Verminderung von Emissionen billiger ist als ungebremstes Wachstum.¹³

Je mehr Zeit verstreicht, desto eher muss die Frage am Anfang dieses Abschnitts mit ja beantwortet werden. Dies liegt einerseits daran, dass viele Modellrechnungen die Langzeitwirkungen der Kohlendioxidemissionen unterschätzt haben und die Berechnung der Klimasensitivität ohne Einbeziehung starker positiver Rückkopplungsmechanismen, wie sie beispielsweise beim Schmelzen des arktischen Meereises auftreten, erfolgte. Es ist daher anzunehmen, dass die Temperaturerhöhung bei einer Verdopplung der CO₂-Konzentration eher bei 4 Grad C liegt. Andererseits werden die notwendigen Reduktionen der Treibhausgasemissionen größer, je länger diese ansteigen. Außerdem müssen sie in kürzerer Zeit erfolgen um noch die berechneten Effekte zu haben.

Wir befinden uns auf dem Weg in eine Klimakatastrophe. Ob wir dort auch ankommen werden, hängt entscheidend von der politischen Bereitschaft und Fähigkeit ab, notwendige Maßnahmen zu beschließen und umzusetzen. Darüber hinaus brauchen wir auch Glück, dass katastrophale Ereignisse mit geringen Wahrscheinlichkeiten nicht eintreffen. Ohne konsequente Maßnahmen hin zu einer Welt, die weitgehend ohne Treibhausgasemissionen auskommt, nützt jedoch auch Glück nichts mehr.

¹¹ Vgl. Joel B. Smith u. a., Assessing dangerous climate change through an update of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) „reasons for concern“, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, 106 (2009) 11, S. 4133–4137.

¹² Vgl. Nicolas T. Stern, The Economics of Climate Change. The Stern Review, Cambridge 2007.

¹³ Vgl. William D. Nordhaus, A review of the Stern Review, in: Journal of Economic Literature, 45 (2007) 3, S. 686–702.

Was wir aus der Schweinegrippe lernen können

Vielen Menschen auf dem Planeten wird das „Krisenjahr 2009“ als „Jahr der Schweinegrippe“ in Erinnerung bleiben.

Alexander S. Kekulé

Prof. Dr. med., Dr. rer. nat.,
geb. 1958; Direktor des Instituts
für Medizinische Mikrobiologie
der Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg; Direktor des
Instituts für Biologische Sicher-
heitsforschung Halle/Saale;
Mitglied der Schutzkommission
beim Bundesminister
des Innern.
mikrobiologie@
medizin.uni-halle.de

Offen ist allerdings noch, in welchem Kapitel des Geschichtsbuches die Viruserkrankung stehen soll: Wird sie tatsächlich bei den großen Seuchen der Menschheit eingereiht, wie es die Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation bereits im Juni düster verkündete? Oder wird sie eher als Pseudo-Pandemie, als abschreckendes

Lehrstück von epidemischer Hysterie und staatlicher Überreaktion in die Medizin- und Sozialgeschichte eingehen?

Es ist noch zu früh, um die langfristige Entwicklung der „Neuen Influenza“, wie die Schweinegrippe in Deutschland offiziell heißt, zuverlässig abzusehen (international gilt die Bezeichnung „Influenzapandemie [H1N1] 2009“). Doch hat uns die neue Krankheit bereits jetzt zahlreiche Schwachstellen bei der Seuchenbekämpfung aufgezeigt. Darüber hinaus können wir von dem Virus einiges über den Umgang unserer Zivilisation mit globalen Risiken lernen.

Aus einem kleinen Dorf in Mexiko

Bevor wir uns den großen Fragen zuwenden, müssen wir uns in ein kleines Dorf in Mittelamerika begeben. In der Arbeitersiedlung La Gloria („Freude“), 150 Kilometer östlich von Mexico City, waren Anfang 2009 immer wieder mysteriöse Fälle von Atemwegserkrankungen mit gleichzeitigem Durchfall aufgetreten. Als

schließlich über die Hälfte der rund 3000 Einwohner erkrankt und zwei Kinder gestorben waren, gingen die Menschen von La Gloria am 5. April auf die Straße. Sie waren sich sicher: Die Krankheit kommt vom benachbarten Schweinemastbetrieb eines amerikanisch-mexikanischen Konzerns, dessen stinkende Abwässer das Trinkwasser verunreinigen. Einer der Demonstranten, ein kleiner Junge, trug ein selbstgemaltes Plakat mit einem durchgestrichenen Schwein vor sich her. Darüber stand in krakeligen Buchstaben: *Peligro*, das spanische Wort für Gefahr.

Die Behörden wiegelten zunächst ab und unternahmen nichts. Die Schweinemastbetriebe im Osten Mexikos gehören zu den größten der Welt, der gesamte amerikanische Kontinent wird von hier aus beliefert. Die Eigentümer sind mächtige Konzerne, die eine Gesundheitsgefahr durch die Abwässer bestreiten. Für die Bevölkerung war jedoch bereits damals klar, woher die merkwürdige Krankheit kam. Sie nannte sie *La gripe porcina* – Schweinegrippe. Am 11. Juni 2009, erklärte die Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO), Margaret Chan, die Schweinegrippe zur „ersten Influenza-Pandemie des 21. Jahrhunderts“ – das Virus aus dem mexikanischen Dorf hatte sich in die ganze Welt ausgebreitet.

Vorbereitung auf den Tag X

Der neue Erreger kam für die WHO und die nationalen Gesundheitsbehörden nicht unerwartet. Etwa dreimal pro Jahrhundert wird die Menschheit von neuen Influenzaviren heimgesucht, die sich über mehrere Kontinente („pandemisch“) ausbreiten. Die letzten beiden Pandemien, die Asiatische Grippe von 1957 und die Hongkong-Grippe von 1968, hatten jeweils ein bis zwei Millionen Todesopfer gefordert, einige hundert Millionen waren erkrankt. Und dann gab es da noch das Mysterium der Spanischen Grippe von 1918, die alle anderen Pandemien in den Schatten stellte: Gegen Ende des Ersten Weltkriegs infizierte ein Influenzavirus rund 600 Millionen Menschen, ein Drittel der damaligen Erdbevölkerung. Rund 50 Millionen starben an der Spanischen Grippe, die Sterblichkeit (Letalität) war mindestens zehnmal so hoch wie bei den beiden späteren Pandemien und hundertmal so hoch wie bei der saisonalen Grippe. Ein neuer Virusausbruch nach Art der Spanischen Grippe, darin waren sich die Fachleute

einig, könnte im 21. Jahrhundert über hundert Millionen Todesopfer fordern. Ob sich die Katastrophe von 1918 oder „nur“ das Szenario von 1957 oder das von 1968 wiederholen würde, konnte niemand vorhersagen. Dass es eine nächste Pandemie geben würde, galt jedoch als sicher – die Frage war nicht ob, sondern wann sie kommt.

Bereits 1993 forderte deshalb eine internationale Konferenz in Berlin die Ausarbeitung nationaler Pandemiepläne; die WHO gab 1999 einen Musterplan für ihre Mitgliedstaaten heraus. Passiert ist jedoch lange Zeit nur wenig. Die Pandemieplanung war Thema in spezialisierten Arbeitsgruppen, die von der Politik kaum beachtet wurden. Das Robert-Koch-Institut legte 2005 zwar Teile eines nationalen Pandemieplanes vor. Dieser ließ jedoch wichtige Fragen offen und blieb in den Handlungsempfehlungen vage, weil Pandemieplanung eigentlich Ländersache ist. Die Bundesländer setzten den nationalen Rahmenplan nur schleppend um und hatten lange Zeit keine eigenen Pandemiepläne. Die von Fachleuten geforderte Bevorratung antiviraler Medikamente (Tamiflu®, Relenza®) und Impfstoffe galt als viel zu teuer.

Die Politik reagiert auf wissenschaftlich vorhergesagte Katastrophen in der Regel erst, wenn sie bereits spürbare Auswirkungen zeigen – oder wenn Dinge passieren, welche die Bürger für Vorboten der Katastrophe halten. Beim Klimawandel waren das die schweren Wirbelstürme in den USA, Überschwemmungen in Mitteleuropa und schneefreie Skihänge in den Alpen. Doch durch welche bösen Boten sollte sich eine globale Seuche ankündigen? Weissager und Auguren achten seit jeher auf das Verhalten der Vögel, wenn sie die Zukunft vorhersagen wollten. In Deutschland tauchten die Unglücksvögel im Februar 2006 mit weißem Gefieder auf: Höckerschwäne verendeten reihenweise an den Stränden der Urlaubsinsel Rügen. Das gefürchtete Vogelgrippevirus vom Typ „H5N1-Asien“, das seit mindestens 1997 in Ostasien grassierte, hatte Deutschland erreicht. Wie es aus Asien nach Rügen kam, ist bis heute ungeklärt – die Theorien reichen von der Einschleppung durch Singschwäne über die nördliche Vogelroute bis zur illegalen Einfuhr infizierter Lebensmittel über den Balkan.

Deutschland begann, sich ernsthaft auf eine Influenzapandemie vorzubereiten. Die Bun-

desländer, die für die Seuchenbekämpfung im Rahmen der föderalen Aufgabenverteilung zuständig sind, erstellten Pandemiepläne und lagerten antivirale Medikamente ein. Im Herbst 2007 fand unter Leitung des Bundesinnenministeriums und des Bundesgesundheitsministeriums eine LÜKEX-Übung (Länderübergreifende Krisenmanagement-Exercise) für den Pandemiefall statt, an der sich sieben Bundesländer beteiligten.

Die Maschinerie rollt an

Als im April 2009 in Mexiko ein bis dahin unbekanntes Grippevirus ausbrach, wusste nahezu jeder Funktionsträger vom Bund bis zu den Kommunen, worum es ging. Für einen Zeitraum von nur acht Wochen sagte der nationale Pandemieplan 6,5 bis 21,8 Millionen Arztbesuche, 187 000 bis 624 000 Klinikeinweisungen und mindestens 51 500 Todesfälle voraus. Für Krankenhäuser, Apotheken und Pharmafirmen gab es Notfallpläne – man hatte sogar an Polizeischutz von Apotheken für den Fall gedacht, dass sich eine panische Bevölkerung antivirale Medikamente mit Gewalt beschaffen will. Die Bahn und regionale Verkehrsunternehmen erstellten Ersatzfahrpläne, um den Zusammenbruch des Personenverkehrs zu verhindern. Auch Energieversorger, Telekommunikationsunternehmen und andere Privatfirmen hatten Pläne für den Fall der Fälle in der Schublade.

Die ersten Nachrichten aus Mexiko klangen tatsächlich so, als würde man diese Gegenmaßnahmen brauchen. Alleine in Mexico City sollte es Tausende Erkrankte und einige hundert Tote innerhalb weniger Tage gegeben haben. Die Menschen waren in Panik und wagten sich nur mit Gesichtsmasken auf die Straße. Viele Geschäfte waren geschlossen, die Gottesdienste fielen aus. Es wurde überlegt, die Hauptstadt durch das Militär abriegeln zu lassen.

Die WHO hatte schon seit einigen Jahren Phase 3 der sechsstufigen Pandemie-Warnskala ausgegeben. Das bedeutet, dass ein neues, von Tieren stammendes Influenzavirus in Ausnahmefällen auch Menschen infiziert – Grund waren die seltenen menschlichen Infektionen durch das Vogelgrippevirus H5N1-Asien, die besonders in Südostasien aufgetreten waren. Angesichts des Ausbruchs eines neuen Influenzavirus, diesmal des Schweinegrippe-Erregers vom Typ H1N1, erhöhte die WHO am Abend des 27. April 2009 die Pandemie-Warnstufe von

3 auf 4. Bereits drei Tage später erklärte sie Stufe 5 – die letzte Warnstufe vor Phase 6, der eigentlichen Pandemie. Spätestens jetzt war klar, dass eine weltweite Pandemie durch das Schweinegrippe-Virus unmittelbar bevorstand.

In Deutschland traten die Krisenstäbe zusammen und versuchten, die vorher entwickelten Pläne abzarbeiten. Doch bereits jetzt wurde klar, dass die streng an den WHO-Phasen orientierte Pandemieplanung von Bund und Ländern im Falle der Schweinegrippe nicht funktionierte. Der Grund war nicht etwa die Gefährlichkeit des neuen Virus, im Gegenteil: Für eine so langsame Ausbreitung eines Pandemievirus bei fast immer harmlosen Krankheitsverläufen waren die Pläne nicht vorgesehen.

Virus ist nicht gleich Virus

Wie konnte es geschehen, dass die Pandemieplaner ausgerechnet von der Harmlosigkeit des Schweinegrippe-Erregers überrumpelt wurden? Der Grund für diesen Widerspruch liegt in einer Besonderheit der Influenzaviren, die Ähnlichkeit mit der Domestizierung von Wildtieren zu Haustieren hat. Die natürlichen Wirte, bei denen Influenzaviren ursprünglich zu Hause sind, sind nach gegenwärtigem Kenntnisstand Wasservögel in Zentralasien. Hier verhalten sich die Viren wie harmlose Haustiere, ihre Wirte (insbesondere Enten- und Gänsearten) werden nicht krank und kaum geschädigt. Als Gegenleistung transportieren sie ihre Passagiere über große Strecken und helfen ihnen dabei, auf andere Tierarten überzuspringen. Im neuen Wirtstier kommt es dann zunächst zu schweren Erkrankungen, weil dessen Immunsystem das Virus noch nicht kennt und es deshalb nicht wirksam abwehren kann. Im Laufe einiger Jahre passen sich jedoch die Immunabwehr des neuen Wirtes und das Virus einander an, bis der einst aggressive Erreger nur noch harmlose Symptome hervorruft – das Virus hat sich in ein domestiziertes Haustier verwandelt.

Aus diesem Grund sind Influenzaviren besonders gefährlich, wenn sie direkt von Vögeln auf den Menschen überspringen. Weil sie sich noch nicht an ein Säugetier angepasst haben, ist das menschliche Immunsystem ihnen gegenüber mehr oder minder machtlos. Was in diesem Fall passiert, demonstriert die Vogelgrippe H5N1-Asien, wenn sie ausnahmsweise einen Menschen befällt: Von den (bis

Ende November 2009) der WHO gemeldeten 444 menschlichen Infektionen endeten 262 tödlich, das entspricht einer Letalität von rund 60 Prozent – die Vogelgrippe ist beim Menschen beinahe so tödlich wie das Ebola-Fieber (Letalität etwa 70 Prozent).

Bis vor kurzem vermutete man, dass Influenzaviren der Vögel, von denen insbesondere in Zentralasien ständig neue Varianten entstehen, beim Menschen nicht unmittelbar zu einer Pandemie führen können. Falls ein Vogelvirus ausnahmsweise einen Menschen (durch Aufnahme von Blut oder Kot eines Vogels) infiziert, könne es sich trotzdem nicht in größerem Umfang von Mensch zu Mensch verbreiten, weil es an diesen neuen Wirt nicht angepasst ist. Zu dieser Theorie passte, dass die Auslöser der letzten beiden großen Pandemien von 1957 und 1968 (die Influenzavirustypen H2N2 und H3N2) genetische Mischungen aus Vogel- und Menschenviren waren. Diese Chimären waren offenbar in einem dem Menschen immunologisch ähnlichen Säugetier entstanden, in dem sich die beiden Virusarten vermischen konnten. Die neu entstandenen Mischviren kombinierten die stark pathogenen Eigenschaften eines Vogelvirus mit der Fähigkeit, effektiv von Mensch zu Mensch springen. Als „Mischgefäß“ (*mixing vessel*) fungierten bei der Asiatischen und der Hongkong-Grippe höchstwahrscheinlich Hausschweine, die zugleich von einem Vogel (durch Aufnahme von Vogelkot) und einem Menschen (etwa einem hustenden Tierpfleger) angesteckt wurden. Durch die Anpassung an das Schwein, ein dem Menschen immunologisch sehr ähnliches Säugetier, verlieren Vogelviren ihre ursprüngliche Aggressivität. Dadurch kommt es nicht mehr so oft zu schweren Erkrankungen, und die Letalität liegt rund hundertmal niedriger als bei Infektionen durch das Vogelgrippevirus (Asiatische Grippe: 0,4 Prozent, Vogelgrippe H5N1: 60 Prozent).

Im Jahre 2005 machten amerikanische Wissenschaftler jedoch eine beängstigende Entdeckung. Aus der im ewigen Eis konservierten Leiche einer Inuit-Frau, die 1918 an der Spanischen Grippe gestorben war, stellten Virologen das berüchtigte Influenzavirus von damals wieder her. Wie sich herausstellte, war dieser schrecklichste Grippeerreger aller Zeiten, im Gegensatz zu den Pandemieerregern von 1957 und 1968, nicht aus einer Mischung aus Vogel- und Menschenviren hervorgegangen. Das Schreckensvirus entstand durch di-

rekte Übertragung von einem Vogel auf den Menschen. Durch eine überraschend geringe Zahl genetischer Veränderungen (adaptive Mutationen) hatte damals ein Vogelgrippevirus die Fähigkeit erworben, mit großer Effizienz von Mensch zu Mensch zu springen.

Damit war im Frühjahr 2005 klar, dass es (mindestens) zwei Arten der Entstehung von Pandemieviren gibt: Wenn das Virus durch Mischung im Schwein entsteht, gibt es eine „normale“ Pandemie wie 1957 und 1968. Wenn dagegen ein aggressives Vogelgrippevirus mutiert und direkt auf den Menschen überspringt, entsteht eine verheerende Pandemie wie die von 1918. Für das zweite, horrende Szenario gab es obendrein einen perfekten Kandidaten: das in Asien und Europa bei Vögeln weit verbreitete Vogelgrippevirus H5N1-Asien.

Tiger oder Kätzchen?

Als im April 2009 die ersten Nachrichten vom Ausbruch der Schweinegrippe aus Mexiko eintrafen, hatten die Seuchenexperten in aller Welt das Schreckensszenario der Spanischen Grippe vor Augen. Die Pandemiepläne der meisten Staaten waren nicht von einer Wiederholung der Katastrophe von 1918 ausgegangen, sondern basierten auf einem moderateren Erreger, der etwa so gefährlich wie der Auslöser der Asiatischen Grippe wäre. Dass ein neues Pandemievirus deutlich gefährlicher als die Asiatische Grippe sein könnte, war allen klar. Man machte dieses Szenario jedoch nicht zur Planungsgrundlage, weil sich daraus ein kaum finanzierbarer Aufwand für die Vorbereitung des Gesundheitssystems und der staatlichen Infrastruktur ergeben hätte. Also rechnete man auf Basis der Pandemie von 1957 für Infektionsraten von 15, 30 und 50 Prozent der Bevölkerung aus, wie viele Arztbesuche, Krankenhauseinweisungen und Tote zu erwarten seien. Die Möglichkeit, dass ein Pandemievirus auch viel harmloser als der Erreger von 1957 sein könnte, wurde in den Plänen nicht berücksichtigt.

So hatte man sich auf einen gefährlichen Tiger vorbereitet – doch aus dem Urwald kam nur ein Kätzchen. Bereits im April 2009 äußerten Wissenschaftler Zweifel an der Gefährlichkeit der Schweinegrippe. Meine Vermutung war damals, dass man bei den hohen Todeszahlen aus Mexiko auch Menschen mitgezählt hatte, die an „normalen“ Lungenentzündungen gestorben waren, die in einem

Schwellenland leider keine Seltenheit sind. Zudem werden gerade leichte Verläufe in einem Land mit eher schlechter medizinischer Versorgung kaum erfasst, sodass sich eine zu hohe Letalität (Anteil der Todesfälle an den Erkrankten) der Schweinegrippe errechnet.

Genetische Untersuchungen deuteten in die gleiche Richtung. Bereits Ende April 2009 war klar, dass das Schweinegrippevirus deutlich weniger gefährlich ist als die Pandemieviren von 1957 und 1968 und schon gar nicht mit dem Horrorvirus von 1918 verglichen werden kann. Es sprang nämlich weder direkt vom Vogel auf den Menschen über, noch entstand es durch Vermischung eines Vogel- und eines Menschenvirus im Schwein. Vielmehr ging das Schweinegrippevirus durch genetische Mischung aus zwei bis drei Schweine-Influenzaviren hervor, die bereits seit Jahrzehnten in Hausschweinen zirkuliert hatten. Durch diese lange Anpassung an ein dem Menschen immunologisch ähnliches Säugetier ist das Virus der Schweinegrippe weit weniger gefährlich als Influenzaviren, die erst kürzlich vom Vogel übersprungen sind.

Darüber hinaus war das Virus der „Neuen Grippe“ auch in anderer Hinsicht nicht neu für das menschliche Immunsystem. Die für die Immunabwehr wichtigen Proteine auf der Virusoberfläche „H“ (Hämagglutinin) und „N“ (Neuraminidase) sind nämlich vom Typ H1N1 und damit einem saisonalen Influenzavirus sehr ähnlich, das ebenfalls zum Typ H1N1 gehört. Im Gegensatz dazu waren die letzten Influenzapandemien immer durch das Auftreten eines neuen H-Typs gekennzeichnet (1957: H2N2; 1968: H3N2). Einige Virologen stuften deshalb bereits im Mai 2009 die Schweinegrippe als „Pseudopandemie“ ein.

Wettkampf um den (richtigen) Impfstoff

In dieser Situation war es schwierig, Entscheidungen in Bezug auf die Herstellung eines Pandemie-Impfstoffes zu treffen. Mit dem Übergreifen der Epidemie auf den Süden der USA wurde anhand der dort erhobenen, verlässlichen Zahlen deutlich, dass die Schweinegrippe tatsächlich meist harmlos verläuft und selten zu Todesfällen führt. Auch gab es spätestens seit Mai Hinweise auf eine gewisse Grundimmunität bei Teilen der Bevölkerung. Insbesondere Menschen über 60 Jahren schienen durch frühere Influenzainfektionen oder -impfungen teilweise geschützt zu sein. Sollte man also über-

haupt für die ganze Welt einen Impfstoff gegen Schweinegrippe herstellen? Und falls ja, wie sollte der Impfstoff beschaffen sein?

Die Pandemiepläne der WHO und der meisten Staaten sahen vor, spätestens in Phase 6 mit der Impfstoffproduktion zu beginnen. Aufgrund der genannten Unsicherheiten zögerte die WHO jedoch lange, den Startschuss für die Umstellung der globalen Produktion auf den Pandemieimpfstoff, den so genannten *switch*, zu geben. Da die Schweinegrippe nur relativ wenige Opfer forderte, sollte zuerst die Produktion der regulären Impfstoffe gegen die saisonale Influenza der Nordhalbkugel abgeschlossen werden – tatsächlich sterben an saisonaler Grippe jährlich weit mehr Menschen als bisher der Schweinegrippe zum Opfer fielen. Damit stand bereits Anfang Mai 2009 fest, dass der Impfstoff gegen die Schweinegrippe knapp wird, wenn alle Staaten auf die Entscheidung der WHO zum *switch* der Impfstoffproduktion warten und erst dann bestellen. Die USA gingen in dieser Lage einen pragmatischen Weg und orderten bereits Anfang Mai 2009 Impfstoff (Vakzine) für die gesamte Bevölkerung, und zwar unabhängig vom *switch* der WHO. Die Vakzine wird dort nach dem seit Jahrzehnten erprobten Verfahren hergestellt, das auch für die saisonalen Influenza-Impfstoffe eingesetzt wird, und enthält keine Wirkverstärker (Adjuvanzien). Auch in Deutschland gab es Fachleute, die ein Vorgehen wie in den USA empfahlen. Die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern, welche die Bundesregierung in Fragen des Bevölkerungsschutzes berät, empfahl bereits am 22. Mai 2009, umgehend Impfstoff für die gesamte Bevölkerung zu bestellen und nicht auf eine Entscheidung der WHO zu warten.

In Europa waren jedoch die Gesundheitsbehörden mehrheitlich davon überzeugt, dass die amerikanische Strategie nicht funktionieren würde, weil man gegen ein Pandemievirus nur mit einem adjuvanzierten Impfstoff ausreichenden Schutz erzielen könnte. Das Gegenargument, wonach dem Schweinegrippevirus viele Eigenschaften „echter“ Pandemieviren fehlen und deshalb ein Immunschutz auch durch einen nicht wirkungsverstärkten, nach saisonalem Muster hergestellten Impfstoff zu erwarten sei, ließen die Behörden nicht gelten.

So rollte in Europa ein Plan an, den man eigentlich für den Fall einer schweren Pande-

mie mit einem gefährlichen, mehr oder minder direkt von Vogelgrippeviren abstammenden Erreger entwickelt hatte. Dafür hatte die Europäische Arzneimittelbehörde (EMA) ein Eilverfahren entwickelt, das die Zulassung eines pandemischen Impfstoffes in nur drei Tagen ermöglichen sollte. Die Hersteller hatten Studien zur Wirksamkeit, Sicherheit und Verträglichkeit mit einem Modellimpfstoff (*mock-up*) gemacht, der gegen das Vogelgrippevirus H5N1-Asia gerichtet war. Weil das menschliche Immunsystem gegen vollkommen neue, von Vögeln stammende Viren nur schlecht anspringt, enthielten die meisten Modellimpfstoffe einen Wirkverstärker (Adjuvans). Im Falle einer Pandemie, so das vom Eilverfahren verfolgte Ziel, sollte die H5N1-Komponente des Modellimpfstoffes gegen das aktuelle Pandemievirus ausgetauscht werden. Weil die Sicherheitsdaten aus den Studien mit dem *mock-up* übernommen werden, entfällt die zeitaufwendige Untersuchung der Nebenwirkungen des eigentlichen Impfstoffs.

Informationschaos

Am 11. Juni 2009 rief die WHO Phase 6 der Pandemie aus, und kurz darauf forderte sie zur Produktion des Pandemieimpfstoffes auf. Statt besonders früh zu bestellen, gab Deutschland seine Order als einer der letzten reichen Staaten ab: Erst im September, als die erste Welle der Schweinegrippe schon zu verzeichnen war, einigten sich die Bundesländer auf eine gemeinsame Impfstoffbestellung. Zu diesem Zeitpunkt lagen zwar bereits Daten aus den USA vor, wonach man auf den Wirkverstärker verzichten und eine normale, nach saisonalem Verfahren hergestellte Vakzine gegen Schweinegrippe einsetzen kann. Aber für die adjuvanzierten, neu zugelassenen Impfstoffe hatte Deutschland seit Jahren eine Option vereinbart; für die Bestellung einer konventionellen Vakzine für alle Bürger war es zu spät.

Zugleich änderten die Bundesländer unversehens die Strategie der Pandemiebekämpfung. Statt wie im Pandemieplan vorgesehen Impfstoff für alle 82 Millionen Einwohner zu besorgen, wollten sie nur für 25 Millionen Menschen Serum einkaufen. Das ist die Menge, die für Schlüsselpersonal (Gesundheitswesen, Polizei, Feuerwehr usw.) und Personen mit besonderem gesundheitlichem Risiko (Schwangere und chronisch Kranke) benötigt wird. Das Ziel, die Ausbreitung des

Virus durch Impfung eines möglichst großen Teils der Bevölkerung einzudämmen, wurde damit klammheimlich aufgegeben – sonst hätte man insbesondere auch Kita- und Schulkinder impfen müssen. Für diese Gruppe reichte die bestellte Menge aber nicht.

Spätestens jetzt wäre es an der Zeit gewesen, die Bevölkerung offen über die Strategie zu informieren und zu erklären, dass die bestellte Vakzine mehr Nebenwirkungen hat als die übliche Influenzaimpfung und an Schwangeren und Kindern noch nicht erprobt wurde. Doch von den Behörden hörte man kaum mehr als stereotype Formeln wie „der Impfstoff ist absolut sicher“ und „häufiges Händewaschen hilft“. Zusätzlich erklärten hochrangige Fachleute, es sollten sich möglichst viele Menschen impfen lassen, damit die Virusausbreitung gehemmt und die Entstehung einer „gefährlicheren Mutante“ verhindert würde – dabei war Eingeweihten längst klar, dass die Eindämmung der Virusausbreitung nicht mehr die Strategie Deutschlands ist.

So kam es, dass selbst renommierte Ärzte und ganze Fachgesellschaften sich gegen die Impfung aussprachen. In diesem Klima der Verunsicherung schlug die Stunde der „Impfkritiker“, die schon immer alle Schutzimpfungen als Teufelszeug ansehen und für ihre Kinder Masernpartys veranstalten, um sie „natürlich“ zu immunisieren. Schließlich zirkulierten Kettenbriefe im Internet, die den Wirkverstärkern horrende Nebenwirkungen andichteten, von Gelenkrheuma über Nervenlähmung bis zum „Golfkriegssyndrom“ der US-Kriegsveteranen.

Vom Umgang mit Risiken

Im Ergebnis hat sich ein Großteil der Schwangeren und Menschen mit chronischen Grunderkrankungen, die davon besonders profitiert hätten, gegen die Impfung entschieden. Andererseits ließen sich viele impfen, für die es gar nicht angeraten war. Die Ausbreitung des Virus wurde, jedenfalls bis zum Nachlassen der zweiten Welle vor Weihnachten 2009, durch die Impfkation nicht gebremst. Ob es im bevorstehenden Winter in Deutschland eine dritte Welle der Schweinegrippe geben wird, kann nicht vorhergesagt werden. Dass die Impfkation auch diese gegebenenfalls nicht aufhalten wird, muss leider als sehr wahrscheinlich angesehen werden.

Offensichtlich ist es nicht gelungen, bei der Bevölkerung Vertrauen in die Maßnahmen der Behörden zu wecken. Jedenfalls hielten viele die Risiken der Impfung für gravierender als die Risiken der Schweinegrippe. So wurde die Gefahr zu Anfang der Pandemie lange hochgespielt; die Steigerung der WHO-Phasen wirkte wie ein Countdown für die globale Katastrophe. Als sich dann herausstellte, wie harmlos die Schweinegrippe zumeist verläuft, beschworen die Gesundheitsbehörden die Gefahr künftiger Mutationen herauf; sogar eine „tödliche Hochzeit“ mit dem gefürchteten Vogelgrippevirus H5N1-Asia sollte möglich sein. Zugleich wurden die (wenn auch vorübergehenden) Nebenwirkungen des Impfstoffes lange verschwiegen. Dass er ein Adjuvans enthält und ganz anders funktioniert als die bekannten saisonalen Vakzinen, erfuhr die Öffentlichkeit erst durch Stellungnahmen unabhängiger Fachleute. Aus Sicht des Laien war der neuartige Impfstoff damit ein Unbekannter, dem man nicht trauen kann. Die Neue Influenza dagegen konnte spätestens im November 2009 jeder in seinem persönlichen Umfeld erleben; sie unterscheidet sich kaum von dem alten Bekannten, der uns alle Jahre wieder als gemeine Grippe plagt.

Es ist unverkennbar, dass man die Reaktion der Bevölkerung falsch eingeschätzt hat. Die Menschen können mit komplizierten Wahrheiten besser umgehen, als dies mancher Politiker vermutet. Dagegen verursachen Halbwahrheiten eher Misstrauen und Angst – und führen bisweilen zur Hysterie, die durch die zurückhaltende Informationspolitik gerade verhindert werden sollte. Wenn es um gesundheitliche Gefahren geht, ist es besser, die Karten auf den Tisch zu legen, statt in falsch verstandener Fürsorge für die Bevölkerung zu entscheiden, auf welche Risiken sie sich einlassen muss. Bei der ersten Influenzapandemie des 21. Jahrhunderts, die offiziell Neue Grippe heißen soll, hat die Bevölkerung längst entschieden, was sie von behördlicher Bevormundung hält: Die Menschen nennen die Krankheit weltweit und in nahezu allen Sprachen „Schweinegrippe“ – so wie sie von den Einwohnern eines kleinen mexikanischen Dorfes getauft wurde.

APuZ

Nächste Ausgabe 1/2010 · 28. Dezember 2009

Südafrika

Breyten Breytenbach

The Rainbow is a Smashed Mirror

Robert von Lucius

Nelson Mandela und sein Erbe

Scarlett Cornelissen

Fußball-WM 2010: Herausforderungen und Hoffnungen

Christian von Soest

Regenbogennation als regionale Führungsmacht?

Helga Dickow

ANC forever? Innenpolitische Entwicklungen und Parteien

Norbert Kersting

Gesellschaftliche Teilhabe, Identität und Fremdenfeindlichkeit

Heike Becker

Blicke in die junge südafrikanische Gesellschaft

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Asiye Öztürk
Johannes Piepenbrink
Manuel Halbauer (Volontär)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung *Das Parlament*
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Krisenjahr 2009

APuZ 52/2009

Klaus F. Zimmermann

3-9 Wirtschaftswunderjahr 2009

Trotz des größten Wirtschaftseinbruchs in der Nachkriegsgeschichte sind die Bürger kaum betroffen. Das wird sich ändern, wenn es nicht gelingt, eine Kreditklemme und die bedrohlich wachsende Staatsverschuldung einzudämmen.

Max Otte

9-16 Die Finanzkrise und das Versagen der modernen Ökonomie

Bei der Stabilisierung der Finanzmärkte haben die Regierungen das Richtige getan, wenn auch Folgeprobleme entstehen werden. Bei der Regulierung der Finanzmärkte haben sie versagt. Die nächste Krise ist programmiert.

Margit Bussmann

17-22 Geburt einer neuen Weltwirtschaftsordnung?

Die Finanz- und Wirtschaftskrise wirft die Frage nach einer Veränderung der Weltwirtschaftsordnung auf. Das internationale Wirtschaftssystem wird bereits seit geraumer Zeit multilateral verwaltet, wenn auch mit einer starken Führungsmacht.

Heike Walk

22-28 Krise der Demokratie und die Rolle der Politikwissenschaft

Die aktuelle Krise der Demokratie erfordert demokratietheoretische Überlegungen, eine Analyse der Defizite neuer Governance-Systeme und eine kritische Diskussion der Rolle der Politikwissenschaft.

Stephan Lessenich

28-34 Krise des Sozialen?

Der Umbau des Sozialstaats lässt sich als Prozess einer gesellschaftlichen Transformation deuten: Die Herstellung und Sicherung des Sozialen wird von der öffentlichen Hand zunehmend in die Hände privater Selbsttätigkeit übertragen.

Friederike E. L. Otto

35-40 Auf dem Weg in die Klimakatastrophe?

Mit weiterhin ungebremsten globalen Treibhausgasemissionen befinden wir uns auf dem Weg in eine Klimakatastrophe. Noch ist es möglich, diese durch Verminderung von Emissionen und schonende Landnutzung abzuwenden.

Alexander S. Kekulé

41-46 Was wir aus der Schweinegrippe lernen können

Es ist nicht gelungen, bei der Bevölkerung Vertrauen in die Maßnahmen der Behörden zur Bekämpfung der Neuen Grippe zu wecken. Viele hielten die Risiken der Impfung für gravierender als die der Krankheit.