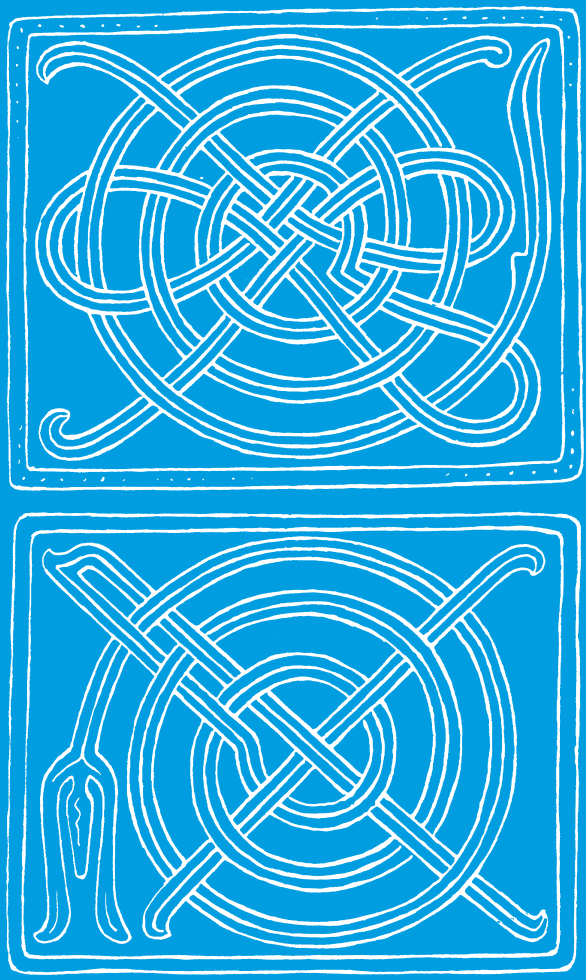
Fragen der Freiheit



Wirtschafts- und Finanzkrise

Klimaproblem

Heft 281

Spekulanten mögen unschädlich sein
als Seifenblasen auf einem steten Strom
von Unternehmungslust.
Aber die Lage wird ernsthaft,
wenn die Unternehmungslust die Seifenblase
auf dem Strudel der Spekulation wird.

John Maynard Keynes

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 281

Juli 2010

seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73
Internet: www.sffo.de

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zur Finanz- und Wirtschaftskrise

Eckhard Behrens

Zur Finanz- und Wirtschaftskrise 3
Wie liefe es mit alterndem Geld? 4
Das magische Dreieck des Geldes 9
Ungewohnter Reichtum 14
Die Immobilienblase 19
Unheilige Allianz: Kapital und Boden 24
Die Finanzkrise – Werden die richtigen Lehren gezogen? . . . 30

Zum Klimaproblem

Redaktion

Zum Klimaproblem – Vorbemerkung zu den beiden folgenden Beiträgen 42

Gerd Eisenbeiß

Wer Kohlenstoff herstellt oder in Verkehr bringt … 44

Dietrich Murswiek

Verfassungsrechtliche Probleme klimapolitischer Abgaben . . 49

Zeitgeschehen

Eckhard Behrens

Ordnungspolitische Lehren aus der Hamburger Volksabstimmung 70

Die Autoren dieses Heftes 69

Die Finanz- und Wirtschaftskrise

Eckhard Behrens

Als Mitte 2007 die Finanzkrise ausbrach, die sich später zu einer Weltwirtschaftskrise entwickelte, bestätigte sich die schon im Jahre 2002 im Heft 263 der Fragen der Freiheit nachdrücklich geäußerte Warnung, dass Inflationserwartungen von 2% als Sicherheitsabstand von der Deflation auf Dauer nicht ausreichen würden.[1] Aber in den Folgejahren haben die Notenbanken ihre Inflationsziele erstaunlich lange gut erreicht. Sie mussten dazu jedoch die Leitzinsen kräftig nach unten und nach oben bewegen[2] – und hatten letztlich doch nicht den erwünschten Erfolg: Mitte 2008 schlugen die Inflationsraten stark nach oben aus und stürzten kurz danach ab in den deflationären Bereich.[3] Der angestrebte Sicherheitsabstand von der Deflation ist immer noch nicht wieder erreicht. Er ist nicht groß genug, um die Stabilität der Inflationsraten zu gewährleisten.

Die Krise nahm ihren Ausgang nicht von den Waren- und Dienstleistungsmärkten sondern von den zunehmend deregulierten Finanzmärkten. Viele sahen den Auslöser in den Entwicklungen an den Immobilienmärkten einiger Länder. In fünf Aufsätzen, die bereits im Herbst 2007 und im Frühjahr 2008 erschienen sind, habe ich erste Analysen der Ursachen gewagt. Ihren Höhepunkt hatte die Krise damals noch gar nicht erreicht. Die Aufsätze, die bisher nur im Internet-Auftritt des Seminars für freiheitliche Ordnung – www.sffo.de – allgemein zugänglich waren, werden hier nachgedruckt. Sie zeigen, dass die jahrzehntelange Arbeit des Seminars zur Beurteilung außerordentlicher Wirtschaftsentwicklungen befähigt.

Die ganz ungewöhnlichen Maßnahmen der Notenbanken und Regierungen haben den – so eigentlich nicht mehr für möglich gehaltenen – Einbruch der Realwirtschaft nicht aufhalten können, aber bisher einen Totalabsturz verhindert. In Europa und in den USA haben sich Wachstumsraten, Zinsen und Inflations-/Deflationsraten ergeben, wie wir sie aus Japan schon lange kennen. Werden wir bei der Krisenbewältigung letztlich so erfolglos bleiben wie Japan? Kann vor allem die Wiederholungsgefahr gebannt werden? Die Sorgen bleiben, aber es sind auch neue Stimmen zu vernehmen, die Hoffnung auf ein Umdenken machen. Davon soll ein weiterer Aufsatz einen Eindruck vermitteln.

---

1 Besonders ausführlich in Eckhard Behrens »Wieviel Inflation?« in FdF 265, S. 3 ff., insbesondere S. 15.

2 Die Leitzinsen der EZB und der USA finden sich in deren Jahres- und Monatsberichten sowie auf den Internetseiten: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=&func=row&tr=SU0202 – http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm

3 Die Inflationsraten der EZB und der USA finden sich in deren Jahres- und Monatsberichten sowie auf den Internetseiten: http://www.ecb.de/stats/prices/hicp/html/inflation.en.html http://inflationdata.com/inflation//inflation_Rate/Currentinflation.asp

Wie liefe es mit alterndem Geld?[1]

Auf Finanzmarkt-Unruhen wird nach dem »Feuerwehr-Prinzip« reagiert. Der Blick haftet an spektakulären Symptomen wie Bankzusammenbrüchen oder Milliarden-Finanzspritzen, anstatt auf die Genese solcher Krisen zu schauen. Hier wird versucht, aktuelle Phänomene mit der Idee des »alternden Geldes« zu erhellen. Die Inflationierung des Geldwertes und das »alternde Geld« zeigen dabei eine aufschlussreiche Parallele.

Die gegenwärtige Krise auf den internationalen Finanzmärkten hat ihre Ursachen nur vordergründig in den Zusammenbrüchen auf dem amerikanischen Hypothekenmarkt. Ein tiefer gehender Blick erkennt verzwickte Zusammenhänge zwischen Erfolgen der Notenbanken bei ihrem Streben nach Geldwertstabilität und den Wirkungen der von ihnen dazu eingesetzten Instrumente. Als Schlüssel zum Verständnis erweist sich ein Vergleich des heutigen Geldes, das die Notenbanken handhaben, mit dem alternden Geld, das Rudolf Steiner 1922 im »Nationalökonomischen Kurs«[2] vorgeschlagen und begründet hat.

US-Kreditkrise: Symptom, nicht Ursache

Im Verhältnis zu dem gewaltigen Volumen der internationalen Finanzmärkte sollten die Krisenerscheinungen auf den amerikanischen Kreditmärkten eigentlich vernachlässigbare Randerscheinungen sein, die nur diejenigen treffen, die sich dort verspekuliert haben. Die eingesetzten Finanzinnovationen sollten doch gerade ein Risikomanagement ermöglichen, das auch hohe Risiken tragbar ausgestaltet und auf genügend viele Schultern verteilt. Es stellt sich daher die Frage, ob die internationalen Finanzmärkte nicht schon vor der amerikanischen Kreditkrise in einer Verfassung waren, die zu labil war, um ökonomische Schocks noch sicher verkraften zu können. Man kennt aus dem Physikunterricht das Phänomen eines Eimers mit unterkühltem Wasser, in den ein kleiner Stein hineinfällt und bewirkt, dass sich das Wasser schlagartig in Eis umwandelt.

Die Notenbanken versorgen ihre Volkswirtschaften heute mit einem Geld, das das Versprechen enthält, es könne von seinem Besitzer ohne spürbaren Nachteil unbeschränkt aufbewahrt werden. Rudolf Steiner weist im 12. Vortrag des erwähnten Kurses nachdrücklich darauf hin, dass damit eine Illu-

[1] Erstabdruck in der Wochenschrift »Das Goetheanum« Nr. 38 vom 21.09.2007, Seite 10.
[2] Rudolf Steiner: Nationalökonomischer Kurs (GA 340), Vortrag vom 4. August 1922.

sion vermittelt wird. Ein solches Geld muss im Kreislauf der Volkswirtschaft immer wieder versagen und zwar sowohl als Vermittler des Warenaustausches als auch als Vermittler des Leihkapitals. Die seitherige Währungs-Geschichte verlief denn auch sehr unbefriedigend, wenn auch festzustellen ist, dass die Notenbanken im Laufe der Jahrzehnte schon enorme Lernschritte gemacht haben. Besonders bemerkenswert war vor wenigen Jahren die ausdrückliche Aufkündigung des Ziels einer Nullinflation.[3]

Die Europäische Zentralbank (EZB) beschloss im Mai 2003 ganz offiziell, künftig eine Inflationsrate von »unter, aber nahe zwei Prozent« anzustreben, weil ein »Sicherheitsabstand von der Deflation« eingehalten werden solle.[4] Das hat funktioniert; ein damals weltweit drohender Absturz in die Deflation wurde rechtzeitig verhindert. Es war mutig, denn bei zwei Prozent Inflation werden sich die Preise in nur 35 Jahren verdoppeln. Aber es ist ein Schritt in die richtige Richtung – nämlich hin zur Entwertung des Geldes als Wertaufbewahrungsmittel. Aber die Inflation als Umweg-Instrument des Alterns des Geldes beschränkt nicht nur seine Wertaufbewahrungsfunktion, sondern beeinträchtigt auch seine Wertmesserfunktion. Die Notenbanken haben aber nicht das Recht, das Geld zu verändern; das darf nur der Gesetzgeber.

Alterndes »Tabellengeld«

In den letzten Jahren blieb der Geldwert des Euro näher an der Ziellinie als in früheren Zeiten. Aber es bauten sich auch die Probleme auf, mit denen wir es jetzt auf den internationalen Finanzmärkten zu tun haben. Die Notenbanken bekamen das Wachstum der Geldmenge nicht in den Griff, obwohl sie nach der Phase, in der sie mit niedrigen Zinsen die Deflation bekämpften, ihre Leitzinsen weltweit wieder kontinuierlich erhöhten. Aber die fast allgemeine Inflationsfurcht erwies sich als unberechtigt: die Preise blieben – jedenfalls bisher – im angestrebten Rahmen.[5]

---

[3] Die gründliche Aufarbeitung des sehr lange Zeit vergeblichen Ringens der japanischen Notenbank mit einer leichten Deflation, hatte gelehrt, dass das Schwert der Notenbanken, der Leitzins, stumpf wird, wenn die Inflationsrate unter zwei Prozent sinkt. Dann bleiben auch Leitzinsabsenkungen auf nahe null Prozent fast wirkungslos.

[4] Mehr dazu in meinem Aufsatz Wieviel Inflation? in »Fragen der Freiheit« Nr. 265, S. 3–19; im Internet zu finden auf www.EBehrens.de.

[5] Auf die Sonderentwicklung bei den Preisen für Vermögenswerte (Immobilien und Aktien) einzugehen, würde hier zu weit führen. Sie wurden durch die Zinssenkungen zunächst getrieben und dann durch die Zinserhöhungen ausgebremst mit Rückwirkungen auch auf die Hypothekenmärkte. Über die Rückwirkungen übertriebener Preisentwicklungen (»Blasen«) bei den Vermögenswerten auf Konjunktur und Währung und die von den Notenbanken zu ziehenden Konsequenzen wird seit Jahren lebhaft diskutiert.

Unser heutiges Geld fördert bei den Sparern und Kapitalanlegern sowie ihren Agenten in den Banken und anderen Kapitalsammelstellen den »Hang zur Liquidität« (John Maynard Keynes). Am liebsten möchte man seine Ersparnisse jederzeit in vollem Umfang so verfügbar haben, dass man etwas dafür kaufen kann oder bei der Bank oder auf dem Kapitalmarkt anlegen kann. Die Wirtschaft braucht die Ersparnisse als Leihgeld für ihre Investitionen. Volkswirtschaftlich leisten nur diese Sachinvestitionen den Werttransfer in die Zukunft, den der Sparer ja eigentlich intendiert. Es muss daher dafür gesorgt werden, dass die Sparer sorgfältig abwägen, wie viel sie wirklich bar im Geldbeutel oder auf dem Girokonto brauchen und welche anderen Teile sie kurzfristig als Festgeld oder auf dem Sparbuch sowie mittel- oder gar langfristig über Sparverträge, Wertpapiere oder Lebensversicherungen anlegen und damit der Investition zur Verfügung stellen (Sparen = Investieren).

Ein alterndes Geld, wie es Rudolf Steiner im »Nationalökonomischen Kurs« beschreibt, wirkt dem »Hang zur Liquidität« entgegen, indem es in der Hand des Halters im Zeitablauf immer weniger wert wird. Das nötigt den Sparer und Anleger (Geldleiher) sowie seine Agenten – nicht rechtlich, sondern ökonomisch – zu baldigen Entscheidungen, wie lange sie auf die Liquidität ihrer Ersparnisse aufgrund ihrer persönlichen Lebenslage verzichten können und auch wollen. Wie kann man sich das vorstellen?

Rudolf Steiner spricht davon, dass Geld die Jahreszahl seiner Emission tragen und sich kontinuierlich entwerten soll, sodass es nach 25 Jahren (seine Beispiele: 1910 bis 1935 und 1915 bis 1940) wertlos ist. Man kann sich die Realisierung seines Vorschlags als »Tabellengeld« vorstellen: Eine Tabelle auf der Rückseite des Scheins bildet die schrittweise Entwertung in den 25 Jahren der Laufzeit ab – vielleicht die Jahre als Spalten und darunter in zwölf Zeilen die Monate; mit gleich bleibender prozentualer Alterungsrate wird der Wert des Scheins im Laufe der Geltungsdauer von 100 auf Null gebracht. Der aktuelle Monatswert ist ablesbar, der aktuelle Tageswert interpolierbar.

An modernen Computerkassen kann das Ausgabedatum maschinell eingelesen und der Tageswert jedes Scheins nach der gesetzlich bestimmten Alterungsrate berechnet werden. Die vom Kunden hergegebenen Scheine und Münzen werden vom Kassencomputer mit ihren Ursprungsnominalwerten und Ausgabedaten aufgelistet und mit den berechneten Tageswerten ebenso aufaddiert wie der Inhalt des Warenkorbs. Mit dem Rückgeld kann ebenso verfahren werden – es sei denn der Händler entschließt sich dazu, stets ganz »junges Geld« (so formuliert es Rudolf Steiner) bereitzuhalten, um das Vertrauen der Kunden zu pflegen und um den Aufenthalt an der Kasse kurz zu halten. Erinnern Sie sich noch, dass bei der Umstellung von

DM auf Euro vom Kunden in DM gezahlt und das Rückgeld aus einer anderen Kasse in Euro gegeben wurde? Die »alte« DM lief zur Notenbank zurück, der »junge« Euro kam in den Verkehr.

Spürbare Verluste hat nur, wer eingenommenes Geld zu lange behält. Jeder kennt seinen durchschnittlichen Kassenbestand und kann sich daher leicht ausrechnen, was ihn persönlich eine Alterungsrate von vier oder fünf Prozent jährlich kosten wird. Wahrscheinlich lässt sich durch Herabsetzen des Kassenbestandes davon noch ein Teil vermeiden.

Das so »alternde« Geld ist kein »unreeller Konkurrent der Waren« (so formuliert es Rudolf Steiner) mehr, die bekanntlich alle altern; Rudolf Steiner spricht anschaulich davon, dass das Fleisch nach wenigen Tagen riecht; andere Waren unterliegen der Mode oder verursachen zumindest Durchhaltekosten bei der Lagerhaltung. Das alternde Geld ist ein neutraler Tauschvermittler, der die beiden Marktseiten ins Gleichgewicht bringt. Weil die traditionelle »Überlegenheit des Geldes über die Ware« – wie es Rudolf Steiner formuliert – weg ist, stirbt »König Kunde« eines sanften Todes.

Darüberhinaus verändert das alternde Geld auch die Interessenlagen in der Leihgeldsphäre. Auf einem alternden Geld kann man nicht sitzenbleiben; es ist zur dauernden oder auch nur längeren Wertaufbewahrung nicht geeignet; man wird es nicht horten, man muss es verleihen – notfalls zinslos oder gegen geringen negativen Zins –, wenn man keine Alterungsverluste erleiden oder sie wenigstens minimieren will.

Das Altern treibt das Geld nicht nur in die Zirkulation, also in die Vermittlung des Warenaustausches, sondern auch in die möglichst langfristige Anlage aller Ersparnisse. Das volkswirtschaftlich wünschenswerte Verhalten jedes Einzelnen kann nicht allein mit Anreizen (etwa mit Zinsgewinnen) erreicht werden; es bedarf immer auch der »Peitsche« drohender Verluste. Die Ersparnisse jedes Normalsituierten haben ein weit größeres Volumen als sein Geldbeutel für die täglichen Einkäufe.

Der »Hang zur Liquidität« muss deshalb nachhaltig, das heißt jederzeit überwunden werden; er darf nie durchschlagen. Beim heutigen Geld stehen die Notenbanken vor einem Dilemma: Weil es den Anschein erweckt, ewig gleich bleibenden Wert zu behalten, fördert es den Hang zur Liquidität. Überwunden wird er im Regelfall dadurch, dass die Zinsstrukturkurve steil ist, das heißt die kurzfristigen Zinsen niedrig und die langfristigen hoch sind. Da die Notenbanken die Inflationsrate nicht über zwei Prozent hinaus steigen lassen wollen, erhöhten sie die kurzfristigen Zinsen in den letzten Jahren so sehr, dass die Zinsstrukturkurven in Europa und den USA ganz flach geworden sind, ja an der Kippe stehen, invers zu werden. Wenn aber die kurzfristigen Zinsen in etwa so hoch oder gar höher sind als die langfris-

tigen, wird der latent vorhandene »Hang zur Liquidität« virulent: alle legen ihr Kapital nur noch kurzfristig an und werden dabei immer unempfindlicher gegen Risiken, wenn nur irgendwo scheinbar attraktivere Zinsen geboten werden.

Das zweischneidige Zinsschwert

Die Notenbanken stehen wieder vor einem Dilemma: Es ist ihnen in den letzten Jahren gelungen, nicht nur die Inflationsraten, sondern eindeutig messbar auch die längerfristigen Inflationserwartungen auf dem gewünschten Niveau bei zwei Prozent zu stabilisieren. Daher blieben die langfristigen Zinsen vergleichsweise niedrig; auch dadurch nahm die Zinsstrukturkurve in den letzten zwei Jahren eine gefährlich flache Lage an. Die Notenbanken sind wieder einmal Opfer ihres Erfolges bei der Inflationsbekämpfung. Ihr Zinsschwert ist zweischneidig, wird aber nicht nur am niedrigen, sondern auch am hohen Ende stumpf. Sie haben die Kapitalmärkte in einen Zustand gebracht, der jenem unterkühlten Wasser vergleichbar ist, das durch einen Schock zu Eis wird.

Inflationsraten sind eine wirksame, aber schmutzige Form der Alterung des Geldes, weil auch die Wertmesserfunktion beeinträchtigt wird. Sie müssen, wenn sie die Wirkung einer echten Alterung des Geldes ersetzen sollen, mindestens so hoch sein wie die notwendige Alterungsrate des Geldes. Zu dieser Erkenntnis konnten sich die Notenbanken bisher nicht durchringen, auch wenn es schon gelegentlich Stimmen gibt, die die Frage stellen, ob so niedrige Inflationsraten volkswirtschaftlich nicht zu teuer sind, weil sie nur durch Konjunkturerdrosselung aufrecht zu erhalten sind; das kostet Arbeitsplätze und Wohlstand – mit allen sozialen Folgeschäden.

Weiterlernen!

Vor wenigen Jahren begriffen die Notenbanken, dass sie etwas Inflation zulassen müssen, wenn sie das Risiko eines Abrutschens in die Deflation vermeiden wollen. Sie streben jetzt ganz offiziell fast zwei Prozent Inflation an. Sie haben dieses Ziel erreicht und stehen nun vor Wirkungen ihres Erfolges, die eine unerwartete neue Herausforderung darstellen. Die grassierende Kreditklemme ist eine Folge des »Hanges zu Liquidität«, den sie mit ihrem Einfluss auf die Zinsstrukturkurve selbst entfesselt haben. Hoffentlich werden sie bald lernen, dass die Alterungsrate (Inflationsrate) des Geldes doppelt so hoch sein muss, um den Hang zur Liquidität nachhaltig zu überwinden. Es ist schon vor Jahrzehnten von angesehensten Nationalökonomen überzeugend dargelegt worden, warum konstante Inflationsraten,

die offen angestrebt werden und daher jedermann bekannt sind, keine unüberwindlichen Gerechtigkeitsprobleme mit sich bringen.[6]

Geldwertstabilität auf der Nulllinie zwischen Inflation und Deflation ist mit richtig alterndem Geld erreichbar. Aber das müssen nicht nur die unabhängigen Notenbanken, sondern auch die Parlamente und ihre Wähler erst noch mehrheitlich begreifen und mit allen Konsequenzen wollen. Der Weg dorthin ist sicher noch lang, aber nicht verschlossen.

Der Geldstrom reguliert den Warenstrom

Das magische Dreieck des Geldes[7]

Ohne Geld läuft nichts. Es ist das Blut der Wirtschaftskreisläufe. Gesundes Geld soll ermöglichen. Es muss selbstlos sein. Dazu müssen seine drei Funktionen (Tauschmittel, Wertmesser, Wertaufbewahrungsmittel) in einem dynamischen Gleichgewicht gehalten werden können. Um hierfür die notwenige Handhabe zu bekommen, werden die Phänomene des Geldflusses in der Spanne zwischen Verkäufer- und Käufermarkt betrachtet.

Das Geld ist immer dabei. Was benutzen wir da eigentlich, wenn wir Waren kaufen oder verkaufen, für Investitionen Kredit gewähren oder nehmen und etwas spenden oder uns schenken lassen, um Kultur zu finanzieren? Das Geld hat verschiedene Funktionen: Es dient uns als Tauschmittel, Wertmesser und als Wertaufbewahrungsmittel. Diese drei Funktionen wirken wie ein magisches Dreieck in verzwickter Weise gegeneinander, wenn wir sie nicht in ein dynamisches Gleichgewicht bringen. Um dafür einen Sinn zu entwickeln, muss man nur den eigenen Umgang mit dem Geld beobachten und aus extremen historischen Phänomenen neu lernen – wie etwa aus der galoppierenden Inflation von 1923 in Deutschland, die man sehr gut kennt, weil sie in jeder Familiengeschichte Spuren hinterlassen hat und vielfach gut beschrieben wurde.

Der Kreislauf des Geldes

Die Waren strömen vom Produzenten über den Handel zum Konsumenten. Das Geld strömt dem Warenstrom entgegen: vom Konsumenten über den

[6] Näheres und Nachweise: siehe Eckhard Behrens, Wieviel Inflation? (oben Fußnote 4), Seite 12.

[7] Erstabdruck in der Wochenschrift »Das Goetheanum« Nr. 41 vom 13.10.2007, Seite 8.

Handel zum Produzenten. Dabei bildet das Geld einen Kreislauf, weil es als Einkommen aus einer Tätigkeit im Handel oder in der Produktion, als Einkommen aus Zinsen oder Bodenrenten oder als Einkommen aus der staatlich organisierten Umverteilung zu den Konsumenten zurückfließt.

Für die volkswirtschaftlich wesentliche Wirkung des Geldkreislaufes auf den Waren- und Dienstleistungsabsatz[8] kommt es nicht nur darauf an, wie viel Geld in den Kreislauf gegeben wurde, sondern ebenso darauf, mit welcher Geschwindigkeit es sich bewegt, also ob es ruhige Seen oder reißende Ströme bildet. Ein Geldschein, der rasch von Hand zu Hand geht, macht mehr Umsätze, als ein Geldschein, der in derselben Zeit in einer Kasse herumliegt.

Wir wollen den Blick zunächst auf die Punkte der Begegnungen von Geld und Ware lenken. Wie laufen diese Begegnungen ab? Je nach dem, welcher der beiden Ströme – der Geld- und der Warenstrom – gerade stärker ist, besteht ein Geldüberhang oder ein Warenüberhang. Man spricht dann von Verkäufermarkt oder Käufermarkt und meint damit den jeweils mächtigeren Marktpartner.

Der Verkäufermarkt

Bei einem Geldüberhang sucht der Markt den Ausgleich durch Preissteigerungen – durch Inflation. Sobald diese sich abzuzeichnen beginnt, starten die Geldbesitzer zur Flucht in die Sachwerte. Je höher die Inflationsrate steigt, umso hektischer wird das Geldausgeben; man nennt das eine galoppierende Inflation. Die hatte Deutschland 1923. Den Verkäufern werden die Waren – und sei die Qualität noch so schlecht – aus der Hand gerissen. Das Geld rennt zur Ware. Der Warenabsatz ist überhaupt kein Problem.

Wenn die ausgleichend wirkenden Preissteigerungen staatlich durch einen sogenannten Preisstopp verhindert werden, dann spricht man von zurückgestauter Inflation. Die hatte Deutschland vor 1948 und später auch die DDR. Das Geld will fließen, kann aber nicht, weil der Warenstrom zu schwach wird. Denn die staatlich reglementierten Preise decken nicht alle Kosten. Deshalb erscheinen den Produzenten und Händlern die Waren, wenn sie überhaupt noch hergestellt werden, wertvoller als das Geld. So weit, wie es ihnen bei dem Risiko staatlicher Strafen möglich ist, halten die Händler und Produzen-

[8] Nachfolgend werden meistens nur die Waren erwähnt, obwohl in der Regel für die Dienstleistungen (mindestens) dasselbe gilt: Unterbliebene Dienstleistungsumsätze – etwa in einem geöffneten Restaurant – sind meistens für immer verloren; die Dienstbereitschaft hat aber Kosten verursacht. Ein viel ausführlicherer Ursprungsaufsatz zu diesem Beitrag erschien in »Fragen der Freiheit« Nr. 265, unter dem Titel: Wieviel Inflation? – Zum Streit der Notenbanken um Inflationsziele. Auffindbar im Internet: www.EBehrens.de oder sffo.de/sffo/wieviel-inflation.html.

ten ihre Waren zurück – für Freunde, zur Pflege guter Beziehungen, die man braucht, um selbst an knappe Waren als Konsument oder Weiterverarbeiter heranzukommen, für den schwarzen Markt und schließlich für ganz gewöhnliche Tauschgeschäfte, Ware gegen Ware – wie in der ökonomischen Steinzeit. Ein Teil des Geldstromes, der nach Waren sucht, bleibt erfolglos in den Taschen oder auf den Konten der Menschen. – In Osteuropa war dies bis zur politischen Wende die allgemeine Alltagserfahrung von Herrn und Frau Jedermann, die nach der Ware anstehen mussten.

Der Käufermarkt

Auf dem Käufermarkt ist der Kunde König. Hier muss der Verkäufer hinter seinem Ladentisch anstehen nach Geld. Der Warenstrom staut sich in den Schaufenstern. Das riesige Warenangebot täuscht Wohlstand vor – auch dort, wo Arbeitslosigkeit grassiert: die Schaufenster und Ladentische sind brechend voll. Der Geldstrom ist zu schwach, alles aufzunehmen, was produziert wurde. Es fehlt nicht am Bedarf der Konsumenten, aber sie halten nicht genügend Nachfrage. Wenn sie überhaupt Geld haben, geben sie es nur zögerlich aus. Das Geld will nicht so recht fließen; der Geldinhaber kann warten, wenn er keine Preissteigerungen befürchten muss; er wird warten, solange er kann, wenn er mit Preissenkungen rechnet. Die Ware muss aber zügig abgesetzt werden, weil sie altert und ihre Lagerung meist mit Verlusten und immer mit Kosten verbunden ist.

Wenn der Geldstrom zu schwach ist, entsteht ein Warenüberhang; deshalb muss die Produktion der Waren und Dienstleistungen gedrosselt werden. Der einzelne Produzent kann sich durch Qualitätssteigerung und Preissenkung helfen, solange es ihm gelingt, durch Rationalisierung oder Lohnsenkung dafür Spielräume zu erkämpfen. Der Wettbewerb der Produzenten und Händler untereinander wird also schärfer, rücksichtsloser. Immer mehr von ihnen scheiden ganz aus dem Markt aus; das heißt aber: sie und ihre bisherigen Mitarbeiter erzielen kein Einkommen mehr.

Wenn der Markt einen Ausgleich zwischen der zu schwachen Nachfrage und dem drängenden Angebot in einer Tendenz zu Preissenkungen und Rabattschlachten (»Geiz ist geil«) sucht, werden alle Einkommensbezieher beim Geldausgeben noch zögerlicher. Sie rechnen zunehmend mit Deflation; sie sehen auch die Preise ihrer Vermögenswerte (Häuser, Aktien) sinken und steigen nach Möglichkeit in das immer wertvoller werdende Geld um (Konten, festverzinsliche Wertpapiere). Die Deflationsspirale ist – einmal in Gang gekommen – unaufhaltsam: Der zunächst nur vorläufige Aufschub der Nachfrage lässt die Lager anschwellen und führt zu Produktionseinschränkungen; diese führen zu weiter sinkenden Einkommen, weiter

sinkender Nachfrage und weiter sinkenden Preisen mit noch stärkeren Verzögerungen beim Geldausgeben derjenigen, die noch Geld besitzen. Der Markt sucht zwar den Ausgleich in sinkenden Preisen, findet ihn aber nicht: Die Erwartung weiter sinkender Preise treibt einen wilden Abwärtsstrudel ohne Ende an. Wenn der Geldwert steigt, wird das Geld zunehmend als Wertaufbewahrungsmittel und immer weniger als Tauschmittel benutzt.

Der Geld besitzende Kunde ist nicht erst bei sinkenden Preisen König. Bei stabilen Preisen herrscht immer noch ein Käufermarkt, weil die Waren unter Angebotsdruck stehen – das Geld aber nicht. König Kunde genießt seine Rolle, gleichgültig, ob er viel oder wenig Geld in der Tasche hat.

Wir alle sind verwöhnte Kunden, die nur manchmal ganz leise Skrupel plagen, wenn wir die Unterwürfigkeit wahrnehmen, mit der uns viele Verkäufer begegnen.

Jahrhundertelanger Umgang mit dem fast immer überlegenen Geld hat beiden Seiten, den Käufern und den Verkäufern, das Gefühl für die wahre Gegenseitigkeit im Austausch von Geld und Ware getrübt. Erst wenn wir den Blick bewusst auf historisch beobachtbare starke Schieflagen voll ausgeprägter Inflationen und Deflationen lenken und genau vergleichen, wird uns die kleine Ungerechtigkeit des stabilen Geldes, die sich in jeder einzelnen Verkaufsverhandlung leise auswirkt, bewusst. Ihre weitreichende volkswirtschaftliche Wirkung zu ermessen, ist nur dem möglich, der auch kleine Ungerechtigkeiten sehr ernst nimmt, wenn er erkennt, dass sie sich summieren müssen und durch nichts ausgeglichen werden.

Wo ist die Zone des Gleichgewichts?

Der Käufermarkt ist ebenso ein Phänomen wirtschaftlichen Ungleichgewichts wie der Verkäufermarkt. Zwischen beiden muss es jedoch eine Zone ökonomischen Gleichgewichts – einen Übergangsbereich – geben. Wir haben schon herausgearbeitet, dass nicht nur bei sinkenden, sondern auch noch bei stabilen Preisen ein Käufermarkt besteht. Den Übergangsbereich zwischen Käufer- und Verkäufermarkt müssen wir daher im Bereich spürbarer Inflationsraten suchen. Wir verlassen den Käufermarkt nicht schon bei ganz leichten, vernachlässigbaren Preissteigerungsraten, sondern erst, wenn das Halten von Geld ebenso verlustbringend wird wie das Halten von Waren.

Dazu müssen die Inflationsraten mindestens drei, wenn nicht fünf, ja in Wirtschaftsordnungen mit großen Umstrukturierungsproblemen und entsprechend großen Risiken (Entwicklungsländer, Transformationsstaaten) noch mehr Prozent betragen. Ob in unserer vollentwickelten westlichen Marktwirtschaft drei Prozent Inflation ausreichen oder vier oder fünf Pro-

zent Inflation erforderlich sind, um den Käufermarkt zu überwinden, ist nur durch einen längerfristigen Versuch der Notenbank herauszufinden.

Höher dosierte Inflationsraten, deren gleichbleibende Höhe alle als verlässlich einschätzen, bewirken zunächst nur ein etwas zügigeres Geldausgeben und eine etwas strengere Einschränkung der Kassenhaltung. Die Gewohnheiten im Umgang mit Geld verändern sich spürbar, aber nicht radikal; es entsteht keine Unruhe und keine Hektik.

Strömungsverhalten von Geld und Ware

Die Höhe der Inflationsrate des Geldes entscheidet darüber, ob der Geldstrom den Warenstrom nur teilweise und zögerlich oder zügig und restlos aufnimmt. Wir haben gesehen, dass im Verkäufermarkt alle überhaupt angebotenen Waren vom Geldstrom unverzüglich aufgesogen werden, nur im Käufermarkt stauen sich die Waren und stockt die Produktion, weil der Geldstrom zurückgehalten wird. Der Geldkreislauf wird nicht wie ein Mühlrad vom Warenstrom bewegt, sondern der Geldkreislauf treibt wie ein Pumpwerk den Warenstrom an! Die regulierende Pumpkraft des Geldkreislaufs beruht auf den Inflationserwartungen.

Gelingt es, mit Hilfe ausreichender Inflationsraten und -erwartungen den Geldstrom zu verstetigen, dann kann sich der Warenstrom entfalten, bis jeder Arbeitssuchende beschäftigt ist (Vollbeschäftigung); denn jedes zusätzliche Einkommen führt zu zusätzlicher Konsum- oder Investitiongüternachfrage. Der Kreislauf des Geldes wird geschlossen. Das ökonomische Gleichgewicht zwischen Geldstrom und Warenstrom zeigt sich in ihrem stetigen Fließen mit gleichen Stromgrößen. Sie strömen mit gleicher Kraft aufeinander zu. Käufer und Verkäufer treten dann einander gleich mächtig oder, besser gesagt, gleich machtlos gegenüber. Es entsteht ein wirklich ausgeglichener Markt der Gegenseitigkeit – mit Beschäftigung für alle, die eine für andere nützliche Leistung erbringen können und wollen. Es entwickelt sich ein Wirtschaftsklima der Brüderlichkeit, in dem die Menschen nach und nach Vertrauen fassen, dass niemand ausgegrenzt oder durch ökonomische Überlegenheit ausgebeutet wird. Die Marktwirtschaft wird nicht außer Kraft gesetzt, nur die Geldherrschaft.

Vom ewigen Pfennig zum alternden Geld[9]

Es geht auch ohne Inflation, wenn ein »Altern des Geldes« mit einer anderen Technik herbeigeführt wird. Man muss den ökonomischen Hebel nicht

[9] Die Grundidee des alternden Geldes wird am anschaulichsten durch das »Tabellengeld« realisiert, das in meinem Aufsatz: Wie liefe es mit alterndem Geld? im »Goetheanum« Nr. 38/2007 beschrieben wurde – hier abgedruckt ab Seite 4.

bei der Funktion des Geldes als Wertmesser (mit Inflation) ansetzen, man kann dies auch unmittelbar bei der Funktion der Wertaufbewahrung tun: Im Mittelalter war in Europa ein Geldwesen lange weit verbreitet, dessen Geldzeichen die Münzsammler als »Brakteaten« kennen. Sie bestanden aus dünnem Silberblech, das nur einseitig geprägt wurde. Das volkswirtschaftlich Wesentliche war, dass diese Münzen häufig umgeprägt wurden. Bei dieser Gelegenheit wurde ein Schlagsatz, eine Gebühr, erhoben. Zur dauernden Wertaufbewahrung waren diese Münzen nicht geeignet, aber als Tausch- und Zahlungsmittel taten sie gute Dienste, weil sie den Waren nicht überlegen waren, sondern im Ergebnis auch einem »Alterungsprozess« unterlagen. Zur Aufbewahrung von wirtschaftlichen Werten musste man sein Geld verleihen. Jeder versuchte, immer mit möglichst wenig Bargeld auszukommen.

Es blieb nicht aus, dass manche Münzherren die Münzverrufung als bequeme Steuerquelle missbrauchten. Statt den Missbrauch zu bekämpfen, forderten die Bürger den »ewigen Pfennig« und bekamen ihn dann auch. Mit dem Missbrauch wurde auch der volkswirtschaftliche Segen der Brakteaten, von dem unsere Volkswirtschaftslehre bis heute kaum Kenntnis nimmt, abgeschafft.

Auch der heutige Staat könnte den »ewigen Pfennig« aufgeben und die einzelnen Münzen und Banknoten einem leichten, aber spürbaren Wertverlust unterwerfen und damit dem Geldstrom das gleiche Gefälle geben wie dem Warenstrom. Das aber erfordert Gesetzesänderungen, also demokratische Mehrheiten und damit neue Einsichten in breiten Bevölkerungsschichten.

Fehldiagnosen zur internationalen Finanzkrise

Ungewohnter Reichtum[10]

Die Finanzexperten schreiben viel über die Ursache der sogenannten Subprime-Krise. In ihren Urteilen aber unterliegen sie nur allzu schnell Trugschlüssen. Welche Schuld trägt die Geld- und Zinspolitik der westlichen Notenbanken? Eine Analyse der Lage ergibt: Die Finanzwelt beherrscht ihr eigenes »Latein« nicht. Daher wurde mit der unerwarteten Kapitalfülle auf dem Weltfinanzmarkt nicht sachgemäß umgegangen.

[10] Erstabdruck in der Wochenschrift »Das Goetheanum« Nr. 7 vom 15.02.2008, Seite 4

Das aktuelle wirtschaftspolitische Krisenmanagement der Amerikaner findet in Europa wenig Beifall. Nach einer längeren Periode des wirtschaftspolitischen Gleichschritts in den westlichen Ländern trennen sich die Wege; man folgt wieder unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen.

Nur die Sorgen hinsichtlich eines in den USA drohenden Abschwungs werden geteilt. Sogar in der Diagnose der Fehlentwicklungen ist man sich weitgehend einig – aber ihr Wert ist zu bezweifeln, denn: Ist man nicht gemeinsam von der Krise überrascht worden? Warum hat man sie nicht kommen sehen? Die Diagnose geht immer noch daneben. Beginnen wir also, einige allgegenwärtige Fehlurteile wegzuräumen.

Die unterschätzte Zinsstrukturkurve

Es droht wirklich eine Abwärtsspirale, obwohl wir von einer Deflation (einem sinkenden Preisniveau) noch weit genug entfernt sind; nur Japan kämpft damit immer noch und ist daher besonders gefährdet. Der Strudel auf den Kapitalmärkten entstand durch die überall in der westlichen Welt seit längerem sehr flache und neuerdings sogar inverse Lage der Zinsstrukturkurve: Weil die Zinsen bei längerfristigen Anlagen nicht wesentlich höher sind als bei kurzfristigen, verharrt das Kapital im kurzfristigen Bereich.

Eine verhängnisvolle Scheinlösung waren die »Finanzinnovationen«, die mit dem kurzfristigen Geld langfristige Kredite revolvierend finanzierten. Das heißt, sie zahlten ihre kurzfristigen Schulden zurück, indem sie wieder kurzfristige Schulden machten; denn sie hatten das Kapital selbst langfristig angelegt («aus Kurz mach' Lang»). Dieses Geschäftsmodell ist bei steiler Zinsstrukturkurve sehr ertragreich, musste aber versagen, als die Zinsstrukturkurve – beginnend vor gut drei Jahren – nach und nach flach wurde, weil die Notenbanken die Leitzinsen erhöhten.[11] Zuerst gingen den Finanzinnovationen die Zinsgewinne »flöten«; darunter litt ihre Kreditwürdigkeit; zuletzt bekamen sie keine kurzfristigen Kredite mehr, um fällige kurzfristige Kredite zurückzuzahlen. Wegen der Kreditklemme mussten sie ihre langfristigen Anlagen losschlagen, die keiner mehr haben wollte, weil jetzt alle dem »Hang zur Liquidität« fröhnten;[12] so kam es zu Preisabschlägen

[11] Von Mitte 2003 bis Mitte 2004 betrug der amerikanische Leitzins 1 Prozent; er wurde danach bis Mitte 2006 in kleinen Schritten auf 5,25 Prozent angehoben und seit dem 18. September 2007 in zum Teil überraschenden und großen Schritten bis zum 30. Januar 2008 auf 3 Prozent gesenkt; weitere Zinssenkungsschritte wurden Anfang 2008 nicht ausgeschlossen. – Die Leitzinsen sind in den USA auf unter 0,25 % gesenkt worden; Erhöhungen sind noch nicht absehbar.

[12] Eckhard Behrens: Wer zähmt den Hang zur Liquidität? in: »Fragen der Freiheit« Nr. 276/2007, S. 48–58.

und dem riesigen Abschreibungsbedarf, dessen Gesamtvolumen immer noch nicht absehbar ist.

Jeder Banker hätte beim Einstieg in die Finanzinnovationen erkennen müssen, dass sie nur bei steiler Zinsstrukturkurve überlebensfähig waren. Und er musste wissen, dass die Lage der Zinsstrukturkurve schwankt – insbesondere weil das Niveau der Zinsen für kurzfristige Kredite von der Leitzinspolitik der Notenbanken[13] beherrscht wird. Offenbar kennen sich nur wenige Banker im real existierenden Kapitalismus wirklich aus; diese wenigen stiegen aus den eingegangenen Risiken rechtzeitig aus und brachten ihre Schäfchen ins Trockene.

In einer erfrischenden Rede hat Jochen Sanio, der Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in Deutschland (BAFin), beim Neujahrsempfang seiner Behörde das Wissensdefizit in den eigenen Reihen offengelegt (www.bafin.de):

»Lieber Geld verlieren als Vertrauen«, soll der deutsche Industrielle Robert Bosch einmal gesagt haben. In der Subprime-Krise ging beides verloren: Erst Geld, dann Vertrauen und dann noch mehr Geld. Ein kluger Kopf hat Vertrauen als »riskante Vorleistung« definiert; leider ist heute offenbar kaum eine Bank mehr bereit, diese Vorleistung ihren Artgenossen gegenüber zu erbringen. – Das internationale Finanzsystem erlebt die härteste Vertrauenskrise der vergangenen Jahrzehnte. Binnen weniger Wochen war sie dahin, die Zuversicht, dass die tragenden Teile des Systems wirklich belastbar waren. Auf die Solvenz der großen Marktteilnehmer mochte man schon gar nicht mehr setzen. Niemand wusste, wie hoch die Verluste waren. Diese Unsicherheit hat verheerende Destruktivkräfte entfesselt und fast alle Akteure paralysiert. […] Wie konnte es dazu kommen? Zu einem großen Teil beruht die Subprime-Krise darauf, dass scheinbar geschickte Finanzingenieure die geltenden Regeln, mit denen Risiken begrenzt werden sollten, aushebeln konnten und dies auch getan haben. Ohne größere Anstrengungen übrigens. [...] Wenn Basel II, das neue Regelwerk, nur schon vor Jahren für alle Banken verbindlich gewesen wäre – und nicht erst seit Beginn 2008. Als die Risiken im vergangenen Jahr explodierten, stellte sich zu allem Übel auch noch heraus, dass die Banken nicht in der Lage waren, die Kunstprodukte, die sie geschaffen hatten, in Extremsituationen zu beherrschen. [...] Komplexe Auslandsrisiken zu evaluieren, fällt uns [der BAFin] genauso schwer wie denen, die sie eingehen. Unsere ausländischen Kollegen können uns dabei auch nicht weiterhelfen. Eine der ironischen Wendungen der Subprime-Krise liegt gerade darin, dass diese in einem Land produziert worden ist, von dem man glaubte, sein Finanzmarkt werde

[13] Siehe Anmerkung 11.

flächendeckend effektiv beaufsichtigt. [...] Ach hätten die Banker doch Latein gekonnt! Dann hätten sie gewusst, dass sie sich als »Sponsor« in die Rolle eines »Bürgen« begeben hatten, und der hatte schon im alten Rom nichts zu lachen. Das harte Los von Bürgen, wie es aus dem römischen Recht überkommen ist, hat der deutsche Volksmund in das Rechtssprichwort »Bürgen soll man würgen« gekleidet. Genau das taten die Finanziers der Vehikel dann auch, als im vergangenen Sommer plötzlich Schluss mit lustig war. [...] Mit etwas Zynismus kann man die jüngere Geschichte des internationalen Finanzsystems als eine Folge von harten Lektionen beschreiben, die keine oder nur sehr unwillige Schüler gefunden haben, die manchmal auch noch an Gedächtnisschwund leiden. – Man könnte fast auf die Idee kommen, dass die Strafen für diejenigen, die ihr Unternehmen verwettet und dabei verloren haben, viel zu lasch sind. Die »moral hazard-Fragestellung« ist nach wie vor sehr aktuell, und es zeichnet sich immer deutlicher die Frage ab, was man eigentlich als Banker anstellen muss, um nicht gerettet zu werden.«

Die bequeme Halbwahrheit

Schlimm sind die Schauermärchen über die »Subprime«-Hypotheken als Beginn der Ursachenkette. Da wird mit anschaulichen Halbwahrheiten gearbeitet, weil man die wirkenden Ursachen nicht in den Blick bekommt und doch dringend eine Erklärung für das Desaster braucht. Die Geschichte des geplatzten Traums vom eigenen Heim des »kleinen Gernegroß« rührt das Gemüt. Es wird der Eindruck vermittelt, schwache Schuldner, die sich ein eigenes Wohnhaus kaum leisten konnten, hätten das Kartenhaus zum Einsturz gebracht. Unbestreitbar gab es solche Fälle und Banken und auch kriminelle Kreditvermittler, die dabei gut verdienten. Das reichlich vorhandene Kapital suchte dringend neue Anlagemöglichkeiten, also neue Kundenkreise. Niedrige Zinsen erlauben auch bei kleinem Einkommen, große Kredite aufzunehmen; davon lebt jede Baukonjunktur.

Die schwachen Schuldner haben sicher auch in fast allen Fällen Risikoaufschläge auf ihre Zinsen zahlen müssen, nachdem man ihre Einkommenssituation geprüft hatte. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist mit Nachdruck festzustellen, dass die Beschäftigungslage der schwachen Schuldner sich noch nicht verschlechtert hatte, als die Krise ausbrach. Generell betrachtet, hatte sich ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht verändert; die immer auftretenden Einzelfälle hätten die Risikozuschläge auffangen müssen, dazu sind sie da.

Das riesige Volumen von Kapital, auf das jetzt Abschreibungen in astronomischer Höhe gemacht werden müssen, übersteigt die Ausleihungen an

schwache Schuldner bei weitem. Auch die revolvierende Finanzierung erstklassiger langfristiger Hypotheken mit kurzfristigem Kapital ist zusammengebrochen, als sich die Lage der Zinsstrukturkurve vor aller Augen veränderte. Die bessere Gesellschaft war auch dabei! Das Geschäftsmodell, auf das sich alle eingelassen hatten, hielt der Hebelwirkung der Zinsveränderungen nicht stand.

Die Kapitalvermehrung drückt die Zinsen

Auf den Kapitalmärkten hat sich seit Jahren eine Fehlentwicklung angebahnt, aber nicht in erster Linie wegen der von den Notenbanken vor vielen Jahren bereitgestellten Liquidität und seinerzeit extrem niedrigen Leitzinsen,[14] wie man allgemein schreibt, sondern wegen der global im Zuge guter Wirtschaftsentwicklung kräftig zunehmenden Kapitalfülle. Sie drückte auf die langfristigen Zinsen.[15] In diesem Sinne äußerte sich auch Alan Greenspan – US-amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler, bis 2006 Vorsitzender der US-Notenbank Federal Reserve System – in einem Interview: »Der Anteil der Schwellenländer an der Weltwirtschaft ist deutlich gestiegen. Dort wird auch viel gespart. Der Effekt war ein weltweiter Druck auf die langfristigen Zinsen. Zinsen und Inflation in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern sowie in den Industriestaaten befinden sich im einstelligen Bereich. Das hat es noch nie vorher gegeben.«[16]

Das eigentlich langfristig verfügbare Kapital suchte bevorzugt im kurzfristigen Bereich Geldanlagen, weil es hoffte, bald wieder höhere Zinsen für langfristige Festlegungen zu bekommen. Diese Hoffnung erwies sich als Irrtum, aber viele Anleger gaben sie nicht auf und verharrten in kurzfristigen Anlagen.

Das Volumen der von den Notenbanken Jahr für Jahr zusätzlich bereitgestellten Liquidität kommt an das Volumen des von den Sparern aus ihren laufenden Einkommen zusätzlich gesparten Kapitals bei weitem nicht heran. Die Kapitalfülle kann man den Notenbanken nicht vorwerfen; sie ist ein willkommenes Ergebnis erfolgreicher Wirtschaftspolitik und hoher Sparquoten in vielen Ländern der Welt. Die Notenbanken müssten aber dafür sorgen, dass die Anleger ihr Kapital, soweit es langfristig verfügbar

[14] Siehe Anmerkung 11.

[15] Siehe: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2007: Das Schaubild 3 auf Seite 25 zeigt die Realzinsen seit 1982; sie schwanken seit 2002 um 2 Prozent (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de). Zum Druck der Kapitalfülle auf den Realzins »Frankfurter Allgemeine Zeitung« vom 7. Februar 2008, S. 23.

[16] Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23. September 2007, Seite 38.

ist, auch langfristig und nicht nur kurzfristig ausleihen. Das tun sie noch nicht.[17]

Die Notenbanken erleben jetzt, dass ihr Erfolg bei der Dämpfung der Inflationserwartungen die von ihnen unerwünschte Nebenwirkung niedriger langfristiger Zinsen hat und den Spielraum für Leitzinserhöhungen einengt. Nochmals Alan Greenspan: »Die Federal Reserve hat 2004 versucht, auf höhere langfristige Zinsen hinzuwirken, aber es ist uns nicht gelungen. Als wir die kurzfristigen Zinsen angehoben haben, sind die langfristigen Zinsen gefallen. Wir haben es 2005 noch einmal probiert und sind wieder gescheitert.«

Die flache oder gar inverse Zinsstrukturkurve ist eine sehr problematische Folge der Notenbankpolitik der letzten Jahre, die als Auslöser des Kollapses der Finanzinnovationen noch nicht allgemein erkannt ist.[18]

Wie lange noch?

Das Krisenmanagement der Notenbanken war mutig und verdient Respekt. Die US-amerikanische Federal Reserve korrigiert sogar ihre Leitzinspolitik bereits energisch,[19] die Europäische Zentralbank weigert sich – wie lange noch? Die Märkte bleiben verunsichert, weil die eingetretenen Entwicklungen immer noch nicht zureichend verstanden werden und wir deshalb auf ein schlüssiges Konzept der künftigen Notenbankpolitik nur hoffen können.[20]

Fehldiagnosen zur internationalen Finanzkrise

Die »Immobilienblase«[21]

Die aktuelle Krise hält die Finanzwelt weiter in Atem. Grundlegende Fehleinschätzungen werden offenbar. Nicht nur die Schwankungen der sogenannten Zinsstrukturkurve werden zu wenig in den Blick genommen, son-

[17] Eckhard Behrens: Wer zähmt den Hang zur Liquidität? in: »Fragen der Freiheit« Nr. 276/2007, S. 48–58, vor allem auf Seiten 55ff.

[18] Es ist auch ein weit verbreiteter Irrtum, den Notenbanken die Immobilienblase anzulasten, was mit dem mangelnden Verständnis der Bodenfrage erklärt werden kann, wovon ein weiterer Aufsatz handeln wird.

[19] Siehe Anmerkung 11.

[20] Siehe dazu meine geldpolitischen Aufsätze im »Goetheanum« Nr. 38 und 41/2007 – hier abgedruckt ab Seite 4 bzw. 9.

[21] Erstabdruck in der Wochenschrift »Das Goetheanum« Nr. 8 vom 22.02.2008, Seite 9

dern auch ein weiteres Grundproblem: Der Umgang mit dem Boden. Handelt man diesen als Ware, ist das Tor für Spekulationen geöffnet, sogenannte Preisblasen können entstehen, die durch Veränderungen am Kapitalmarkt zum Platzen gebracht werden.

In den USA, in Großbritannien und in den meisten Ländern der Euro-Zone[22] stiegen die Immobilienpreise in diesem Jahrzehnt ganz erheblich – deutlich über die allgemeine Inflationsrate hinaus. Erst neuerdings stagnieren oder sinken sie; die Entwicklung ist auf beiden Seiten des Atlantiks jeweils regional recht differenziert. Stimmt die Diagnose, dass es in diesen Ländern eine »Immobilienblase« gab? Wer hat sie aufgeblasen? Ist sie geplatzt, weil jemand – bewusst – hineingestochen hat? Die Bodenordnung ist der blinde Fleck im sonst so scharfen Auge der Marktwirtschaftler.

Das Yo-Yo der Bodenpreise

Es ist untypisch für Märkte, dass eine stagnierende oder sinkende Nachfrage und stagnierende oder sinkende Preise zu einer Erhöhung des Angebots führen. Aber genau diese Anomalie beobachten wir regelmäßig auf den Immobilienmärkten – und zwar nicht nur bei ausgebufften Spekulanten. Niemand möchte Grundstücke verkaufen, solange die Preise steigen, jeder hofft auf weitere Preissteigerungen; wer warten kann, wartet die erhoffte Entwicklung ab; normalerweise wird viel Boden gehortet, also der Nutzung vorenthalten. Diese Verknappung des Angebots treibt die Preise erst recht nach oben.

Wir haben es mit einem unabgestimmten, aber parallelen Verhalten der Anbieter zu tun. Es wirkt wie ein Angebotskartell, das als Kollektivmonopol durch die Vereinbarung von Produktionsquoten die Angebotsmenge einer Ware beschränkt, um die Preise hochzutreiben, ohne diese auch noch zu regeln. Die Bodenanbieter stehen untereinander im Wettbewerb, nur will keiner von ihnen der Dumme sein, der zu früh verkauft. Die Nachfrager, die demnächst Boden brauchen werden, decken sich so früh wie möglich ein. Auch sie horten Boden, den sie noch gar nicht nutzen. Beide Seiten des Marktes tragen zur Überhöhung der Preise bei.

Umgekehrt sind die Reaktionen aller Beteiligten, wenn sich ein Rückgang oder auch nur eine Stagnation der Preise abzeichnet. Sobald die Erwartung weiterer Preissteigerungen und damit der Grund für das Horten entfällt, möchte jeder so rasch wie möglich nicht benötigte Immobilien abstoßen.

[22] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006, Ziffer 263 und Tabelle 23, Seite 20. Jahresgutachten 2007, Tabelle 3, Seite 26 und Schaubild 20, Seite 70. Nachzulesen unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Alle Bodenhorte werden aufgelöst, und die Nachfrage wartet so lange wie möglich ab, denn sie kann auf einen (vorübergehend) mobil gewordenen Immobilienmarkt vertrauen. Das plötzlich steigende Angebot treibt schon bei stagnierender Nachfrage die Bodenpreise nach unten. Das erhöht das Bodenangebot und die Zurückhaltung der Nachfrager erst recht, von denen keiner der Dumme sein will, der zu früh kauft.

Das Umsatzvolumen steigt vorübergehend auf ein ungewöhnliches Maß, aber nur solange, bis alle Bodenhorte aufgelöst sind. Dann pendeln das Umsatzvolumen und die Preise zurück auf ein normales Maß – ohne dort zu verharren, denn der Wiederanstieg der Preise löst die nächste Hortungswelle aus mit den Folgen ..., siehe oben.

Die Bildung und die Auflösung von Bodenhorten führen zu Preisausschlägen, zum Entstehen und zum Platzen von Preisblasen. Der Markt für Bodeneigentum ist in einem dynamischen Wirtschaftsumfeld fast ständig unstabil. Boden ist im Gegensatz zu »normalen Waren« unvermehrbar, aber auch unverminderbar – er ist einfach da. Er hat keine Herstellungskosten, an denen sich die Preisbildung orientieren könnte. Er hat aber Erwerbskosten, weil jeder Mensch auf Bodennutzungen angewiesen ist. Die Bodenpreise bilden sich im Wettbewerb der Nachfrager und regulieren den Zugang der Menschen zum Boden – aber mit den aufgezeigten Unvollkommenheiten.

Diese Hinweise mögen zunächst genügen, um darauf aufmerksam zu machen, dass der Boden anderen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterliegt als Waren oder Sachkapital (Häuser, Maschinen – produzierte Produktionsmittel). Letztere haben Herstellungskosten, sind aber auch vermehrbar und werden auch vermehrt, wenn die Nachfrage und die Preise steigen; auf Dauer pendeln sich ihre Preise auf das Niveau der unvermeidlichen Herstellungskosten ein – genauer: auf die »Grenzkosten«; darunter verstehen die Volkswirte die Kosten des »Grenzbetriebes«, der zur Befriedigung der Nachfrage gerade noch gebraucht wird; wer geringere Kosten hat, macht beim gegebenen Preis Gewinn. Und wenn die Hersteller untereinander in Wettbewerb stehen, müssen sie sich bemühen, ihre Herstellungskosten und Preise möglichst zu senken.

Immobilienmarkt und Notenbanken

Die Stagnation der Immobilien-Nachfrage ging in der aktuellen Krise nicht von einer nachlassenden Wirtschaftstätigkeit, sondern von der zunehmenden Schwierigkeit aus, langfristige Ausleihungen an Hauskäufer am Kapitalmarkt kurzfristig revolvierend zu refinanzieren, weil die Zinsstrukturkurve flach oder gar invers wurde.[23] Dem ging eine grundlegende Verän-

[23] Siehe meinen Aufsatz im »Goetheanum« Nr. 7/2008 – hier auf Seite 14 ff.

derung der globalen Kapitalmärkte voraus, auf denen langfristiges Kapital wegen erfreulicher Wirtschaftsentwicklungen in vielen Ländern immer reichlicher zur Verfügung stand. Aber vielen Anlegern fehlte die Bereitschaft, es auch langfristig auszuleihen. Die Kapitalfülle hatte die langfristigen Zinsen unter das von den Anlegern gewohnte Niveau gedrückt.[24] Sie wollten ihr Kapital zu diesen Zinsen nicht langfristig festlegen, sondern nur kurzfristig parken, um bessere Zeiten abzuwarten. Die kamen aber nicht, weil die gute Wirtschaftsentwicklung anhielt; viele Anleger blieben stur und parkten ihre Ersparnisse weiter im Wartesaal des kurzfristigen Kapitals. Sie waren gewohnt, dass das Zinsniveau schwankt. Sie rechneten nicht mit den zunehmenden Stabilisierungserfolgen der großen Zentralbanken der westlichen Welt. Diesen ist es in den letzten Jahrzehnten gelungen, die Inflationsraten und die Inflationserwartungen sowie ihre Schwankungsbreite zu senken. Infolgedessen sanken auch die langfristigen Zinsen weltweit.[25]

Auf das Verharren der Anleger im kurzfristigen Bereich reagierten die Banken durch die Schaffung einer Reihe sogenannter »Finanzinnovationen« lange Jahre sehr erfolgreich: Sie nahmen das Kapital kurzfristig entgegen und zahlten es bei Fristablauf durch die Neuaufnahme kurzfristiger Kredite zurück. Der Markt war dazu bis in die erste Jahreshälfte 2007 hinein gerne bereit. Mit dem hereingenommenen Kapital kauften sie langfristige Hypothekenkredite an. Das ging solange gut, bis ab 2004 die Zinsdifferenz dahinschwand, weil infolge der Leitzinserhöhungen[26] die kurzfristigen Zinsen nach und nach stiegen. Wegen zurückgehender Gewinnchancen mussten die Finanzinnovationen ihre Geschäftstätigkeit einschränken; sie konnten keine langfristigen Kredite mehr aufkaufen, weil die daraus zu erwartenden Zinseinkünfte die steigenden Kosten der kurzfristigen Refinanzierung nicht mehr deckten. Das schwindende Angebot langfristiger Kredite bremste die Immobiliennachfrage und damit den weiteren Anstieg der Immobilienpreise. Die Folgen ..., siehe oben.

Immobilien kann man vernünftigerweise nur mit langfristig, nicht mit nur kurzfristig bereitgestelltem Kapital kaufen (bei Aktien oder Rohstoffen ist

[24] Schaubild 3 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2007, Seite 25 weist die langfristigen Realzinsen der USA 1983/84 über 8 Prozent aus, von 1989 bis 1998 bei durchschnittlich 4 Prozent und nach 2002 bei geringen Schwankungen durchschnittlich unter 2 Prozent für die USA, Japan und den Euro-Raum.

[25] Siehe dazu meine geldpolitischen Aufsätze im »Goetheanum« Nr. 38 und 41/2007– hier auf Seite 4 und 9 – sowie in den »Fragen der Freiheit, Nr. 276/2006, S. 48–58.

[26] Von Mitte 2003 bis Mitte 2004 betrug der amerikanische Leitzins 1 Prozent; er wurde danach bis Mitte 2006 in kleinen Schritten auf 5,25 Prozent angehoben und seit dem 18. September 2007 in zum Teil überraschenden und großen Schritten bis zum 30. Januar 2008 auf 3 Prozent gesenkt; weitere Zinssenkungsschritte werden nicht ausgeschlossen.

das anders, weil sie an den Börsen täglich handelbar sind). Da die Notenbanken immer nur kurzfristige Liquidität bereitstellen, sind sie für den Anstieg der Bodenpreise, das Entstehen der »Immobilienblase«, nicht verantwortlich. Die häufig zu lesenden Vorwürfe, die Notenbanken hätten die Immobilienpreissteigerungen mit ihrer Kreditgewährung in der Phase niedrigster Leitzinsen verursacht, sind unverzeihliche Fehldiagnosen der Entwicklungen an den globalen Kapitalmärkten.

Der Produktionsfaktor Boden

Bei genauerer Betrachtung der Immobilienpreissteigerungen in den USA zeigte sich, dass die Preise für Bauleistungen, also die Häuserpreise im engeren Sinne, im Rahmen der allgemeinen Preisentwicklung geblieben waren. Übermäßig gestiegen waren die Preise für den nackten Boden,[27] der bei bebauten Immobilien ein untrennbarer Anteil des Gesamtobjektes ist.[28] Häuser werden hergestellt wie andere Waren auch; ihre Preise folgen der Entwicklung der Herstellungskosten. Bei steigender Bevölkerung und steigendem Wohlstand steigt die Nachfrage nach Bodennutzungen; das treibt die laufenden Preise für Bodennutzungen in die Höhe, die die Volkswirte Bodenrenten nennen und die Bestandteil der Mieten sind. Steigende Bodenrenten und sinkende langfristige Kapitalzinsen treiben die Kaufpreise für Land in die Höhe. Das ist ganz normal und keine spekulative Blase, die aber hinzutreten kann. Natürlich sind die Ursachenketten in der rauen Wirtschaftswirklichkeit oft schwer zu unterscheiden.

Weil der langfristige Realzins außerhalb der Kontrolle der Notenbanken ist, kann man sie für den Anstieg der Immobilienpreise nicht verantwortlich machen. Sie waren aber mit ihrem direkten Einfluss auf die Veränderung der Zinsstrukturkurve durch die Leitzinserhöhungen von 2004 bis 2006 für den Kollaps der Finanzinnovationen und die Kreditklemme und damit für die Trendwende der Bodenpreisentwicklung, also für das Platzen der »Blase« verantwortlich.

Der unvermehrbare Boden

Nicht die Hypothekenkredite, die »subprime« waren, trieben die Immobilienpreise nach oben oder nach unten. Wirtschaftspolitisch erfreuliche Ent-

[27] Frederic S. Mishkin (Mitglied des Board of Governors of the Federal Reserve System): Housing and the Monetary Transmission Mechanism, »Finance and Economic Discussion Series«, Federal Reserve Board, Washington, D.C., August 2007

[28] Mit dem Erbbaurecht kann man das Eigentum von Haus und Boden voneinander trennen. Leider wird es in der Regel noch nicht richtig ausgestaltet; siehe Fritz Andres und Jobst v. Heynitz: Das Erbbaurecht. Bodennutzung ohne Spekulation – mit Mustervertrag, in »Fragen der Freiheit«, Nr. 210/1991, S. 3–33.

wicklungen führten zu einer kräftigen, global verfügbaren Kapitalvermehrung, aber damit auch zu deutlich steigenden Preisen des unvermehrbaren Bodens.

Wenn es den Notenbanken gelingt, künftig weitere Fortschritte zu machen, und damit eine ununterbrochene Dauerkonjunktur zu gewährleisten,[29] wird es auf den Bodenmärkten mit dem Horten und mit den Preisen nur noch aufwärts- und nie mehr abwärts gehen. Diese Zusammenhänge, die für die Gesamtgesellschaft dramatische Folgen haben können, sollen in einem weiteren Beitrag beschrieben werden.

Fehldiagnosen zur Finanzkrise

Unheilige Allianz: Kapital und Boden[30]

Zu unserem Menschenrecht auf Leben gehört das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an den Schätzen der Natur. Der folgende Aufsatz zeigt auf, in welche Zwickmühle zwischen Kapitalvolumen, Inflationsrate und Bodenpreisen unsere Wirtschaft geraten ist, weil unser Bodenrecht fehlerhaft ist. Die internationale Finanzkrise gibt Anlass, die Unvermehrbarkeit des Bodens einerseits und die Vermehrbarkeit des Kapitals andererseits schärfer ins Auge zu fassen.

Die aktuelle Finanzmarktkrise wird vielfach auf das Entstehen und Platzen einer Immobilienpreisblase zurückgeführt – was sich als zu vordergründig erweist.[31] Die tieferen Ursachen der Fehldiagnosen liegen in unverstandenen Entwicklungen auf den globalen Kapitalmärkten und in deren Verquickungen mit der Bodenordnung. Die dramatischen Entwicklungen von Immobilienblasen beruhen auf der Hortung und Enthortung von Grundstücken. Diese Hortungsprozesse sollten unterbunden werden, weil sie die Bodenspekulation anheizen und die Stadtentwicklung erschweren.[32] Es gilt aber, noch weit mehr zu erreichen.

---

[29] Dazu mein Aufsatz: Wer zähmt den Hang zur Liquidität? in: »Fragen der Freiheit«, Nr. 276/2006, S. 48–58, 56 f.

[30] Erstabdruck in der Wochenschrift »Das Goetheanum« Nr. 9 vom 29.02.2008, Seite 8

[31] Siehe dazu die beiden Beiträge über Fehldiagnosen zur internationalen Finanzkrise im »Goetheanum« Nr. 7 und 8/2008 – hier auf Seite 14 und 19.

[32] Eckhard Behrens: Das kommunale Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung, in: »Fragen der Freiheit« Nr. 220/1993, S. 3–11.

Bodenpreise und Kapitalmarkt

Bei jedem Kauf von Boden erhält sein Verkäufer Kapital; er kann es werterhaltend in Geldforderungen anlegen (ausleihen) oder in Sachkapital investieren; er kann es aber auch verzehren, also einem zusätzlichen Konsum zuführen, der den Kapitalstock der Gesamtwirtschaft mindert.[33]

Man tauscht also Boden in Kapital oder umgekehrt. Um die Tauschrelation zwischen einem Grundstück und einer Kapitalsumme zu finden, kann man zwei verschiedene Verfahren anwenden. Man vergleicht das zum Verkauf stehende Grundstück mit anderen Grundstücken, die in der Nähe in den letzten Jahren verkauft wurden; die Verkaufspreise werden amtlich gesammelt und anonymisiert in sogenannten Bodenrichtwertkarten dokumentiert, die jedermann einsehen kann. Das andere Verfahren ist das »Ertragswertverfahren«: Man ermittelt die Bodenrente des zum Verkauf stehenden Grundstücks und kapitalisiert sie.

Die Bodenrente ist ein regelmäßig wiederkehrendes Entgelt für das Recht, ein Stück Boden zu nutzen. Bei einem landwirtschaftlichen Grundstück ist dies die Pacht für den nackten Boden. Bei den städtischen Grundstücken ist die Bodenrente ein Bestandteil der Miete; ihre Höhe ist abhängig vom Lagewert des Grundstücks; bei Erbbaugrundstücken ist der sogenannte Erbbauzins die Bodenrente, das laufende Entgelt für das Recht der Nutzung des Bodens als Bauland.

Beim Ertragswertverfahren berechnet man, welche Kapitalsumme einen Zinsstrom erbringen wird, der der Höhe der ermittelten Bodenrente entspricht. Dazu muss man vom Zinssatz für langfristiges Kapital die zu erwartende Inflationsrate absetzen, also mit dem »Realzins« rechnen, weil die Bodenrente mit der Inflation steigen wird, also »inflationssicher« ist.

Ökonomisch betrachtet vergleicht das Ertragswertverfahren den Zinsstrom aus dem Kapital (die Kapitalrente) mit der Bodenrente des betreffenden Grundstücks.

Die wahren Tauschobjekte sind also die Einkommensströme aus Kapital und Boden. Bei sinkenden Kapitalzinsen kommt der Tausch nur zustande, wenn eine steigende Kapitalsumme einen Zinsstrom gewährleistet, der der Bodenrente vergleichbar ist.

Eine kleine Tabelle, in der das Grundstück und seine Bodenrente unverändert bleiben, mag diesen ökonomischen Zusammenhang zum Mitrechnen veranschaulichen:

[33] Es lohnt sich über diesen zusätzlichen Konsum nachzudenken, weil er die Entwicklung der Kapitalmärkte hin zur Sättigung des Kapitalbedarfs, also der Ermäßigung des Zinsniveaus bremst.

Jährliche Bodenrente	Realzins des Kapitals	Ertragswert = Preis des Bodens
100	10%	1.000
100	5%	2.000
100	2%	5.000
100	1%	10.000
100	0%	?

Steigender Wohlstand (reales Wirtschaftswachstum) lässt die Bodenrenten steigen und die Realzinsen sinken. Die Bodenrenten steigen mit dem Wohlstand, weil die Nachfrage nach Bodennutzungen steigt, aber der Boden begrenzt ist oder aufgrund öffentlich-rechtlicher Planung nur in engen Grenzen genutzt werden darf. Die Kapitalzinsen sinken, weil aus steigenden Einkommen mehr gespart wird und sich der Kapitalstock Jahr für Jahr erhöht.

Der Boden wird wieder unverkäuflich

Bisher werden diese Prozesse durch Wirtschaftskrisen immer wieder unterbrochen. Diese Krisen müssten aber gar nicht sein.[34] Die Realzinsen befinden sich in Deutschland bereits in dem Bereich zwischen zwei Prozent und ein Prozent, wie die Renditen der indexierten Staatsanleihen zeigen.[35] Man muss sich dabei klarmachen, dass die Hebelwirkung von jedem Zehntelprozent schon eine ungeheure ist. Mathematisch gesehen wird der Bodenpreis unendlich, wenn der Kapitalzins auf null sinkt.

Dies ist kein belangloses Glasperlenspiel. In der ökonomischen Wirklichkeit heißt dies, dass der Boden unverkäuflich wird, wenn wir den Kapitalismus überwinden, indem wir das Kapital vermehren, bis es aufhört, knapp zu sein. Dann pendelt der langfristige Realzins dauerhaft um null Prozent. Keine Kapitalsumme kann den Bodeneigentümer dann noch für den Verlust seiner ewigen Rente aus dem Boden entschädigen.

Die rechtlich verankerte Unverkäuflichkeit des Bodens war ein Problem des Feudalismus, einer sehr immobilen Gesellschaft. Heute ist der Boden rechtlich gesehen in den meisten Staaten der Welt jedem Menschen zugänglich – leider immer noch nicht überall auf der Welt. Aber wegen des ständig steigenden Kapitalaufwands für den Erwerb ist der Boden heute schon vielen Menschen ökonomisch nicht mehr zugänglich; bei ökonomisch bedingter Unverkäuflichkeit wird er allgemein nicht mehr frei zugänglich sein; er

[34] Siehe dazu meine beiden geldpolitischen Aufsätze im »Goetheanum« Nr. 38 und 41/2007 – hier auf Seite 4 und 9.

[35] Siehe die tägliche Tabelle der Deutschen Finanzagentur über »Laufzeiten und tägliche Rendite der börsennotierten Emissionen« der Bundesrepublik Deutschland, www.deutschefinanzagentur.de

wird dann nur noch vererbt oder verschenkt oder enteignet und staatlich zugeteilt werden. Die Notwendigkeit einer baldigen Reform der Bodenordnung ist unbestreitbar, aber nur wenigen bewusst!

Die Trennung des Bodens vom Kapital

Was also wäre zu tun? Es ist wirtschaftlich möglich, dem Boden den Kapitalwert vollständig zu nehmen, indem man den Bodeneigentümern die Bodenrenten entzieht. Ohne ewige Rente des Eigentümers findet die in der obigen Tabelle für unterschiedliche Kapitalmarktverhältnisse gezeigte Ertragswertbildung nicht statt. Die Bodenpreise gehen auf null und bleiben bei Veränderungen der Zinsen auf den Kapitalmärkten auf null.

Hierbei entscheidet aber weiterhin der Eigentümer, wann er sich vom Boden trennt und an wen er ihn übereignet; wie ein Erbbauberechtigter erhält er nur noch einen Preis für das auf dem Boden stehende Haus oder andere Sachkapitalinvestitionen.

Der Zugang zum Boden würde erleichtert, wenn dazu kein Kapitalaufwand mehr erforderlich ist. Wohl aber bedürfte es der Fähigkeit des Erwerbers, eine Abgabe in Höhe der Bodenrente zu erwirtschaften. Warum? Nun, niemand soll künftig den Boden horten, deshalb muss die Rente auch dann abgeliefert werden, wenn man den Boden gar nicht oder unzureichend nutzt. Wer aber den Boden gut nutzt, hat die notwendigen Erträge, die Rente zu bezahlen. So wandert der Boden zum besten Wirt; das ist gesamtwirtschaftlich wünschenswert. Und so wird auch dem Allgemeininteresse gedient, denn wegen der Knappheit des Bodens soll die bestmögliche Bewirtschaftung erreicht werden.

Menschenrecht auf Natur

Die so vergemeinschaftete Bodenrente müsste sachgemäß verwaltet werden. Wenn man mit John Stuart Mill den Boden als Erbteil des ganzen Menschengeschlechts ansieht,[36] müsste man das Aufkommen an Bodenrente Jahr für Jahr auf den Kopf der Weltbevölkerung verteilen und damit jedem Menschen eine durchschnittliche Bodennutzung wirtschaftlich ermöglichen – von seiner Geburt bis zu seinem Tod.[37] Aufgrund der Teilhabe an den

[36] John Stuart Mill (1806–1873), englischer Philosoph und Ökonom: »No man made the land. It is the original inheritance of the hole species«. John Stuart Mill: Principles of Political Economy, New York 1965, S. 233.

[37] Das Recht auf einen durchschnittlichen Anteil hat Rudolf Steiner als Bild vor die Teilnehmer des »Nationalökonomischen Kurses« (GA 340, Kapitel XIV) gestellt: »[…] jedem einzelnen Menschen so viel geben von der Bodenfläche – aber jetzt auf ein Durchschnittsmaß der Fruchtbarkeit und Bearbeitbarkeit berechnet – als die […] Bodenfläche durch 35 Millionen [die zuvor von Rudolf Steiner unterstellte Einwohnerzahl des Wirtschaftsge-

Bodenrenten ist die Durchschnittsnutzung gewissermaßen umsonst, obwohl jede Bodennutzung kostet, nicht nur wie schon immer für alle Mieter und Pächter, sondern auch für alle Eigentümer, die insofern keine Privilegien mehr genießen. Die Entgeltlichkeit jeder Bodennutzung begrenzt die Nachfrage auf friedliche Weise.

Aber die Bodenrente steckt nicht nur in der Miete für unsere Wohnung und der Pacht für unseren Garten, sondern auch in allen Preisen für Waren und Dienstleistungen, die wir bezahlen. Nicht nur in den landwirtschaftlichen Produktpreisen steckt Bodenrente, auch Industrie und Handel brauchen für ihre Aufgaben Standorte, für die sie Bodenrente zahlen müssen und als unvermeidlichen Kostenblock auf die Preise überwälzen können. Kurz: Beim derzeitigen Wirtschaftssystem landet die Bodenrente in den Taschen der Eigentümer des Bodens und der Rohstoffquellen.

Das muss man sich klar machen: Jedermann zahlt Bodenrente im Ausmaß seines Konsums, einige Privilegierte kassieren auch Bodenrente, manche von ihnen viel mehr, als sie gezahlt haben. Im Interesse des Friedens unter den Menschen wird das geduldet – gerecht ist die traditionelle Verteilung der Bodenrente allerdings nicht. Sie verletzt das Menschenrecht auf gleichberechtigte Teilhabe an den Naturressourcen!

Man kann die Bodenrente nicht abschaffen, aber man kann sie vergemeinschaften und jeden Menschen zum Teilhaber machen, indem man ihm eine gleich hohe »Teilhaberrente« zahlt. In den großen Topf, aus dem die Teilhaberrenten zu zahlen sind, gehören alle Renten aus der Nutzung von Naturressourcen, zum Beispiel auch die aus der Ausbeutung von Rohstoff- und Wasserquellen, aus der Maut für Wege- und Brückengeld sowie aus der Versteigerung von Verschmutzungsrechten (Abwassereinleitung, Abgase). Das Menschenrecht auf Teilhabe an der Natur ist in der globalen und arbeitsteiligen Welt als bedingungsloses Teilhabereinkommen realisierbar – für jeden Menschen gleich hoch.

Dies darf nicht mit der Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens verwechselt werden, das ein sozioökonomisches Existenzminimum nach den örtlichen Verhältnissen aus Steuermitteln sichern soll; das menschenrechtlich begründete Teilhabereinkommen bemisst sich nach ganz anderen Kriterien als das staatsbürgerrechtlich begründete Grundeinkommen; aber es dient auch der Existenzsicherung der Menschen.

Der Weg zur Reform der Bodenordnung ist natürlich mit großen politischen Widerständen und in einem Rechtsstaat mit Entschädigungszahlungen für den Vermögensverlust (Entkapitalisierung des Bodens) gepflastert.

bietes, das auch die Weltwirtschaft sein könne] dividiert bedeutet. Denken Sie sich, jedes Kind würde einfach so viel Bodenfläche bei seiner Geburt mitbekommen zur fortwährenden Bearbeitung.«

Es ist trotz aller Schwierigkeiten notwendig, die angedeuteten Reformen durchzuführen. Wir werden unsere halbfreiheitliche Boden- und Rohstoffordnung sonst an die Wand fahren, weil wir die Naturgrundlagen unserer Existenz in dem Maße in die Unverkäuflichkeit steuern und damit die Wirtschaft lähmen, in dem wir die geld- und kapitalseitigen Krisen in den Griff bekommen – also über Fortschritte der Notenbankpolitik in Richtung des Alterns des Geldes die Konjunktur nachhaltig stabilisieren, und damit die periodisch wiederkehrende Kapitalvernichtung in Wirtschaftskrisen in die Geschichtsbücher verbannen.

Eine Reform der Bodenordnung steht an

Wirtschaftspolitisch erfreuliche Entwicklungen führten zu einer kräftigen, global verfügbaren Kapitalvermehrung, aber damit auch zu deutlich steigenden Preisen des unvermehrbaren Bodens. Die Leitzinserhöhungen der Notenbanken destabilisierten die deregulierten Finanzmärkte und infolgedessen auch die Immobilienmärkte. Auf die Umsetzung besserer Konzepte der Notenbankpolitik können wir nur hoffen.[38] Man sollte sich aber heute schon klarmachen, dass eine bessere Politik der Notenbanken dazu führen wird, dass es auf den Bodenmärkten binnen weniger Jahre ganz schwierig werden wird. Deshalb sollten wir uns vorausschauend schon jetzt um große Schritte zur Reform der Bodenordnung bemühen, um die Auflösung der unheiligen Allianz zwischen Kapital und Boden einzuleiten.

[38] Siehe dazu meine geldpolitischen Aufsätze im »Goetheanum« Nr. 38 und 41/2007 – hier auf Seiten 4 und 9 – und in den »Fragen der Freiheit« Nr. 276/2006, S. 48–58.

Die Finanzkrise

Werden die richtigen Lehren gezogen?

Eckhard Behrens

Die Finanzkrise hat weitreichende Folgen gehabt und sie dauert immer noch an. Die Realwirtschaft beginnt sich von den ungeahnten Verlusten ein wenig zu erholen; der Index der deutschen Industrieproduktion ist aber erst wieder auf dem Stand von 2005 angekommen;[1] auch die Aktienmärkte haben sich erholt. Aber die Ruhe ist trügerisch. Nach wie vor vertrauen die Banken einander so wenig, dass sie sich überschüssige Liquidität nicht mehr über Nacht gegenseitig ausleihen; sie deponieren sie bei der Europäischen Zentralbank (EZB) – neuerdings sogar wieder in Rekordhöhe.[2] Alan Greenspan sagte kürzlich: »The depth of financial crisis is properly measured by the degree of collapse in the availability of short term credit.«[3]

Die europäischen Kapitalmärkte sind also trotz aller Unterstützung des Bankensystems noch keineswegs wieder zur Ruhe gekommen. Selbst Anleihen europäischer Staaten gelten nicht mehr als sicher; ja sogar die europäische Gemeinschaftswährung ist angeblich in Gefahr und soll mit hunderten von Milliarden Euro durch konzertierte Staatsaktionen »gerettet« werden. Wenn immer noch so viel Unsicherheit in den Märkten wirksam ist, muss man sich fragen, ob all der Aufwand der Staaten und Notenbanken seit Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2007 umsonst oder gar kontrapro-

---

1 Die WirtschaftsWoche Nr. 24 vom 14.06.2010 zeigt auf Seite 43 in einer Grafik die Entwicklung seit 2005 (damals 100): nachdem der Index 2008 auf 115 gestiegen und in der ersten Hälfte 2009 auf 90, also um 25 Prozentpunkte, abgestürzt war, steht er jetzt erst wieder auf 100. – Wäre das Wirtschaftswachstum durch die Finanzkrise nicht unterbrochen worden, stünde der Index der deutschen Industrieproduktion längst über 120; die aktuellen Verteilungskonflikte um Haushaltseinsparungen hätten wir dann nicht.

2 Die WirtschaftsWoche Nr. 24 berichtet auf Seite 29, dass das Volumen der Übernachtanlagen bei der EZB jüngst das Rekordvolumen von 369 Milliarden Euro erreichte. Sie zeigt dort in einer Grafik, dass das Volumen bis zur Pleite von Lehman Brothers im Herbst 2008 praktisch Null war, dann rasch auf 300 Mia stieg, diesen Betrag nach starken Schwankungen Anfang 2009 überstieg, um bis Mitte 2009 unter Schwankungen wieder in die Nähe der Nulllinie zu kommen, aber danach die 300 Mia wieder rasch zu überschreiten und anschließend zwischen unter 50 und über 250 Mia heftig zu schwanken. – Im ZEIT-Interview vom 17.06.2010 erklärte Jürgen Stark, der Chef-Volkswirt der EZB: »Wir haben erneut eine Situation, in der sich Banken untereinander nicht vertrauen. Sie deponieren überschüssige Liquidität eher bei uns, statt sie an andere Banken weiterzugeben.«

3 Alan Greenspan, The Crisis, 15. April 2010, Seite 17; frei übersetzt: »Die Schwere einer Finanzkrise ist an dem Ausmaß abzulesen, in dem die Verfügbarkeit kurzfristigen Kredits kollabiert.« http://www.brookings.edu/~/media/Files/Programs/ES/BPEA/2010_spring_bpea_papers/spring2010_greenspan.pdf

duktiv gewesen ist. Sind weitere Maßnahmen überhaupt noch mobilisierbar, wenn es zu neuen Spekulations- und Pleitewellen an unvorhergesehener Stelle kommt? Oder haben Staaten und Notenbanken ihr Pulver schon restlos verschossen?

Die Krisentherapie hat bisher nicht ausreichend gewirkt. Schon die übliche Krisendiagnose ist nicht zum Kern des Übels vorgedrungen. Vereinzelte Prominente, die Hinweise in die richtige Richtung gaben, sind nach heftigem Gegenwind wieder verstummt. Staat und Notenbanken waren bereit, unorthodox zu handeln, aber nicht wirklich unorthodox neu zu denken. Jahrzehntelang bekämpfte makroökonomische Konzepte des sogenannten Keynesianismus wurden angewendet, statt die Geldpolitik weiterzuentwickeln, um die Kapitalmärkte ins Gleichgewicht zu bringen. Diese Kritik soll in Fortführung der in diesem Heft nachgedruckten Aufsätze vom Herbst 2007 und Frühjahr 2008 näher dargelegt werden.

Die übliche Krisendiagnose ist nicht zum Kern des Übels vorgedrungen

In den Darstellungen zur Entstehung der Krise wird fast ausschließlich von der US-amerikanischen Immobilienblase und von mangelnder Regulierung des Finanzsektors gesprochen. Es kann nicht bestritten werden, dass es Defizite des *rechtlichen* Ordnungsrahmens der Finanzmärkte gab.[4] Aber diese Mängel waren nicht die Ursache der Krise, sondern nur die Ursache für viele ihrer Folgen, also für Symptome, die im Verlauf der Krise auftraten. Trotzdem ist es besorgniserregend, dass es auch drei Jahre nach dem Ausbruch der Krise keine internationale Einigkeit über die zu ergreifenden regulatorischen Maßnahmen gibt. Noch bedenklicher ist, dass viele Politiker sich von rechtlichen und steuerpolitischen Neuregelungen versprechen, damit künftige Finanzkrisen verhindern zu können. Folglich verbreitet sich in den Märkten die Stimmung, das Casino sei wieder eröffnet und das ganze Spiel beginne ungehindert erneut von vorn – nur vorerst nicht wieder auf den Immobilienmärkten, dafür einmal auf den Rohstoffmärkten, dann wieder auf den Devisenmärkten oder auf den Märkten für bestimmte Staatsanleihen;[5] das Kapital ist ja global so beweglich, es wendet sich mal hierhin und mal dorthin.

---

[4] Eine amüsante Analyse schrieb im April 2010 Ross Levine »An Autopsy of the U.S. Financial System: Accident, Suicide or Negligent Homocide?« http://www.econ.brown.edu/fac/Ross_Levine/other%20files/Autopsy-4-13.pdf

[5] Die EZB legt in ihrem Monatsbericht Juni 2010, S. 36-45, dar, wie plötzlich die Lage auf den Finanzmärkten Anfang Mai so dramatisch wurde, dass sie die europäischen Staaten zu neuen Maßnahmen in dreistelliger Milliardenhöhe drängte und selbst die umstrittene Entscheidung traf, Staatsanleihen aufzukaufen.

Nur Alan Greenspan[6] und sein Nachfolger Ben S. Bernanke[7] haben auf einen wesentlichen *ökonomischen* Grund der Entstehung der Finanzkrise wiederholt hingewiesen, nämlich auf die seit der Jahrtausendwende global deutlich zunehmende Kapitalfülle und die deshalb verhältnismäßig niedrigen langfristigen Zinsen.[8] Diese heizten in der ersten Hälfte des Jahrzehnts in vielen Ländern die Immobilieninvestitionen an.[9] Greenspan[10] und Bernanke[11] weisen mit Recht den vielstimmig erhobenen Vorwurf zurück, die niedrigen Leitzinsen in der ersten Hälfte des Jahrzehntes hätten die Immobilienblase verursacht, indem sie geltend machen, Häuser würden mit langfristigen Hypotheken finanziert und nicht mit der von den Notenbanken immer nur kurzfristig bereitgestellten Liquidität. Aber die Federal Reserve hat zugelassen, dass sich das Geldkapital zunehmend außerhalb (!) des einigermaßen regulierten Bankensektors in allerhand »Finanzinnovationen« (Schattenbanken) bewegte, um langfristige Anlagen (z. B. Hypothekenkredite) kurzfristig zu refinanzieren.

Die Leitzinsen waren zwar nicht für das Entstehen, aber für das Platzen der Immobilienblase *ökonomisch* ursächlich; denn sie wurden in der Mitte des Jahrzehnts so sehr angehoben, dass sie das Niveau der langfristigen Zinsen erreichten und in den USA sogar überschritten. Die jahrelang wegen niedriger Leitzinsen steile Zinsstrukturkurve wurde zunächst immer flacher und dann sogar invers.[12] Dies zerstörte die Finanzierungsbasis der Immobilienblase, die so genannten Finanzinnovationen,[13] und destabilisierte auch

[6] Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23. September 2007, Seite 38, und The Crisis, 15.04.2010, a.a.O., Seite 4 f.

[7] Ben S. Bernanke, »The Global Saving Glut …«, 14. April 2005, und »Monetary Policy and the Housing Bubble«, 03. Januar 2010, beide http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/2010speech.htm

[8] Siehe zur Entwicklung der langfristigen Realzinsen in USA, Japan und dem Euro-Raum die Grafik im Gutachten 2007/2008 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Seite 25.

[9] Bernanke, »Monetary …«, a.a.O., Seite 18 f. mit Slide 10.

[10] Alan Greenspan, The Crisis, 15. April 2010, a.a.O., Seite 38 f.

[11] »Monetary Policy and the Housing Bubble«, a.a.O., passim.

[12] Siehe Fußnote 2 auf Seite 3 dieses Heftes und http://www.ecb.de/stats/money/yc/html/index.en.html, wo die Zinsstrukturkurven frei wählbarer Tage abgebildet und verglichen werden können.

[13] Siehe dazu meine vorstehend abgedruckten Aufsätze aus den Jahren 2007 und 2008; Bernanke geht in seinem Vortrag »Monetary Policy an the Housing Bubble«, a.a.O., auf die Wirkung der veränderten Zinsstruktur leider nicht ein; der Vortrag behandelt wegen der vielfach erhobenen Vorwürfe nur den Zeitraum der Entstehung der Blase; auch in seinem Vortrag »Fixing the Financial System« vom 16.06.2010, http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/2010speech.htm, benennt er auf Seite 6/7 zwar die Liquiditätsprobleme der Finanzinnovationen, aber nicht deren Zusammenhang mit der Leitzinspolitik; er baut für die Zukunft allein auf verbesserte Regulierungen und Aufsicht auch über die Nichtbanken.

den Bankensektor. Wer die Entstehung der Krise verstehen will, beachte die Reihenfolge:

- Die Leitzinspolitik löste eine Finanzkrise aus.
- Die Krise auf dem Kapitalmarkt wendete die Immobilienpreisentwicklung nach unten.
- Das Platzen der Immobilienblase verschärfte dann die Kapitalmarktkrise.[14]

Normalerweise wird leider nur das letzte Glied dieser Kette betrachtet.

Die zügige Anhebung der Leitzinsen Mitte des Jahrzehnts[15], die die Immobilienblase platzen ließ[16], wird den Notenbanken bis heute nicht öffentlich vorgehalten. Sie wollten nur den Anstieg der Verbraucherpreise, der sich seinerzeit abzeichnete,[17] verhindern. Diese stiegen jedoch bei weitem nicht so dramatisch, wie die Immobilienpreise in vielen Ländern gestiegen waren.[18] Die Frage, ob sie die Anhebung der Leitzinsen nicht übertrieben, die Labilität der Kapitalmärkte unterschätzt und unbewusst doch in die Blase hineingestochen haben, ist zumindest berechtigt, seit die amerikanische Notenbank schon im September 2007 und die Europäische Zentralbank im Oktober 2008 begannen, die Leitzinsen wieder zu senken[19]. Sie sind inzwischen auf einem niedrigeren Niveau angekommen als in der ersten Hälfte des Jahrzehnts. Man sollte in makroökonomischen Berechnungen nachträglich prüfen, ob bei den seinerzeitigen Vorausberechnungen, wie die Leitzinserhöhungen zu bemessen seien, Fehleinschätzungen der bevorstehenden Entwicklungen unterlaufen sind.[20] Hätte mit geringeren und/oder langsameren Leitzinserhöhungen der Totalzusammenbruch der Finanzinnovationen, der weite Teile des Bankensektors und dann auch der Realwirtschaft nach sich zog, vermieden werden können?

Es war jedenfalls falsch, die Inflationsraten unter die Nulllinie zu knüppeln,[21] also den Sicherheitsabstand zur Deflation auch nur zu gefährden. Diesen hatten die Notenbanken in der ersten Hälfte des Jahrzehnts als not-

[14] Zu diesen Zusammenhängen auch mein Aufsatz »Die Notenbanken, die Kapitalmärkte und der Boden« in Zeitschrift für Sozialökonomie, Nr. 156-157/2008, Seiten 35–44.
[15] Bernanke, »Monetary …«, a.a.O., Seite 3 und Slide 1.
[16] Bernanke, »Monetary …«, a.a.O., Seite 11 f. und Slide 5 zur Hauspreisentwicklung
[17] Siehe Fußnote 3 auf Seite 3 dieses Heftes.
[18] Bernanke, Vortrag »Monetary Policy an the Housing Bubble«, a.a.O., Seite 17 f., die in Slide 9 und 10 gezeigten Hauspreissteigerungen verschiedener Länder sind inflationsbereinigt!
[19] Siehe EZB-Monatsbericht Juni 2010, Anlage Seite I und Bernanke »Monetary …«, a.a.O., Seite 3 ff. und Slide 1.
[20] Ben S. Bernanke hat in seiner Rede »Frequently Asked Questions« am 07.12.2009, Seite 5 unten, leider nur von einer Überprüfung der Fehler bei der Bankenaufsicht gesprochen.
[21] Siehe Fußnote 3 auf Seite 3 dieses Heftes.

wendig erkannt, um japanischen Verhältnissen vorzubeugen.[22] Es ist der gute Sinn eines Sicherheitsabstands, ihn in Gefahrensituationen zu nutzen. Aber er ist nur groß genug, wenn er den Crash vermeiden hilft und nach überstandener Gefahr sofort wiederhergestellt werden kann. Da es leider trotz des Sicherheitsabstands zum Crash kam und ihn die Notenbanken immer noch nicht wiederherstellen konnten, war er offenbar zu gering bemessen. Die auf Dauer anzustrebende Inflationsrate muss höher angesetzt werden.

Prominente gaben Hinweise in die richtige Richtung

Als infolge der Finanzkrise die Realwirtschaft einbrach, wurde mit Hilfe der so genannten Taylor-Regel[23] berechnet, dass die Leitzinsen nun negativ sein müssten, also unter die Nulllinie gesenkt werden müssten.[24] Das verbietet sich nach der Auffassung vieler Ökonomen jedoch aus einem leicht einsehbaren praktischen Grund: Die Banken wären ökonomisch nicht gehindert, sich Bargeld von der Notenbank zu leihen und dieses dann bis zur Fälligkeit der Kredite zu horten, um anlässlich der Rückzahlung an die Notenbank von dieser den versprochenen (negativen) Zins entgegenzunehmen. Für die Notenbanken bestehe daher eine »Nullzins-Schranke«, sagen die Ökonomen.

Wenn die Geldpolitik mit ihren Zinssenkungen bei null Prozent angekommen sei und die Wirkungen noch nicht ausreichten, müssten andere, unkonventionelle Maßnahmen der Geldvermehrung und der fiskalpolitischen Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergriffen werden.[25] Das ist geschehen[26] und erweist sich zurzeit als problematisch für die Staatsver-

[22] Siehe zu diesem historischen Zusammenhang meinen Aufsatz »Wieviel Inflation?«, FdF 265 (2004), Seite 3, und Ben S. Bernanke, Deflation: Making Sure »It« Doesn't Happen Here, 21.11.2002, Seite 3–4 http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20021121/default.htm sowie derselbe, »Monetary Policy …«, a.a.O., Seite 4; Greenspan, The Crisis, a.a.O., Seite 40.

[23] Bernanke stellt diese Formel und ihre Anwendungsprobleme im Vortrag »Monetary …«, a.a.O., Seite 4–11 und Slide 2–4, ausführlich und kritisch dar.

[24] FAZ vom 29.04.2009, Seite 13, »Federal Reserve hält Leitzins von minus 5 Prozent für angemessen«; Handelsblatt vom 18.05.2009 »Negative Leitzinsen – das Undenkbare denken«.

[25] Ben S. Bernanke, Deflation: Making Sure »It« Doesn't Happen Here, 21.11.2002, Seite 4 ff. http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20021121/default.htm – der Vortrag liest sich wie das Drehbuch für die Aktionen der Federal Reserve seit Ausbruch der Finanzkrise; er verschweigt die Unsicherheiten der vorgeschlagenen, ungewöhnlichen Instrumente nicht.

[26] Donald L. Kohn, The Federal Reserve's Policy Actions during the Financial Crisis …, 13. Mai 2010 in Ottawa; http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/kohn20100513a.pdf

schuldung, ohne die Unsicherheit aus den Märkten vertrieben zu haben. Die Notenbanken stehen nach wie vor an der Nullzins-Schranke.

Der Havard-Professor N. Gregory Mankiw zeigte in der New York Times[27] auf, dass die berühmte Nullzins-Schranke auf zweierlei Weise durchbrochen werden kann. Man könne den Weg gehen, den Silvio Gesell vorgeschlagen habe, nämlich das Bargeld zu besteuern. Dann könnte es niemand – auch die Banken nicht – verlustlos horten. Bis zur Höhe der Bargeldsteuer wären negative Leitzinsen praktisch möglich, die den Unternehmen das Investieren verbilligen würden. Mankiw machte im selben Zeitungsartikel auch darauf aufmerksam, dass die Notenbank ökonomisch denselben Effekt erzielen könne, wenn sie eine spürbare Inflation erzeuge. Dann würden die Zinsen, die von den Banken an die Notenbank zu zahlen sind, zwar weiterhin positiv bleiben, bei Leitzinsen nahe Null Prozent, wie es sie aktuell in den USA gibt (0 bis 0,25 %), wäre die Realverzinsung jedoch maximal bis zur Höhe der Inflationsrate negativ (Nominalzins minus Inflationsrate gleich Realzins). Obwohl Zeitungen[28] über den launig formulierten Artikel des angesehenen Ökonomen Mankiw sachlich zutreffend berichteten, entzündete sich daran keine weitere Debatte. Er berichtete in seinem Blog jedoch von heftigen Reaktionen[29].

Ein weiterer prominenter Debattenbeitrag wählte einen anderen Ausgangspunkt. Olivier Blanchard[30], der Chefvolkswirt des Internationalen Währungsfonds (IWF) fragte, ob die Regierungen und Notenbanken in Zukunft bei erneuter Notwendigkeit einer Krisenbekämpfung nicht billiger zum Ziel einer Wiederbelebung der Wirtschaft kommen könnten. An der Nullzins-Schranke müssten die Notenbanken und die Fiskalpolitik stets zu Maßnahmen greifen, die teuer und in ihren Wirkungen teilweise recht unbekannt seien. Er fragt deshalb, ob der Spielraum für Zinssenkungen der Notenbank nicht erhöht werden sollte durch die Verkündung höherer Inflationsziele. Weil höhere Inflationsraten die Zinsen hochtreiben, habe die Notenbank dann auch einen größeren Spielraum für Zinssenkungen, bevor sie an die Nullzins-Schranke komme. Er empfahl abzuwägen, ob eine Inflationsrate von 4 % nicht geringere volkswirtschaftliche Kosten hätte, als die hohe Staatsverschuldung und die Verunsicherung der Märkte durch uferlose Kreditgewährung und Geldvermehrung der Notenbanken. Auch Blanchard

[27] The New York Times vom 19. April 2009, »It May be Time for the Fed to Go Negativ«, auch auf http://gregmankiw.blogspot.com/2009/04/going-negative.html mit Links zu weiteren Beiträgen zum Thema.

[28] Handelsblatt vom 18.05.2009 »Negative Leitzinsen – das Undenkbare denken«.

[29] Am 19.04.2009 auf http://gregmankiw.blogspot.com

[30] Olivier Blanchard u. a., »Rethinking Macroeconomic Policy«, IMF Staff Position Note SPN 10/03 v. 12.02.2010; http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf

will negative Realzinsen volkswirtschaftlich wirken lassen. Nach einer wütenden Stellungnahme Axel Webers[31], des Präsidenten der Bundesbank, die auf ein Denkverbot hinauslief, gab es nur eine kurze öffentliche Debatte[32].

Warten die Kundigen einfach ab, ob die in der Bevölkerung weit verbreitete Furcht, dass die hohe Staatsverschuldung zu ungezügelter Inflation führen werde, das Unaussprechliche, aber Unvermeidliche, nämlich höhere Inflationsraten auch ohne ihr Zutun herbeiführen wird? Man kann darauf hoffen, dass höhere Inflationserwartungen[33] Inflation erzeugen, weil sie die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes erhöhen, also zu höheren Konsumausgaben führen. Außerdem senken höhere Inflationserwartungen die Realverzinsung bestehender Schulden und ermuntern so auch zur Aufnahme neuer Schulden für Unternehmensinvestitionen. Gegen die Hoffnung auf einen solchen Selbstläufer spricht jedoch, dass in Zeiten der konjunkturellen Unsicherheit nur recht hohe Inflationserwartungen zu höheren Ausgaben motivieren. Noch deutet Vieles darauf hin, dass die EZB (leider) Recht hat, wenn sie darauf hinweist, dass die Inflationserwartungen immer noch bei ca. 2 % fest verankert sind.

Die Inflationserwartungen erhöhen

Zur Geschichte der jüngsten Finanzkrise gehören unerfreuliche Entwicklungen der tatsächlichen Inflationsraten einerseits und der Inflationserwartungen[34] andererseits. Es war den Notenbanken im Laufe der letzten Jahrzehnte gelungen, die Schwankungen und auch das Durchschnittsniveau der Inflationsraten zu begrenzen. Besonders erfolgreich waren sie darin, seit sie sich in den Jahren 2002/2003 entschlossen hatten, mit einer Mindestinflationsrate einen Sicherheitsabstand von der Deflation zu halten.[35] Bis September 2007 gelang es ihnen – wenn auch nur mit starken Bewegungen der Leitzinsen – die Inflationsraten in einem schmalen Band von zwei bis drei Prozent zu halten und damit auch die Inflationserwartungen auf diesem

[31] FTD 25.02.2010, Seite 24; FAZ 26.02.2010, Seite 13, »Weber kritisiert IWF-Haltung zu höherer Inflation«; auch im WirtschaftsWoche-Interview in Nr. 10 vom 08.03.2010, Seite 24 ff., wendet sich Axel Weber entschieden gegen den IWF-Vorschlag, höhere Inflationsziele doch einmal zu erwägen. http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/kein-problem-der-gesamten-waehrungsunion-424075/

[32] FTD 24.02.2010, »Viel Lärm um eine Vier«; FAZ 25.02.2010, Seite 11, »Währungsfonds auf Irrwegen«.

[33] Axel Weber hat im WiWo-Interview vom 08.03.2010 für den Fall steigender Inflationserwartungen angedroht, dass die Notenbanken einen restriktiveren Kurs in der Geldpolitik einschlagen werden, an dem die Regierungen kein Interesse haben könnten.

[34] WirtschaftsWoche Nr. 10 vom 08.03.2010, Seite 25 – Grafik der fünfjährigen Erwartungen von 2007 bis 2010.

[35] Mein Aufsatz »Wieviel Inflation?«, FdF 265 (2004), Seite 15.

Niveau zu stabilisieren. Man sprach von der »Great Moderation« und fühlte sich währungs- und konjunkturpolitisch schon in einem neuen Zeitalter.[36] Mitte 2008 schossen die Inflationsraten dann nach oben, um kurz darauf in den Deflationsbereich zu fallen.[37]

Die Notenbanken haben es zu diesem Zeitpunkt, also im Sommer 2008, versäumt, sich zu höheren Inflationszielen zu bekennen. Sie hätten die Inflationserwartungen auf das Niveau der damals bereits erreichten Inflationsraten anheben und sie dort verankern können. Weil sie am unzureichenden 2 %-Ziel und zunächst auch an den damals hohen Leitzinsen festhielten, kam es zum Absturz in den Deflationsbereich. Wegen der immer wiederholten Bekräftigung des zu niedrigen Inflationsziels sind die Inflationsraten sogar nach zwei Jahren immer noch unterhalb des schmalen Bandes, in dem sie sich bis September 2007 befanden.

Im kurzfristigen Bereich – z. B. hinsichtlich der Leitzinsen – werden die Realzinsen nicht durch mäßige Inflationserwartungen, sondern nur insoweit negativ, als die aktuelle Inflationsrate höher ist als die Nominalzinsen. Auf längerfristige Erwartungen kommt es bei kurzfristigen Kapitaldispositionen nicht an. Nur mittel- und langfristige Dispositionen werden – auch unabhängig von der aktuellen Inflationsrate – von Erwartungen hinsichtlich der künftigen Inflationsraten beeinflusst. Die Notenbanken agieren an den kurzfristigen Kapitalmärkten, also in dem Bereich, in dem es auf die aktuellen Inflationsraten ankommt, wenn sie negative Realzinsen anstreben. Der regelmäßige Hinweis der EZB, dass die Inflationserwartungen nach wie vor stabil bei 2 % verankert sind, muss vor diesem Hintergrund bewertet werden: Sie misst nur die fünf- und die zehnjährigen Erwartungen und diese sind für die Wirkungen ihrer Geldpolitik bei weitem nicht so bedeutend wie die jeweils aktuelle Inflationsrate. Diese muss stabil sein und durch ihre ausreichende Höhe der Notenbankpolitik Spielraum verschaffen. Je stabiler die Inflationsraten sind, umso stabiler werden auch die Inflationserwartungen. Beider Stabilität hängt davon ab, ob sie eine Mindesthöhe überschreiten, die inflationsgerechtes Verhalten hervorruft, das sich vom Verhalten bei Geldwertstabilität unterscheidet.

Es zeigt sich, dass es gar nicht einfach ist, die Inflationserwartungen als ein wirksames Steuerungsinstrument zur Stabilisierung der Inflationsraten einzusetzen. Wenn sie zu niedrig sind, werden sie vernachlässigt; das Verhalten der Bevölkerung wird von »gefühlter Geldwertstabilität« bestimmt.[38]

[36] Der IWF-Volkswirt Olivier Blanchard, a.a.O., Seite 3 – 7 im Kapitel II »What we Thought we knew«.

[37] Siehe auf Seite 3 Fußnote 3 dieses Heftes; die Instabilität erklärt »Wieviel Inflation?«, a.a.O., S. 14.

[38] Mein Aufsatz »Wieviel Inflation?«, FdF 265 (2004), Seite 14.

Diese Einschätzung bestätigte der Vice Chairman des Board of Governors of the Federal Reserve, Donald L. Kohn, erst kürzlich bei einem Vortrag vor Akademikern mit den Worten: »Central Banks around the world have been working for 30 years to get inflation down to levels where it can largely been ignored by businesses and households when making decisions about the future."[39] Erst ab einer Mindesthöhe erwarteter Inflationsraten bestimmt »gefühlte Inflation« das Verhalten.

Die Inflationserwartungen sind ein zusätzliches Instrument der Notenbanken; diese können und dürfen nicht abseits stehen, wenn es um seinen Einsatz geht. Die Inflationserwartungen der Bevölkerung werden geprägt von Erfahrungen mit der Geldwertentwicklung einerseits und dem Vertrauen in die Ziele und in zielbewusstes Handeln der Geldpolitik andererseits. Die Verantwortlichen, also die Notenbanken, müssen sich öffentlich dazu bekennen, dass sich die von ihnen bisher verfolgten Inflationsziele als zu niedrig erwiesen haben. Diese Ziele wurden ihnen bisher geglaubt – selbst in den jüngsten Krisenzeiten. Letztlich können nur die Notenbanken die Bevölkerung davon überzeugen, dass höhere Inflationsraten gewollt sind, aber auch auf ein erträgliches Niveau begrenzt bleiben und dort vor allem auf Dauer stabil gehalten werden. Die Lenkung der Inflationserwartungen auf die unerlässliche, wirklich »gefühlte« Höhe ist eine Aufgabe der Notenbanken, die ihnen niemand abnehmen kann. Die Inflationserwartungen sind ihr ureigenstes Instrument, mit dem sie

- einerseits die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes auf den Konsummärkten beeinflussen (stabilisieren) können und
- andererseits die Ersparnisse in die mittel- und langfristigen Anlagen steuern können.

Zu dieser unkonventionellen Erkenntnis müssen sie sich durchringen und ihre Gründe der Öffentlichkeit darstellen. Nur so können sie auch der Befürchtung entgegentreten, dass Inflationsschübe die unkontrollierbare Folge all der unkonventionellen Maßnahmen sein werden, die sie selbst in den letzten Jahren in unerwarteter Weise ergriffen haben.

Vor dem Ausbruch der Finanzkrise haben die Notenbanken die Kapitalmärkte nicht sorgfältig genug beobachtet und der weit verbreiteten Tendenz, das Kapital nur kurzfristig anzulegen, nicht entgegengewirkt. Soweit beobachtbar, haben sie immer noch nicht erkannt, dass sie etwas dafür tun

[39] Donald L. Kohn, The Federal Reserve's Policy Actions during the Financial Crisis and Lessons for the Future, 13. Mai 2010 in Ottawa, Seite 16; http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/kohn20100513a.pdf. In freier Übersetzung: »Die Zentralbanken der ganzen Welt haben 30 Jahre lang daran gearbeitet, die Inflation auf ein Niveau niederzudrücken, auf dem Unternehmen und Haushalte sie weitgehend ignorieren können, wenn sie Entscheidungen für die Zukunft treffen.«

können und auch dazu tun müssen, dass die zunehmenden Ersparnisse von jedem einzelnen Sparer so langfristig angelegt werden, wie er sie entbehren kann. Die Bankenregulierung erfasst die Sparer selber nicht; sie sorgt nur dafür, dass die Banken kurzfristige Einlagen nicht langfristig ausleihen (Fristentransformation) und dass jede Ausleihung in einem angemessenen Maße mit Eigenkapital unterlegt wird.

Die Krise hat die Kapitalfülle nicht beseitigt. Zwar haben viele Anleger sehr viel Geld verloren. Aber meistens wanderte es nur in andere Taschen. Zu wirklichen volkswirtschaftlichen Kapitalverlusten führten erst die bei Beginn der Finanzkrise noch gar nicht erwarteten Einbrüche der Realwirtschaft. Trotzdem sind die langfristigen Zinsen so niedrig wie noch nie.

Die Marktwirtschaft richtig ausgestalten

Die Kapitalfülle ist wünschenswert. Problematisch ist nur, dass viele Ökonomen noch nicht verstehen, wie der Finanzsektor, dessen Spekulationsfreude ihnen Sorgen macht, nicht nur rechtlich, sondern auch ökonomisch geordnet werden muss. Moralische Appelle reichen nicht. In einer Marktwirtschaft kommt es darauf an, die ökonomischen Interessenlagen so zu gestalten, dass jeder Einzelne seine freien Entscheidungen so trifft, dass sie jeweils nicht nur in seinem persönlichen Interesse, sondern gleichzeitig auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegen. Das ist selbst in einer Marktwirtschaft nicht automatisch gegeben, sondern nur dann, wenn sie sorgfältig ausgestaltet worden ist. Leider wird diese Erkenntnis oft vernachlässigt und die moralische Anstrengung nicht ausreichend darauf gerichtet, Mängel der bestehenden Ordnung zu erkennen und durch kluge Ordnungspolitik zu beseitigen. Wo die Koordination der Einzel- mit den Gesamtinteressen wirtschaftspolitisch unterblieben oder nicht gelungen ist, zeigen sich bald Verwerfungen, die dann als »Marktversagen« wahrgenommen werden und oft vorschnell Zweifel an der marktwirtschaftlichen Idee aufkommen lassen.

Die Kapitalfülle ist zwar gesamtwirtschaftlich an sich wünschenswert, jedoch dann potentiell schädlich, wenn sie im Bereich kurzfristiger Anlageformen verharrt und zu sehr großen Teilen nur kurzfristig spekulierend bewegt wird. Das gesamtwirtschaftliche Wohl erfordert die Umwandlung des Geldkapitals (der Ersparnisse aus Geldeinkommen) in Sachkapital,[40] also

- kurzfristige Ausleihungen an Unternehmen für die Unterhaltung von Lagerbeständen an Vor-, Halbfertig- und Fertigprodukten in der Produktion sowie beim Groß- und Einzelhandel;

[40] Alan Greenspan, The Crisis, 15.04.2010, a.a.O., Seite 13.

- mittelfristige Ausleihungen zur Anschaffung von Maschinen, Einrichtungsgegenständen und Fahrzeugen durch Unternehmen oder Konsumenten;
- langfristige Ausleihungen für den Bau und den Kauf von Betriebsstätten und Wohnungen.

Die Kapitalfülle ist gesamtwirtschaftlich nur beherrschbar, wenn die Realverzinsung für kurz- und notfalls sogar für die mittelfristigen Anlagen in den negativen Bereich gedrückt wird. Damit sollen die Sparer angehalten werden, ihr Interesse an der jederzeitigen Verfügbarkeit ihrer Sparanlagen so weit wie möglich einzuschränken. Soweit sie mittel- oder langfristige Anlageformen wählen, können die Banken problemlos (ohne Fristentransformation) mittel- und langfristige Ausleihungen an Unternehmen und Hauskäufer machen; die Kreditversorgung der produktiv Wirtschaftenden wird also spürbar verbessert, wenn die Sparer ihr Verhalten ändern; die leidigen »Finanzinnovationen« (Schattenbanken) werden dann nicht mehr benötigt, um mit kurzfristigen Krediten langfristige Hypotheken zu finanzieren. Die Banken werden von übergroßen Beständen an kurzfristigen Einlagen der Sparer und davon entlastet, für diesen Überschuss jederzeit verfügbare Anlageformen zu suchen, notfalls das Kapital für spekulative Zwecke an außerbilanzielle Finanzinnovationen auszuleihen.

Inflationserwartungen, die eine ausreichende Höhe haben, werden helfen, die tatsächlichen Inflationsraten in einem schmalen Band vorhersehbar stabil zu halten und die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten bald zu verstetigen, also auf Dauer zu gewährleisten.[41] Das Ausbleiben der aus der Vergangenheit gewohnten Schwankungen der Konjunkturen sowie der Inflations- und der Zinsraten wird die Anreize zur Spekulation wesentlich verringern und auch von daher für Ruhe in den Kapitalmärkten sorgen. Starke Schwankungen (Volatilität) auf den Märkten verwandeln diese in Casinos.

Eine Warnung und ein Hoffnungsschimmer

Die Staaten und die Notenbanken waren bereit, unorthodox zu handeln, aber nicht wirklich unorthodox neu zu denken. Sie haben jahrzehntelang bekämpfte makroökonomische Konzepte des sogenannten Keynesianismus

[41] Dazu mein Aufsatz »Wieviel Inflation?«, FdF 265 (2004), Seite 14ff., insbes. S. 16; die Notenbanken müssen lernen, auch auf die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes zu schauen und diese ebenfalls zu steuern und zwar so, dass die Wirtschaft mit einer weit geringeren Geldmenge und dadurch mit einem geringeren Inflationspotential leben kann. Sie müssen dazu akzeptieren, dass sie das Ziel »gefühlter Geldwertstabilität« ersetzen müssen durch »gefühlte Inflation«, die verlässlich »unter, aber nahe 5%« stabilisiert werden kann. Wenn die Inflationsrate hoch genug ist, um die gesamte ausgegebene Geldmenge verlässlich auf konstanter (!) Umlaufgeschwindigkeit zu halten, ist ihre Höhe durch geringe Änderungen der Geldmenge leichter steuerbar.

in der Krise angewendet, weil sie nicht untätig bleiben konnten und sich nicht zutrauten, bekannte Pfade zu verlassen. Wenn sie so fortfahren, werden sie auch unseren Wirtschaftsraum in japanische Zustände hineinsteuern. Japan konnte sich bisher nicht daraus befreien, weil es die hier geschilderten Möglichkeiten der Geldpolitik bisher weder erkannt, noch ergriffen hat.[42]

Die Notenbanken müssen nun Lehren aus der Krise ziehen und sich dabei ernsthaft der Debatte über die Höhe ihrer Inflationsziele stellen.[43] Der Stellvertreter Bernankes im Vorsitz der Federal Reserve, Donald L. Kohn, hat dies jüngst in einer kanadischen Universität in beachtlicher Ausführlichkeit getan.[44] Er nahm dabei Bezug auf Empfehlungen aus dem akademischen Raum, die sicher auch in manchem Hintergrundgespräch an die Notenbanken herangetragen werden. Seine Argumente gegen höhere Inflationsziele sind allerdings teilweise so dilettantisch, dass man den Eindruck haben muss, das Nachdenken habe bei den Verantwortlichen wohl gerade erst begonnen. Aber immerhin kann man erfreut feststellen, dass es der Federal Reserve offenbar nicht mehr sinnvoll erscheint, einer öffentlichen Debatte darüber auszuweichen. In ihr wird jedes Argument dafür und dagegen gründlich überprüft werden.

Die referierten geldpolitischen Vorschläge von Mankiw und Blanchard zur Überwindung der Nullzins-Schranke gehen in die richtige Richtung, sind aber für eine breitere Öffentlichkeit unverständlich, weil sie vom zinspolitischen Instrumentarium der Notenbanken her argumentieren. Die dramatische Fehlentwicklung auf den Kapitalmärkten hat ihre tiefere Ursache letztlich darin, dass das Anlageverhalten der unzähligen Sparer bisher nicht bewusst beeinflusst wird. Es ist zu kurzfristig orientiert und stellt dadurch die Finanzmärkte vor unlösbare Probleme; da hilft eine noch so gute Bankenregulierung für sich allein nicht. Das Anlegerverhalten mit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse besser zu koordinieren, ist eine ordnungspolitische, mit ökonomischen Instrumenten zu lösende Aufgabe.

---

[42] Paul Krugman empfahl Japan seit 1998, spürbare Inflationsraten anzustreben; vgl. http://web.mit.edu/krugman/www/nomiddle.html; ebenso Lars E. O. Svenssons, Monetary Policy and Japan's Liquidity Trap, Januar 2006; Daniel Leigh vom IWF hat im Aufsatz »Monetary Policy and the lost Decade: Lessons from Japan" (Oktober 2009) Beispielrechnungen mit höheren Inflationszielen durchgeführt.

[43] Intern diskutieren die Notenbanken seit Jahren, dass man den Spielraum für Leitzinsentscheidungen oberhalb der Nullzins-Schranke durch höhere Inflationserwartungen ausweiten könnte; siehe dazu John C. Williams, Federal Reserve Bank of San Francisco, Heeding Daedalus: Optimal Inflation and the Zero Lower Bound, 7. September 2009, Brookings Papers on Economic Activity, http://www.brookings.edu/~/media/Files/Programs/ES/BPEA/2009_fall_bpea_papers/2009_fall_bpea_williams.pdf

[44] Donald L. Kohn, The Federal Reserve's Policy Actions during the Financial Crisis and Lessons for the Future, 13. Mai 2010 in Ottawa, Seite 15–17; http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/kohn20100513a.pdf

Zum Klimaproblem

Vorbemerkung zu den beiden folgenden Beiträgen

Für die Darstellung der Probleme der Bodenordnung und der übrigen Umweltbereiche hat es sich bewährt, von 3 Ebenen auszugehen, in denen unterschiedliche Aufgaben der Ressourcenordnung beschrieben und miteinander in Beziehung gebracht werden[1]. Es sind dies:

1. *Gemeinschaftsebene:* Hier werden die Erde und ihre Naturreiche als Gemeinschaftsgüter angesehen. Die jeweils zuständige Gemeinschaft legt die Nutzungsrechte (Nutzungsarten und Nutzungsgrenzen) dieser Güter z. B. in der Landes-, Regional- oder Stadtplanung fest und wacht über deren Einhaltung.
2. *Allokationsebene:* Hier werden die Nutzer der Gemeinschaftsgüter bestimmt (Gemeingebrauch oder Individuen). Soweit individuell nutzbar, wird dem Einzelnen bei der Vergabe des Nutzungsrechts ein Entgelt auferlegt oder die tatsächliche Nutzung wird abgabenpflichtig gemacht.
3. *Distributionsebene:* Hier wird über die Verwendung der Entgelte, die auf der 2. Ebene anfallen, entschieden. Das Seminar für freiheitliche Ordnung tritt seit langem für eine gleiche Teilhaberente aller Menschen als ökonomischem Weg der Realisierung eines gleichen Teilhaberechts aller an der Erde ein.

Die beiden nachfolgenden Beiträge stellen wichtige Bausteine für diese 3-Ebenen-Betrachtung dar. Durch sie erfährt die boden- und umweltpolitische Konzeption des Seminars für freiheitliche Ordnung eine zusätzliche Fundierung!

Mit dem Vorschlag von *Eisenbeiß*, die Nutzung des atmosphärischen Aufnahmespeichers durch CO_2-Emissionen an der Quelle, beim In-Verkehr-bringen von Kohlenstoff, zu erfassen und zu begrenzen, wird ein ordnungspolitisch sauberer (und zugleich praktikabler und kostengünstiger) Weg zur Verknüpfung der 1. mit der 2. Ebene vorgestellt. Mögen sich in andern Naturreichen auch andere Ausgestaltungen als zweckmäßig erweisen, so ist damit für das klimapolitisch bedeutendste Treibhausgas doch ein maßgeschneiderter Ansatz aufgezeigt.

Der Beitrag von *Murswiek* bewertet sowohl die verschiedenen Instrumente der 2. Ebene (einschließlich des Vorschlags von *Eisenbeiß*) als auch die vom Seminar für die 3. Ebene vertretene gleiche Rückverteilung (Teil-

[1] Siehe dazu u. a. Fragen der Freiheit Heft 245 Seite 39–51: Die drei Funktionsebenen der Bodenordnung und ihre Zusammenhänge, sowie Heft 257 in den Beiträgen S. 3–21 und 22–67.

haberente) aus verfassungsrechtlicher Sicht und kommt trotz gewisser Einschränkungen zu einem durchweg positiven Ergebnis. Allerdings setzt der Autor als Empfänger der Rückverteilung der Ressourcenrenten (3. Ebene) nicht die Bürger oder Menschen als Teilhaber am Ganzen der Erde oder (vorerst) eines Teilgebiets bzw. eines einzelnen Ressourcenbereichs ein, sondern als Verbraucher, weil diese als letzte Verursacher auch die Nutzungsentgelte tragen und das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu Sonderabgaben eine solche Übereinstimmung von Zahlern und Empfängern verlangt.

Das entspricht nicht ganz der vom Seminar für freiheitliche Ordnung vertretenen Konzeption eines gleichen Teilhabeanspruchs aller Menschen an den natürlichen Ressourcen. Im Falle von CO_2 und erst recht beim Boden selbst sind zwar alle Menschen zugleich als (potenzielle) Nutzer bzw. Verbraucher des Gemeinschaftsgutes anzusehen. Trotzdem scheint an diesem Punkt weitere Aufklärung notwendig. Und dies nicht nur um des Prinzips willen, sondern auch deshalb, weil es vermutlich auch Ressourcenbereiche gibt, in denen man zu deutlich abgegrenzten Nutzerkreisen kommt und daher auch die Verteilung auf dieselben beschränken müsste.

Allerdings muss – wie auch *Murswiek* auf S. 52 schreibt – das geltende Verfassungsrecht nicht der letzte Maßstab sein. Auch die Verfassungsrechtsprechung entwickelt sich weiter und selbst die Verfassung kann, wenn auch nicht uneingeschränkt, geändert werden. Man kann sogar die Auffassung vertreten, dass, wenn überhaupt etwas, dann sicher eine „Bodenreform“ im Sinne der 3- Ebenen-Betrachtung einer solchen Verfassungsänderung wert wäre und vielleicht gar nicht ohne eine ausdrückliche Verankerung in der Verfassung eingeführt werden sollte!

Es sei an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass *Murswiek* in früheren Arbeiten die verfassungsrechtliche Grundlage für Abgaben auf Umweltgüter erarbeitet hat. Den in seinen Arbeiten enthaltenen Überlegungen hat sich das Bundesverfassungsgericht angeschlossen (siehe u. a. *Murswiek: Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht – Zum Wasserpfennig-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts* in Fragen der Freiheit Heft 242, S. 21–33).

Red.

Wer Kohlenstoff herstellt oder in Verkehr bringt …

Gerd Eisenbeiß

Seit langer Zeit treibt mich die Frage um, wie man den absolut notwendigen Klimaschutz in Deutschland möglichst effektiv und kostengünstig bewerkstelligen kann; deshalb habe ich vor etwa vier Jahren ein Klimaschutzregime vorgeschlagen und in mehreren Medien veröffentlicht. Nun hat mich der Herausgeber dieser Zeitschrift gebeten, einen dieser Artikel noch mal im Wortlaut in Erinnerung zu rufen und zugleich einige Gedanken anzufügen, die neuere Entwicklungen berücksichtigen. Ich wähle den kompakten Artikel, der am 14. März 2007 in der Süddeutschen Zeitung unter der Rubrik »Außenansicht« auf Seite 2 abgedruckt wurde. Minimale Abweichungen sind dem Umstand zuzuschreiben, dass die Redaktion winzige Änderungen vorgenommen hatte, die mir nicht als Word-Dokument vorliegen. Ich schrieb damals:

»Plötzlich reden alle über Klimaschutz. Jeder hat eine Idee. Mal sollen Glühlampen verboten werden, mal sollen KFZ-Steuer oder gar Erbschaftssteuern klimaschützend geändert werden. Und es gibt bereits eine Fülle von Einzelvorschriften, z. B. Zielquoten für erneuerbaren Strom, für Bio-Kraftstoffe oder Kraft-Wärme-Kopplung. Muss das sein? Vor allem aber: bilden alle diese Einzelmaßnahmen ein optimiertes Ganzes?

Die Antwort ist nein; konsequenter, zielgenauer Klimaschutz kann eleganter und effizienter realisiert werden. Das ist wichtig, denn Klimaschutz wird teuer und sollte daher nicht durch politisches Flickwerk mehr Kosten verursachen, als unbedingt nötig. Sonst verliert der Klimaschutz die Unterstützung der Bürger, ohne die kein Erfolg denkbar ist. Dies gilt auch, wenn man Studien Glauben schenkt, dass die Mehrkosten geringer sind als die Folgekosten der globalen Erwärmung, sich also volkswirtschaftlich langfristig rentieren.

Klimaschutz ist zwar etwas mehr als die Vermeidung von Kohlenstoffverbrennung. Aber das bei dieser Verbrennung unvermeidbar entstehende Kohlendioxyd (CO_2) ist nun mal der Haupttäter im ökologischen Krimi um die globale Erwärmung. Und Kohlenstoff verbrennen wir immer, wenn wir Kohle, Erdöl und Erdgas in Heizungen, Autos oder Kraftwerken einsetzen. Dabei wird exakt aus jedem Kohlenstoffatom ein CO_2-Molekül. Ein kg Steinkohle wird so zu fast 3,7 kg CO_2, ein kg Erdgas nur zu etwa 2,7 kg CO_2, weil Erdgas auch Wasserstoff enthält; Rohöl, Benzin und Diesel liegen dazwischen. Klimaschutz heißt also, auf diese Energierohstoffe weitgehend zu verzichten.

Wie funktioniert Klimaschutz heute? Das in Kyoto vereinbarte Verfahren setzt bei der Emission von CO_2 an (andere weit weniger wichtige Treibhaus-

gase werden hier der Einfachheit halber weggelassen) und will nun diese Emissionen in Zeitschritten immer stärker begrenzen, also kappen (engl.: »cap«). Wer seine Emissionsrechte nicht ausschöpft, darf sie an andere verkaufen, die mit ihrem Kontingent nicht zurecht kommen; die Emissionsrechte dürfen also gehandelt (engl.: »trade«) werden, weshalb man von einem »cap&trade«-System spricht.

Das klingt sehr marktwirtschaftlich, hat aber einen großen Nachteil. Die genaue Bestimmung des CO_2-Ausstoßes ist zwar bei Großanlagen wie Kraftwerken, Raffinerien oder Stahlwerken gut machbar, nicht aber bei Autos, Heizungen und anderen Kleinanlagen. Dieses Manko ist der Grund der eingangs kritisch zitierten vielen Einzelmaßnahmen und teilweise chaotischen Vorschläge. Dabei ginge es so einfach, wenn Klimaschutz mit Mut und Transparenz betrieben würde.

Ansatzpunkt einer Reform des Klimaschutzes muss die Tatsache sein, dass alles freigesetzte CO_2 zuvor als Kohlenstoff in Form von Kohle, Öl und Erdgas, Benzin, Diesel u.s.w. auf den Markt gekommen ist und verbrannt wurde. Diese Menge an Kohlenstoff ist aber leicht zu erfassen, man muss nur alle auf den Markt kommenden Kohlenstoff-haltigen Energieträger erfassen (was ohnehin geschieht) und diese jeweils nach ihrem Kohlenstoffgehalt bewerten. Konkret: wer solche Kohlenstoff-haltigen Energieträger importiert oder bergmännisch fördert, hat das Recht zu erwerben, diesen Kohlenstoff in den Handel zu bringen. Diese »Kohlenstoff-Lizenz« kann wie heute das CO_2-Emissionsrecht gehandelt werden. Vor allem aber: die Festlegung und fortschreitende Kappung der zulässigen Gesamtmenge an Kohlenstoff erzwingt exakt die angestrebte CO_2-Obergrenze, denn aus jeder Tonne Kohlenstoff werden 3,7 t CO_2. Das »cap&trade«-System à la Kyoto wird also vom Kopf auf die Füße gestellt und zum »cap&trade«-System für Kohlenstoff.

Die Umstellung des Emissions- auf den Kohlenstoffhandel wäre nicht schwierig. Nach den bisherigen Erfahrungen sollte man die Lizenzen aber besser von Anfang an versteigern und die Erlöse zur Steuersenkung nutzen. Es ist doppelter ökologischer Gewinn, Verbrauch mehr und Arbeit weniger zu belasten.

Wie im Kyoto-System wird der Preis für die Kohlenstoff-Lizenzen natürlich in die Energiepreise eingehen, d.h. alle Energie wird entsprechend ihres Kohlenstoffgehaltes teurer. Insgesamt aber wäre das System billiger, weil der Markt die jeweils billigste Strategie zur Erreichung des Emissionsziels leichter findet als der Staat mit Einzelvorschriften. Alle Unternehmen und Bürger würden in transparenter und gleicher Weise von den Energiepreisen auf die notwendigen Ziele der Energieeinsparung und des Klimaschutzes hin gesteuert. Die hohen Energiekosten zu vermeiden, wäre wohl jeder-

manns Ziel, d. h. es würde millionenfaches Nachdenken darüber angestoßen, wie man durch Investitionen, Innovationen und geändertes Verhalten Geld und Energie sparen und gleichzeitig dem gefährlichen Klimawandel entgegenwirken kann. Die energetische Sanierung älterer Gebäude käme endlich in Schwung, Sparlampen würden von selber gekauft und die Autofahrer würden sparsamere Autos kaufen und mit ihnen weniger und sparsamer fahren – ja der ganze verschwenderische »lifestyle« würde unter Druck geraten. Wichtig in einem freien Land ist aber, dass der Einzelne sich weiterhin verhalten kann, wie er es in Abwägung seiner Interessen für richtig hält und bezahlen will: Sparlampen sind eben zwar nützlich, aber manchmal nicht sehr gemütlich.

Das »cap&trade«-System mit Kohlenstoff-Lizenzen ist aber auch intelligenter als eine Energiesteuer, die ebenfalls dem Prinzip der Steuerung über den Preis entsprechen würde, allerdings keine Handelskomponente enthielte. Denn der Staat wüsste bei der Festlegung der Höhe nicht, wie der Markt im Hinblick auf die Emissionen reagiert; er müsste immer wieder nachregeln. Dagegen sorgt der Lizenzhandel mit immer neu austarierten Marktpreisen für die Zielerreichung.

Vor allem aber: es wären keine Einzelvorschriften für Glühlampen, Flottenverbräuche von Autos, Wärmedämmung oder Quoten für Bio-Kraftstoffe u.s.w. mehr erforderlich. Die Versteigerungserlöse geben auch Spielraum für einen Ausgleich für einkommensschwache oder kinderreiche Bürger sowie für bessere Förderung von Forschung und Technologie. Denn nur Energieforschung kann die Kosten erneuerbarer Energien und anderer klimaschützender Energietechniken und damit den Klimaschutz nachhaltig verbilligen und für den Bürger akzeptabler machen.«

Wie jedermann bekannt, hat sich die Politik diesen Vorschlag nicht zueigen gemacht; positive Reaktionen verwiesen auf den fortgeschrittenen Stand des Kyoto-Regimes und der weiterführenden Verhandlungen. Andere Meinungen lehnten überhaupt den Ansatz des Emissionshandelssystems zugunsten einer fixierten Emissionssteuer ab, weil die Volatilität des flexiblen Börsenkurses für eine Tonne CO_2 die Planungssicherheit der Wirtschaftssubjekte schwäche.

Im politischen Hintergrund gab es natürlich auch den Bedarf, unterschiedliche Gruppen, Branchen und Energieverbrauchssektoren verschieden zu behandeln. Ich will dies nicht durchweg als unsachgemäßen Lobby-Einfluss kritisieren, sondern zumindest teilweise als Ausdruck des Versuchs, bestimmte Gruppen nicht unzumutbar stark zu belasten, z. B. einkommensschwache Mitbürger oder aufs Auto angewiesene Vielfahrer.

Zwischenzeitlich hat die EU das europäische Emissionshandelssystem ETS um Direktiven ergänzt, die den Mitgliedstaaten konkrete Ziele der CO_2-

Reduktion in den vom ETS nicht betroffenen Bereichen und Quoten für den Ausbau erneuerbarer Energien setzen, ohne die national einzusetzenden Instrumente vorzuschreiben. Verschiedene Staaten haben dies mit Emissionssteuern getan; Frankreichs Regierung hat einen solchen Plan nach der schweren Wahlniederlage vor einigen Wochen aus Angst vor seinen Bürgern ebenso wie eine spezielle LKW-Abgabe zurückgezogen; offenbar hält die allgemeine Zustimmung zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit reale, transparente Belastungen nicht aus! Es gibt eben nicht überall einen solchen Parteienkonsens wie in Deutschland, wo sich die Bundestagsparteien eher gegenseitig überbieten wollen, wenn es um Klimaschutzmaßnahmen geht. Selbst die Union ist nun endlich so »grün« geworden, dass Reden des neuen Umweltministers Norbert Röttgen von denen seines Vorgängers Sigmar Gabriel nicht zu unterscheiden sind.

International tut sich Klimaschutz allerdings sehr viel schwerer, wie der Misserfolg der Kopenhagener Konferenz drastisch gezeigt hat. Weder die US-Regierung noch die chinesische Führung trauen sich, die für sie wichtige Massenloyalität durch klimapolitische Zumutungen zu schwächen, die auch autoritäre oder gar undemokratische Regime brauchen.

Aber auch wenn das beste Prinzip vorerst keine Chancen auf europäische oder gar globale Realisierung hat, gilt es doch wachsam zu sein, kostentreibende Verirrungen der Klimaschutzpolitik aufzuspüren und kostengünstige Wege aufzuzeigen. Schon im oben wiedergegebenen Artikel habe ich kurz auf den Unsinn der CO_2-modulierten Kraftfahrzeugsteuer hingewiesen: wie ungerecht ist es, ein wenig genutztes Fahrzeug mit potenziell höheren CO_2-Emissionen mehr zu besteuern als ein viel gefahrenes Fahrzeug mit wenig Emissionen pro 100 km; natürlich weiß jeder, dass eine Erhöhung der Mineralölsteuer einfacher und in der Erhebung billiger, gerechter und ökologisch wirksamer wäre; auch die Deutschland können sich Bund (Mineralölsteuer) und Länder (KFZ-Steuer) nicht auf optimale Politik einigen!

Auch das kaum sinnvollere Glühlampenverbot ist europaweit gekommen, obwohl gerade bei Strom und Kraftwerken das Emissionshandelssystem schon in der Kyoto-Version wirkt. Prinzipiell ist sogar die Sondergesetzgebung zugunsten der erneuerbaren Stromquellen überflüssig, wenn dabei auch eine technologiepolitische Komponente zu beachten ist, weil diese Energiequellen ohne Markteinführungshilfe nicht billiger werden können. Aber gerade die auch bei Konservativen heiß entbrannte Liebe zu den erneuerbaren Energien verführt die Politik immer wieder zu Fehlschlüssen und Fehlentscheidungen, die den Klimaschutz unnötig verteuern.

So hängt der technologisch-industrielle Lerneffekt schon längst nicht mehr vom deutschen Markt ab, sondern vom rasch wachsenden Weltmarkt. Auch zeigt sich, dass die Technologien der Wind- und Solaranlagen nun keine

High-Tech-Produkte mehr sind, in denen die deutschen Hersteller dank der Milliardenhilfen aus dem Fördergesetz Alleinstellungsmerkmale hätten; Chinesen und Inder bauen jetzt auch gute Windkraftwerke und Solarzellen – oft bei gleicher Qualität billiger als deutsche Unternehmen! Die von der Bundesregierung angekündigte Senkung der Einspeisevergütungen für Photovoltaik-Strom hat offenbar gemacht, dass die deutschen Hersteller Probleme haben, mit Importen mitzuhalten, die eben auch von der deutschen Lernkurven-Finanzierung profitiert haben.

Ein weiterer Kostenschub ohne Klimaschutzvorteil wird von Umweltminister Röttgen bereits verkündet: selbstgenutzter Solarstrom vom eigenen Dach soll höher vergütet werden als solcher, der ins allgemeine Stromnetz eingespeist wird. Diese Zusatzkosten sparen nicht nur kein einziges kg CO_2 ein, sie reduzieren noch nicht einmal die Netzkosten, weil über die dunkleren Tages- und Jahreszeiten fast kein Strom vom Dach kommt, sondern eben über das Netz aus anderen Quellen bezogen werden muss. Das ist wohlgemerkt kein Argument gegen eine perspektivische Vollversorgung Mitteleuropas und der ganzen EU mit erneuerbarem Strom, denn diesen können im europäischen Verbund Wind- und Wasserkraft sowie Biomasse mit einer gehörigen Kapazität an Speichern zu jeder Zeit sichern. Da stellt sich eher die Frage, ob eine solche Vollversorgung die teure Photovoltaik nördlich der Alpen überhaupt benötigt, wenn man die Kosten minimieren will.

Gerade diese auch von der Bundesregierung für Mitte des Jahrhunderts angepeilte Vollversorgung mit erneuerbarem Strom ist es auch, die zusammen mit der erwarteten Elektrifizierung der Fahrzeuge dazu zwingt, den Einsatz der Biomasse zu überdenken. Es dürfte weithin einleuchten, dass – grob gesagt – feuchte Biomasse zu Biogas, ggf. dem Erdgas zugemischt zu verarbeiten und ebenso wie trockene Biomasse, also Holz und Stroh, zu verbrennen ist. Wer Biomasse zu Wasserstoff oder gar flüssigen Kraftstoffen verarbeiten will (sog. Bio-Kraftstoffe der 2. Generation), wird weniger Klimaschutz zu höheren Kosten bewirken; die Politik darf solche Fehlentwicklungen nicht durch verzerrende Subventionen fördern!

Ich denke, diese Beispiele zeigen über den Artikel aus dem Jahr 2007 hinaus, dass Klimaschutz in Gefahr gerät, zum teuren Erlebnisspielplatz von politischen Aktionisten zu werden. 2010 wird ein Jahr wichtiger Entscheidungen, wenn die Bundesregierung wie versprochen ihr Energieprogramm vorlegt. Passen wir auf, dass dabei Klimaschutz wirklich passiert, aber so kostengünstig wie möglich; sonst geht der erfreuliche Umweltkonsens in unserer Gesellschaft verloren.

Verfassungsrechtliche Probleme klimapolitischer Abgaben[1]

Dietrich Murswiek

Gliederung

I. Ökonomische Ansätze zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen
II. Übersicht über die verfassungsrechtliche Problematik
III. Das Abgabenmodell: Staatliche Belastung der Treibhausgasemissionen mit einer Abgabe
IV. Das Zertifikatsmodell: Verkauf von Emissionsberechtigungen
V. Eigentumsrechtlicher Bestandsschutz alter Anlagen
VI. Rückverteilung an die Bürger
VII. Anknüpfung an Inverkehrbringen von kohlenstoffhaltigen Energieträgern
VIII. Ergebnis

I. Ökonomische Ansätze zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen

Umweltschutz funktioniert am besten, wenn ökologisch erwünschtes Verhalten sich ökonomisch lohnt. So wird die privatnützige Erfolgskalkulation in gemeinnützige Bahnen gesteuert. Darin liegt ein Vorteil, den ökonomische Anreizinstrumente im Vergleich zu den ordnungsrechtlichen, mit Geboten und Verboten arbeitenden Instrumenten des Umweltrechts haben. Diese indirekte umweltpolitische Verhaltenssteuerung hat zugleich den Vorteil, dass sie die Freiheit nicht mehr als nötig einschränkt. Wer – aus welchen Gründen auch immer – bestimmte Umweltbelastungen nicht vermeiden kann, wenn er nicht auf bestimmte Aktivitäten verzichten will, kann stattdessen zahlen. Das trägt auch dem Verursacherprinzip Rechnung und führt zu einer gerechten Verteilung der Lasten der Umweltnutzung. Und richtig eingesetzt, steigern ökonomische Instrumente die wirtschaftliche Effizienz des Umweltschutzes: Das politisch angestrebte Umweltschutzniveau wird auf die gesamtwirtschaftlich kostengünstigste Weise erreicht.

[1] Vortrag, gehalten auf der Tagung »Klimapolitik und internationale Gerechtigkeit« des Seminars für freiheitliche Ordnung in Bad Boll am 3. Mai 2008.

Neben Subventionen oder Steuervorteilen für ökologisch erwünschtes Verhalten sind es vor allem zwei Regelungsansätze, die in der umweltpolitischen Diskussion und inzwischen auch in der politischen Praxis eine wichtige Rolle spielen: die Umweltabgaben und die Zertifikatsmodelle. Umweltabgaben machen die Umweltnutzung kostenpflichtig. Insbesondere für die Emission von Schadstoffen wird – pro Schadstoffeinheit – vom Staat ein bestimmter Geldbetrag als Abgabe erhoben. Wie sich das auf die Reduzierung der Emissionsmengen auswirkt, weiß man noch nicht genau. Gegebenenfalls muss durch Erhöhung oder Verminderung der Abgabe nachgesteuert werden, um das politisch angestrebte Ziel zu erreichen. Bei Zertifikatslösungen wird für bestimmte Emissionen eine Gesamtmenge festgesetzt, die pro Jahr nicht überschritten werden soll. Die Berechtigungen zur Emission der entsprechenden Schadstoffe werden in Teilmengen dieser Gesamtmenge aufgeteilt und in handelbaren Zertifikaten verbrieft. Emittieren darf also nur derjenige, der zuvor so viele Zertifikate erworben hat, wie er Schadstoffeinheiten emittieren will. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die politisch festgesetzte Gesamtmenge nicht überschritten wird. Der Preis der Zertifikate bildet sich am Markt.

Für die Klimapolitik sind Emissionszertifikate das umweltpolitische Steuerungsinstrument erster Wahl. Vorausgesetzt, es ließe sich ein Konsens über die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen finden, die maximal jährlich emittiert werden dürfen, so könnten mit der Verteilung der Emissionsberechtigungen über handelbare Zertifikate die ökonomisch effizientesten Lösungen zur Reduktion der Treibhausgase erreicht werden. Möglich sind auch Kombinationsformen, etwa sektorale Zertifikatslösungen, wie sie zur Zeit in der Europäischen Union praktiziert werden, kombiniert mit Ökoabgaben für Bereiche, in denen kein Emissionshandel stattfindet.

Das Aufkommen von Umweltabgaben oder der Erlös des Verkaufs von Zertifikaten geht in der Regel in den allgemeinen Staatshaushalt; möglich ist bei manchen Abgaben auch eine Zweckbindung, etwa zugunsten der Beseitigung von Umweltschäden. Die Kosten, die auf die eine oder andere Weise dem Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen auferlegt werden, muss in letzter Konsequenz meistens der Einzelne tragen, nämlich der Verbraucher, auf den die Produzenten ihre Kosten regelmäßig abwälzen werden. Deshalb haben diejenigen Denkmodelle einen besonderen Charme, bei denen die Umweltabgabe letztlich nicht beim Staat verbleibt, sondern deren Aufkommen an die Bürger verteilt wird, die also haushaltspolitisch aufkommensneutral sind. Sie haben eine reine Steuerungs-, keine Finanzierungsfunktion, belasten die Ressourcennutzung und belohnen die Ressourcenschonung. Und sie haben den sozialpolitischen Vorteil, dass der notwendige Umweltschutz die einkommensschwächeren Schichten nicht

mit Kosten – in Form von Preiserhöhungen – belastet, die sie nicht tragen können, denn das, was auf der einen Seite – bei den Emissionen – als Abgabe oder Zertifikatspreis erhoben wird und so als Kostenfaktor zu Preiserhöhungen führt, erhalten die Bürger auf der anderen Seite als Bonus erstattet.

Meine Aufgabe als Verfassungsrechtler ist es jetzt nicht, die verschiedenen klimapolitischen Steuerungsinstrumente politisch, ökologisch oder ökonomisch zu bewerten. Vielmehr möchte ich Ihnen die verfassungsrechtlichen Probleme klimapolitischer Abgaben- und Zertifikatsmodelle erläutern. Meine Fragestellung ist also nicht: Was ist politisch vernünftig oder ökonomisch optimal, sondern: was ist rechtlich möglich? Und diese Fragestellung muss ich nochmals einschränken. Ich spreche über das deutsche Verfassungsrecht. Recht kann man ändern. Die Frage nach den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Klimapolitik ist daher die Frage danach, was am Maßstab des geltenden Grundgesetzes möglich ist, nicht hingegen die Frage, was durch Änderungen des Grundgesetzes möglich gemacht werden könnte. Eine zweite Einschränkung betrifft den europäischen Kontext. Die Klimapolitik ist heute europarechtlich vorgeprägt. Die Emissionshandelsrichtlinie hat die Entscheidung für die Zertifikatslösung auf wichtigen Sektoren getroffen. Insofern könnte sich eine Diskussion über Zertifikats- oder Abgabenlösung erübrigen. Wenn ich im Folgenden über die verfassungsrechtliche Realisierbarkeit verschiedener Modelle rede, lasse ich das Europarecht außer Acht. Das ist rechtssystematisch insofern nicht richtig, als das Europarecht Anwendungsvorrang auch vor dem nationalen Verfassungsrecht hat. Es lässt sich aber damit rechtfertigen, dass wir hier über Modelle umweltpolitischer Gestaltung reden, nicht allein über das, was auf der Basis der geltenden Emissionshandelsrichtlinie möglich ist. Die Realisierbarkeit dieser Modelle hängt gegebenenfalls auch davon ab, dass es gelingt, auf europäischer Ebene eine entsprechende Lösung durchzusetzen.

II. Übersicht über die verfassungsrechtliche Problematik

Wo also liegen die verfassungsrechtlichen Probleme? Dies hängt von der Wahl des Modells, also von der Entscheidung für ein Abgaben- oder Zertifikatsmodell, ab sowie von der konkreten Ausgestaltung des gewählten Modells. Im Hinblick auf das Zertifikatsmodell gibt es zwei verschiedene Ansätze für die Verteilung der Zertifikate: Entweder werden die Zertifikate kostenlos verteilt. Oder sie werden vom Staat verkauft. Wenn sie verkauft werden, sollte dies zweckmäßigerweise nicht zu einem Festpreis gesche-

hen, sondern im Wege der Versteigerung. Nur so kann sich gleich ein Marktpreis herausbilden. Ich gehe in meinem Vortrag nicht auf die verfassungsrechtlichen Probleme ein, die sich bei der kostenlosen Zuteilung stellen. Diese Probleme sind jedenfalls für das zur Zeit geltende europäische Emissionshandelssystem und seine Umsetzung im deutschen Recht geklärt. In diesem System werden die Zertifikate im wesentlichen nach dem Maßstab der bisherigen Emissionsmengen *(»grandfathering«)* zugeteilt, aber auch für neue Anlagen gibt es kostenlose Zertifikate, soweit diese den Stand der Technik für die Emissionsvermeidung einhalten *(»benchmarking«)*. Für die 2008 beginnende und 2012 endende Zuteilungsperiode müssen nach der Emissionshandelsrichtlinie 90 % der Zertifikate kostenlos zugeteilt werden. Die Mitgliedstaaten haben also den Spielraum, 10 % der Zertifikate zu versteigern. Von dieser Möglichkeit macht Deutschland Gebrauch. Die kostenlosen Zuteilungen im Sektor Kraftwerke sind gekürzt worden, und 40 Millionen Emissionsberechtigungen pro Jahr werden jetzt verkauft. Der Verkauf erfolgt zunächst über die Börse. Ab 2010 ist eine Versteigerung vorgeschrieben. Für die dann folgende Zuteilungsperiode macht die EU-Richtlinie keine Vorgaben für die Art der Zuteilung mehr. Ab 2013 steht es den Mitgliedstaaten also frei, sämtliche Zertifikate zu versteigern.

In meinem Vortrag befasse ich mich jetzt nur mit den Grundmodellen, nicht mit Einzelheiten des geltenden Rechts.

Verfassungsrechtliche Probleme gibt es hierbei unter drei Aspekten:

1. Ist die Erhebung der Abgabe beziehungsweise der Verkauf der Zertifikate, sofern dieser nicht rechtlich ebenfalls als Abgabe qualifiziert werden muss, mit dem Grundgesetz vereinbar?
2. Ist die Erhebung der Abgabe beziehungsweise der Verkauf der Zertifikate mit der Eigentumsgarantie im Hinblick auf diejenigen Industrieanlagen vereinbar, die bisher kostenlos CO_2 emittieren durften?
3. Ist der »Bürgerbonus«, also die Verteilung des Aufkommens aus der Abgabe beziehungsweise aus dem Verkauf der Zertifikate, mit dem Grundgesetz vereinbar?

Die Beantwortung der ersten Frage hängt zunächst davon ab, wie eine klimapolitische Abgabe beziehungsweise der Verkauf von Emissionszertifikaten rechtlich zu qualifizieren ist. Denn die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung der Erhebung einer Abgabe unterscheiden sich, je nachdem, ob die Abgabe als Steuer, als Vorzugslast, als Sonderabgabe oder als sonstige Abgabe einzuordnen ist. Steuern dienen der Erzielung eines Finanzaufkommens für den staatlichen Haushalt. Sie bedürfen keiner besonderen Rechtfertigung, müssen allerdings den Vorschriften der Finanzverfassung des Grundgesetzes entsprechen. Das bedeutet, dass es –

jedenfalls nach herrschender Meinung – kein völlig freies »Steuererfindungsrecht« gibt, sondern nur solche neuen Steuern geschaffen werden können, die einem der in Art. 106 GG genannten Steuertypen entsprechen[2]; dazu gehören neben der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer vor allem die Verbrauchsteuern und die Verkehrsteuern. Sodann muss die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern beachtet werden. Außerdem müssen Steuern, ebenso wie alle anderen Abgaben, den Anforderungen des Gleichheitssatzes, Art. 3 GG, entsprechen. Die Finanzverfassung setzt dem Steuergesetzgeber also Grenzen, vor allem im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, aber in gewissem Maße – da ja das Steuererfindungsrecht begrenzt ist – auch gegenüber dem Bürger. Deshalb bedarf die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben immer einer besonderen Rechtfertigung, die über den Zweck der Mittelbeschaffung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben hinausgeht[3].

Ich werde im Folgenden zunächst die Treibhausgasabgabe und dann den Verkauf von Treibhausgasemissionszertifikaten auf ihre prinzipielle verfassungsrechtliche Rechtfertigungsfähigkeit prüfen, dann auf die eigentumsrechtlichen Probleme eingehen und mich schließlich den besonderen Problemen der Rückerstattung des Abgabenaufkommens an die Bürger widmen.

III. Das Abgabenmodell: Staatliche Belastung der Treibhausgasemissionen mit einer Abgabe

Die Erhebung einer Abgabe in der Weise, dass für die Emission von Treibhausgasen pro Tonne CO_2 oder CO_2-Äquivalenten ein bestimmter Geldbetrag an den Staat zu zahlen ist, könnte als Auferlegung einer Vorzugslast zu verstehen sein. Als Steuer lässt sich diese Abgabe nicht konstruieren, weil sie nicht in eine der Kategorien des Art. 106 GG passt, anders als die so genannte Öko-Steuer. Diese knüpft an den Verbrauch von Energie (Strom oder Mineralöl) an und ist daher als Verbrauchsteuer zu qualifizieren[4]. Eine CO_2-Emissionsabgabe würde demgegenüber nicht an den Verbrauch, sondern an die Belastung der Umwelt mit Treibhausgasen anknüpfen. Zwar kann auch diese Abgabe ebenso wie die auf den Verbrauch von Strom oder

[2] Vgl. z. B. Siekmann, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 105 Rn. 47 m.w.N.; J. Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005, § 3 Rn. 5 m.w.N.; a.A. z. B. Lerke Osterloh, »Öko-Steuern« und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff. Alte Fragen zum staatlichen Steuererfindungsrecht – neu gestellt, NVwZ 1991, S. 823 (827 ff.).

[3] Vgl. BVerfGE 93, 319 (342 f.) – Wasserpfennig m.w.N.

[4] BVerfGE 110, 274 (295).

von Mineralöl erhobene Abgabe letztlich auf den Endverbraucher abgewälzt werden. Aber dies allein reicht nicht aus, um den Tatbestand einer Verbrauchsteuer zu erfüllen. Voraussetzung hierfür wäre vielmehr, dass die Abgabe nach ihrer rechtlichen Konstruktion darauf angelegt ist, auf den Endverbraucher abgewälzt zu werden. Dies ist aber nicht der Fall, wenn nicht ein Verbrauchsgut besteuert wird, sondern die Inanspruchnahme eines Umweltgutes[5].

Im übrigen gehört es zum Wesen der Steuer, dass sie voraussetzungslos erhoben wird, also ohne staatliche Gegenleistung erfolgt. Eine Abgabe, die als Gegenleistung für eine staatliche Leistung erhoben wird, ist keine Steuer, sondern eine Vorzugslast. Und in der staatlichen Leistung liegt zugleich die Rechtfertigung für die Erhebung dieser nichtsteuerlichen Abgabe.

Da die Treibhausgasemissionsabgabe an die Emission von Treibhausgasen anknüpft, stellt sich somit die Frage: Kann die Duldung der Emission von Treibhausgasen, also das Nicht-Verbieten dieser Emissionen, als besonderer Vorteil angesehen werden, der die Abgabe rechtfertigt?

Diese Frage hatte sich in ähnlicher Weise in bezug auf den so genannten »Wasserpfennig« gestellt. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Abgabe auf die Entnahme von Grundwasser war von der ganz herrschenden Meinung in der rechtswissenschaftlichen Literatur verneint worden. Um eine Vorzugslast, insbesondere um eine Gebühr, könne es sich nicht handeln, weil dieser Abgabe keine staatliche Leistung zugrunde liege, für welche die Abgabe als Gegenleistung angesehen werden könne[6]. Das Wasser sei eine Naturgegebenheit, die nicht vom Staat hervorgebracht werde[7]. Folglich dürfe der Staat für die Nutzung des Wassers kein Geld verlangen, jedenfalls nicht in Form einer Gebühr.

Dieser Ansicht war ich damals (1994) mit folgender Argumentation entgegengetreten: Das Wasser sei eine natürliche Ressource, die nicht im Privateigentum stehe, sondern ein öffentliches Gut. Dieses sei aufgrund öffent-

[5] Jedenfalls, sofern das in Anspruch genommene Umweltgut nicht seinerseits ein Verbrauchsgut ist und die Inanspruchnahme dieses Gutes nicht als Verbrauch angesehen werden kann. So hatte Ferdinand Kirchhof, Der Baden-Württembergische »Wasserpfennig«, NVwZ 1987, S. 1031 (1036), den »Wasserpfennig«, der für die Entnahme von Grundwasser erhoben wird, als Verbrauchsteuer qualifiziert. Im Unterschied zum Verbrauch von Wasser (als Trink- oder Nutzwasser) lässt sich die Belastung von Umweltgütern weder als Verbrauch dieser Güter ansehen, noch werden diese Güter dabei als Verbrauchsgüter in Anspruch genommen.

[6] Nachweise bei Dietrich Murswiek, Die Ressourcennutzungsgebühr. Zur rechtlichen Problematik des Umweltschutzes durch Abgaben, NuR 1994, S. 170 (171 f.).

[7] Vgl. z. B. Jost Pietzcker, Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer. Das Beispiel »Wasserpfennig«, DVBl. 1987, S. 774 (775).

lichrechtlicher Normen der freien wirtschaftlichen Verfügbarkeit entzogen worden. Wenn der Staat dem einzelnen Unternehmen die Entnahme von Grundwasser gestatte, dann liege darin eine Leistung. Geleistet werde der wirtschaftliche Vorteil, der in der Grundwasserentnahme liegt. Die Abgabe habe hier die Funktion, den wirtschaftlichen Sondervorteil abzuschöpfen, der mit der Wasserentnahme verbunden sei. Dies sei ein verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Grund für die Erhebung einer Abgabe. Sie sei als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare staatliche Leistung als Gebühr anzusehen. Ich habe sie als »Ressourcennutzungsgebühr« bezeichnet. Gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Gebühr könne auch nicht das geltend gemacht werden, was man so genannten »Verleihungsgebühren« entgegenhalten kann: dass nämlich der bloße Freiheitsgebrauch kostenpflichtig gemacht wird, wenn ein Verhalten zunächst verboten wird und es dann gegen Zahlung einer Abgabe wieder erlaubt wird, und das sei mit den Freiheitsrechten unvereinbar. Dem hatte ich entgegengehalten, dass die Nutzung öffentlicher Umweltgüter nicht lediglich Freiheitsausübung sei, sondern Teilhabe an Gütern der Allgemeinheit. Teilhabe an Umweltgütern sei durch die Begrenztheit, die Knappheit dieser Güter geprägt. Wenn die Gesetzgebung die Freiheit zum Zugriff auf diese Güter beschränke, dann trage sie damit der faktisch vorgegebenen Begrenztheit der Ressourcen Rechnung. Der zunächst nur faktisch gegebene Teilhabecharakter der Ressourcennutzung werde in die Rechtsordnung hineingenommen. Die Einschränkung der Ressourcennutzungsfreiheit realisiere lediglich den sachlich vorhandenen Teilhabecharakter. Mit der Ressourcennutzungsgebühr werde also nicht die Freiheitsausübung entgeltpflichtig gemacht, sondern ein der Allgemeinheit zugeordnetes Umweltgut werde zur Nutzung gegen Entgelt zur Verfügung gestellt[8].

Ich hatte auch darauf hingewiesen, dass es für die Frage der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Abgabe nicht darauf ankomme, ob man diese als »Gebühr« bezeichnen könne oder dies im Hinblick auf die begriffliche Tradition, nach der einer Gebühr ein staatlicher Aufwand zugrunde liege, ablehne. Entscheidend sei, dass die Vorteilsabschöpfungsfunktion die Ressourcennutzungsabgabe rechtfertige[9].

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem wegweisenden »Wasserpfennig«-Beschluss von 1995[10] diese Argumentation aufgegriffen und meine Auffassung im wesentlichen bestätigt. Es hat die Rechtfertigung der Abgabe auf ihre Vorteilsabschöpfungsfunktion gestützt und dies mit folgenden Worten begründet:

[8] Murswiek (Fn. 6), S. 173 ff.
[9] Murswiek (Fn. 6), S. 176.
[10] BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995, BVerfGE 93, 319.

»Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource, eröffnet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft[11]. Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen.«[12]

Für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nichtsteuerlichen Abgabe – so das Bundesverfassungsgericht – komme es nicht darauf an, ob sie sich den gebräuchlichen Begriffen etwa der Gebühr oder des Beitrages einfügt, sondern allein darauf, ob sie den Anforderungen standhält, die sich aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben[13]. Dies wurde für das Wasserentnahme-Entgelt bejaht[14].

Kann man diese Erkenntnisse nun auf die Emission von Treibhausgasen übertragen? Die Atmosphäre ist wie das Wasser ein öffentliches Umweltgut. Soweit es um die Belastung dieses Gutes mit Treibhausgasen geht, ist dieses Gut auch knapp. Die Grenzen der Belastbarkeit der Atmosphäre ergeben sich freilich nicht aus ihren natürlichen Eigenschaften, sondern aus dem Umstand, dass die Folgen der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre – nämlich die aus der Erderwärmung und den damit verbundenen Klimaänderungen folgenden Änderungen der Lebensbedingungen – nicht akzeptiert werden. Die Staaten müssen sich daher zunächst auf ein Klimaziel einigen und von diesem Ziel her das Gesamtvolumen an Treibhausgasen bestimmen, das jährlich maximal emittiert werden darf. Auf dieses Emissionsvolumen bezieht sich dann die Verteilungsfrage. Dass die Größe des zu verteilenden Emissionsvolumens zunächst rechtlich festgesetzt werden muss, steht der Annahme, dass es sich bei der Atmosphäre um ein knappes Gut handelt, aber nicht entgegen.

Im Hinblick auf die Knappheit des Gutes muss seine Nutzung begrenzt werden. Und jede Begrenzung der Nutzung bedeutet, dass die Nutzung von rechtlichen Voraussetzungen abhängig gemacht wird. Dies impliziert notwendig, dass bestimmte Nutzungen zugelassen, andere Nutzungen aber ausgeschlossen werden. Konkret: Nur wer eine Emissionsberechtigung für Treibhausgase hat, darf Treibhausgase emittieren, wer keine hat, darf es nicht. Die Emissionsberechtigung gibt dem Berechtigten im Vergleich zu allen nicht Berechtigten einen Sondervorteil, der im Hinblick auf die Knappheit des zu nutzenden Gutes und damit verbunden der Knappheit der

[11] M. Hinw. auf Murswiek, NuR 1994, 170 (175).
[12] BVerfGE 93, 319 (345 f.).
[13] BVerfGE 93, 319 (345).
[14] BVerfGE 93, 319 (345 ff.).

zur Verfügung stehenden Nutzungsberechtigungen einen wirtschaftlichen Wert hat. Dieser Wert kann mit einer Vorteilsabschöpfungsabgabe, die ich als Ressourcennutzungsgebühr bezeichnen würde, die man aber auch neutraler als Ressourcennutzungsabgabe bezeichnen kann, abgeschöpft werden. Dies entspricht genau dem Denkansatz des »Wasserpfennig«-Beschlusses.

Hiergegen wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur allerdings der Einwand erhoben, die Atmosphäre beziehungsweise die Luft stehe nicht wie das Wasser unter einem öffentlichrechtlichen Bewirtschaftungsregime. Die Nutzung des Wassers (mit Ausnahme traditioneller Bagatellbenutzungen), das betrifft alle Einleitungen von Schadstoffen, aber auch die Entnahme von Wasser, ist in Deutschland erlaubnispflichtig, also ohne Erlaubnis verboten. Da dies für die Luft nicht in gleich umfassender Weise zutrifft und das Bundesverfassungsgericht von der Legitimierung der Wasserentnahmeentgelte als »Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlichrechtlichen Benutzungsordnung« gesprochen hatte[15], meinen manche, sie könnten unter Berufung auf das Bundesverfassungsgericht argumentieren, im Falle der Belastung der Luft mit Schadstoffen, insbesondere im Falle der Emission von Treibhausgasen, werde den Emittenten vom Staat kein Sondervorteil zugewandt. Da die Luft nicht öffentlichrechtlich bewirtschaftet werde, sondern prinzipiell im Rahmen der Freiheitsausübung genutzt werden könne, sei es nicht möglich, Treibhausgasemissionsabgaben unter dem Aspekt der Abschöpfung eines Sondervorteils zu rechtfertigen[16].

Auch durch das Emissionshandelssystem sei keine staatliche Luftbewirtschaftung eingeführt worden[17]. Nicht jede rechtliche Umfassung einer knappen Ressource dürfe als Etablierung einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung mit staatlicher Bewirtschaftungsherrschaft qualifiziert werden. Das Emissionshandelssystem verfolge sein Klimaschutzanliegen nicht dadurch, dass der Staat als Bewirtschafter eines knappen Gutes eingesetzt werde, sondern eben gerade durch die Etablierung eines als effizienter

[15] BVerfGE 93, 319 (345).

[16] So Martin Burgi/Peter Selmer, Verfassungswidrigkeit einer entgeltlichen Zuteilung von Emissionszertifikaten, 2007, S. 27 f., 47 ff.; Frenz, DVBl. 2007, S. 1385 (1386); Manfred Rebentisch, Rechtsfragen der kostenlosen Zuteilung von Berechtigungen im Rahmen des Emissionshandelsrechts, NVwZ 2006, 747 (752).

[17] Burgi/Selmer (Fn. 16), S. 51 ff.; Rebentisch (Fn. 16), S. 752. Unentschieden, aber tendenziell verneinend auch Walter Frenz, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung. Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl. 2007, 1385 (1386 f.). Ausdrücklich a. A. Christoph Enders, Die Inkorporation des Emissionshandels in das deutsche Luftreinhaltungsrecht – normativer Rahmen und aktuelle Rechtsprobleme, LKV 2007, 193 (194, 196): Bewirtschaftung nach Marktgrundsätzen; Emissionsberechtigungen sind durch das TEHG als einer Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 I 2 GG aus dem Anlageneigentum ausgeschieden.

erachteten Handelssystems. Die End-Allokation der Umweltnutzungsrechte obliege dabei nicht dem Staat, sondern dem Markt[18].

Dem ist entgegenzuhalten, dass es verfassungsrechtlich nicht darauf ankommen kann, ob das betreffende Umweltgut einer umfassenden öffentlichrechtlichen Benutzungsordnung unterliegt. Es kommt allein darauf an, ob der Staat dem Abgabenpflichtigen einen Sondervorteil zuwendet. Dafür reicht jedenfalls aus, dass für diejenigen Nutzungen, für die ein Entgelt erhoben werden soll, der Staat das betreffende Umweltgut in der Weise bewirtschaftet, dass er die Gesamtmenge der zu verteilenden Nutzungen festlegt und die Verteilungsregeln bestimmt und dass ohne staatliche Berechtigung die Nutzung nicht zulässig ist. Derjenige, der eine Berechtigung erhält, erhält einen Vorteil gegenüber denjenigen, die keine Erlaubnis erhalten[19].

Anders als bei der Zertifikatslösung wird bei der Abgabenlösung die Gesamtmenge der zulässigen Emissionen zwar nicht durch Kontingentierung begrenzt. Sie ist jedoch als – völker- und europarechtlich vorgegebenes – Planungsziel festgelegt, und dieses Ziel wird mit Hilfe der Abgabe indirekt angesteuert. Auch das ist Ressourcenbewirtschaftung. Statt die Emissionen durch Mengenbeschränkungen zu steuern, werden sie entweder gar nicht oder nur nach Maßgabe des Standes der Emissionsbegrenzungstechnik begrenzt und im übrigen gegen Zahlung der Abgabe erlaubt. Auch in diesem Modell wendet der Staat als Sachwalter der Allgemeinheit den Emittenten die Befugnis zu, ein öffentliches Gut zu nutzen. Diese Nutzungsbefugnis wird nicht jedem in gleicher Weise zugewendet; das Allmendeprinzip, nach dem ein öffentliches Gut allen Angehörigen der Gemeinschaft zur kostenlosen Nutzung zur Verfügung steht, soll durch dieses Modell abgeschafft und durch ein Modell ersetzt werden, in dem die Nutzung des Gutes von der Bereitschaft abhängt, den Preis zu zahlen, der nach Einschätzung der zuständigen Stellen der Knappheit des Gutes entspricht. Die Partizipation an der Nutzung eines knappen öffentlichen Gutes aber ist ein besonderer Vorteil, der denknotwendig nicht allen in unbegrenztem Maße eingeräumt werden kann. Ohne dass das ökologische Ziel, die Grenzen der umweltverträglichen Nutzbarkeit einzuhalten, über den Preis angesteuert würde, müsste der Staat nämlich dieses Ziel durch Verbote und/oder Kontingentierungen ansteuern. Die Abgabe ist also lediglich eine besondere Methode, die ökologische Knappheit des Gutes in rechtliche Knappheit zu übersetzen. Folglich dient auch die Emissionsabgabe der Abschöpfung

[18] Burgi/Selmer (Fn. 16), S. 52 f.; Rebentisch (Fn. 16), S. 752.

[19] Ebenso Ute Sacksofsky, Versteigerung von Zertifikaten im Emissionshandel, in: FS für Eckard Rehbinder, 2007, S. 591 (606).

eines wirtschaftlichen Sondervorteils und lässt sich auf diese Weise rechtfertigen[20].

Als Zwischenergebnis kann ich also festhalten: Treibhausgasemissionsabgaben sind als Ressourcennutzungsabgaben zumindest dann verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig, wenn sie für Emissionen erhoben werden, die – wie das bei Emissionen aus Industrieanlagen der Fall ist –ohne Erlaubnis nicht zulässig sind[21].

IV. Das Zertifikatsmodell: Verkauf von Emissionsberechtigungen

Ich komme jetzt zum Zertifikatsmodell. Ich rede nicht über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Treibhausgasemissionshandels als solchen; diese ist von der Rechtsprechung bereits bejaht worden. Es geht allein um die Frage, ob der Staat die Zertifikate, deren Besitz Voraussetzung für die Emission von Treibhausgasen ist, kostenlos verteilen muss, oder ob er sie auch – zu einem Festpreis oder durch Versteigerung – verkaufen darf.

Welchen Rechtscharakter der Verkaufserlös von Emissionszertifikaten hat, ist umstritten. Nach der ganz herrschenden Meinung handelt es sich auch beim Verkaufs- beziehungsweise Versteigerungserlös um eine öffentliche Abgabe. Dafür spricht, dass es sich um eine Geldleistungspflicht handelt, die dem Zahlungspflichtigen hoheitlich auferlegt wird. Dass er es selbst in der Hand hat, durch sein Kaufangebot beziehungsweise sein Gebot in der Versteigerung die Zahlungspflicht auszulösen, steht dem nicht entgegen. Auch bei der klassischen Gebühr hat es der Gebührenschuldner ja in der Hand, durch Inanspruchnahme der staatlichen Leistung die Zahlungspflicht auszulösen oder eben auch nicht. Bei der Versteigerung besteht der Unterschied zu herkömmlichen Abgaben lediglich darin, dass der zu zahlende Betrag nicht im vorhinein tatbestandlich im Gesetz festgelegt ist. Deshalb wird vereinzelt die Ansicht vertreten, hier handele es sich nicht um eine öffentliche Abgabe, sondern um eine sonstige öffentlichrechtliche Geldleistungspflicht[22]. Aber die Befürworter dieser Auffassung sind der Meinung, dass die Vorschriften des Grundgesetzes über die Finanzverfassung

[20] Vgl. in diesem Sinne bereits Dietrich Murswiek, Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht. Zum »Wasserpfennig«-Beschluss des BVerfG, NVwZ 1996, S. 417 (420).

[21] Ob auch erlaubnisfreie Emissionen einer Abgabe unterworfen werden könnten, hatte das BVerfG im »Wasserpfennig«-Beschluss ausdrücklich offen gelassen, BVerfGE 93, 319 (346). Auch ich gehe auf diese Frage hier nicht weiter ein, weil sie mir für die Treibhausgasemissionen irrelevant scheint. Näher zu dieser Problematik Murswiek (Fn. 20), S. 420.

[22] So Peter Selmer, Die UMTS-Versteigerung vor dem BVerfG: Alle Fragen bleiben offen, NVwZ 2003, S. 1304 (1308); vgl. Burgi/Selmer (Fn. 16), S. 18.

auf eine solche Abgabe entsprechend angewendet werden müssten[23]. Daher kommt es auf diesen Meinungsstreit rechtlich nicht an.

Gehen wir vom Abgabencharakter des Verkaufs- oder Versteigerungserlöses aus, dann spricht alles dafür, dass es sich um eine Ressourcennutzungsabgabe handelt, nämlich um eine Abgabe, die den Sondervorteil abschöpft, der sich aus der Zuteilung des Zertifikats ergibt. Ich kann zur Begründung auf das verweisen, was ich zuvor über die Treibhausgasemissionsabgabe schon gesagt habe. Bei der Versteigerung wird diese Vorteilsabschöpfungsfunktion sogar noch deutlicher, weil die Höhe des Preises nach Marktmechanismen gebildet wird und demnach die wirtschaftlichen Präferenzen der Marktteilnehmer widerspiegelt.

Damit steht erstens fest, dass es sich beim Verkaufs- oder Versteigerungserlös nicht um eine Steuer handelt[24], und zweitens gibt es auch einen rechtfertigenden Grund für die Erhebung dieser Abgabe[25].

Die Auferlegung einer Abgabe ist immer ein Freiheitseingriff. Daher muss sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Dies setzt voraus, dass sie erforderlich ist, dass der Zweck, der mit ihr verfolgt wird, nicht auch ohne diese Abgabe erreicht werden kann. Kann man also argumentieren, die kostenpflichtige Erstzuteilung der Zertifikate sei nicht erforderlich, weil das umweltpolitische Ziel – nämlich die Reduktion der Treibhausgasemissionen auf eine nicht zu überschreitende Gesamtmenge – durch die kostenlose Erstverteilung genauso gut erreicht werde? Die Versteigerung führt ja nicht zu einer zusätzlichen Verminderung der Emissionen. Dieses Argument verfehlt aber den besonderen Zweck der Erhebung eines Entgelts für die Erstverteilung: Dieser Zweck besteht ja in der Abschöpfung eines Sondervorteils. Bei der kostenlosen Zuteilung erhält der Begünstigte mit der Berechtigung zur Nutzung eines öffentlichen Umweltguts einen wirtschaftlichen Vorteil, den er selbst wirtschaftlich nutzen oder auch weiterverkaufen kann. Er wird also auf Kosten der Gemeinschaft bereichert[26]. Dies zu

[23] Vgl. Burgi/Selmer (Fn. 16), S. 38.

[24] Gegen den Steuercharakter spricht außerdem, dass Versteigerungserlöse nicht im vorhinein gesetzlich nach Tatbestand und Höhe hinreichend bestimmt sind, Burgi/Selmer (Fn. 16), S. 23.

[25] Sie wird in der Literatur überwiegend als Gebühr eingeordnet, entweder als Verleihungsgebühr, so Enders (Fn. 17), S. 196; Kim Lars Mehrbrey, Verfassungsrechtliche Grenzen eines Marktes handelbarer Emissionsrechte. Untersuchung eines so genannten marktwirtschaftlichen Umweltschutzinstruments – dargestellt am Beispiel der Luftreinhaltung, 2003, S. 169 ff., insb. 177, 184 ff., 191; vgl. auch Körner/Schweinitz, in: Körner/Vierhaus (Hg.), TEHG, 2005, § 18 ZuG 2007 Rn. 38; oder als »Abschöpfungsgebühr«, so Mario Martini/Jochen Gebauer, »Alles umsonst?« Zur Zuteilung von CO_2-Emissionszertifikaten: Ökonomische Idee und rechtliche Rahmenbedingungen, ZUR 2007, S. 225 (233).

[26] Martini/Gebauer (Fn. 25), S. 227 f., weisen auf die »windfall profits« hin, die aus der kostenlosen Zuteilung resultieren.

vermeiden ist ein selbständiger Grund für die Kostenpflichtigkeit der Zertifikate; auf eine umweltpolitische Steuerungsfunktion der Kostenpflichtigkeit kommt es also nicht an. Beim Versteigerungserlös – im Unterschied zum Verkauf zu einem staatlich festgesetzten Preis – kommt noch hinzu, dass die Versteigerung zu einer ökonomisch möglichst effizienten Allokation der Zertifikate führt[27].

Auch die kostenpflichtige Erstzuteilung der Emissionszertifikate ist also grundsätzlich rechtfertigungsfähig. Selbstverständlich müssen bei ihrer Ausgestaltung die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beachtet werden.

Mit »Erstzuteilung« meine ich übrigens nicht eine einmalige Zuteilung zum Beginn des Emissionshandels. Sondern die Zertifikate, die zur Emission von Treibhausgaben berechtigen, sollten sinnvollerweise eine begrenzte Laufzeit haben. Berechtigungen sollten in Tonnen CO_2-Äquivalente pro Jahr vergeben werden, und der Staat sollte nur so viele Berechtigungen verkaufen oder versteigern, wie innerhalb eines bestimmten Zeitraums – 1 Jahr, 3 Jahre oder 5 Jahre – nach der staatlichen Allokationsplanung, die in das europäische und weltweite System der Treibhausgasemissionsbegrenzung eingepasst sein muss, für diesen Zeitraum maximal zulässig sind. Nach Ablauf der entsprechenden Handelsperiode findet dann eine neue Zuteilung, also auch eine neue Versteigerung statt.

Ein staatlich festgesetzter Verkaufspreis muss sich im Hinblick auf die Vorteilsabschöpfungsfunktion an dem wirtschaftlichen Wert der Emissionsberechtigung orientieren[28]. Dieser kann freilich nur ungefähr geschätzt werden, etwa unter Verwertung der Erfahrungen aus dem bisherigen Emissionshandel. Die Versteigerung hat demgegenüber den Vorteil, dass sie ohne weiteres Marktpreise hervorbringt, welche Ausdruck der Knappheitsverhältnisse sind, und daher hinsichtlich der Höhe des Erlöses keiner Rechtfertigung bedarf.

Die Ansicht, dass im Hinblick auf die Grundrechte der Unternehmer Vorsorge gegen zu hohe Auktionspreise – etwa durch Rabatte oder Befreiungen – getroffen werden müsse[29], kann ich nicht teilen. Wenn ein öffentliches Gut so knapp ist, dass seine Nutzung sehr teuer wird, dann ergibt sich aus der Berufsfreiheit kein Anspruch auf eine billigere Zuteilung. Ein Unternehmer, der sein Produkt bei derart steigenden Produktionskosten nicht mehr verkaufen kann, muss dann eben etwas anderes produzieren. Auch wenn

[27] Vgl. dazu Martini/Gebauer (Fn. 25), S. 227 f.

[28] Dies gilt auch für die oben erörterte Ressourcennutzungsgebühr, vgl. BVerfGE 93, 319 (347), sofern dort nicht ein zur Vorteilsabschöpfungsfunktion hinzutretender Lenkungszweck eine höhere Gebühr rechtfertigt.

[29] Vgl. Martini/Gebauer (Fn. 25), S. 231 f.

z. B. der Ölpreis steigt, hat er ja keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass der Staat dies verhindert. Vielmehr steht es im Ermessen des Gesetzgebers, solche Modifikationen zu treffen, wobei nicht nur der Gleichheitssatz, sondern auch das europäische Beihilfenrecht zu beachten wäre.

Sollte die Gefahr bestehen, dass die Auktion von kapitalkräftigen Unternehmen missbraucht wird, um so viele Zertifikate aufzukaufen, dass die Konkurrenz vom Markt gedrängt wird, müsste der Staat dagegen freilich Vorsorge treffen, etwa durch Mengenbeschränkungen für einzelne Marktteilnehmer. Ein solches Szenario scheint im Hinblick auf die Größe des Marktes, die Vielzahl der Marktteilnehmer und im Hinblick auf die Möglichkeit, sich im internationalen Handel einzudecken, sehr unrealistisch[30].

V. Eigentumsrechtlicher Bestandsschutz alter Anlagen

Nur kurz hinweisen möchte ich auf den eigentumsrechtlichen Bestandsschutz alter Anlagen. Industrieanlagen, die vor Inkrafttreten des Emissionshandelssystems immissionsschutzrechtlich genehmigt worden sind, genießen begrenzten eigentumsrechtlichen Bestandsschutz nach Art. 14 GG. Die Betreiber dieser Anlagen waren bisher berechtigt, Treibhausgase zu emittieren, ohne dafür Zertifikate erwerben zu müssen. Die Auferlegung der Pflicht, solche Zertifikate zu ersteigern oder an der Börse zu kaufen, ist ein Eingriff in das Eigentum an der Anlage. Dieser kann als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I GG gerechtfertigt werden, wenn er verhältnismäßig ist. Ein abrupter Systemwechsel wäre sicherlich mit Art. 14 I GG unvereinbar gewesen. Aber für die erste Zuteilungsperiode wurden die Zertifikate kostenlos zugeteilt, für die zweite auch noch ganz überwiegend. Wenn dann ab 2013, nach acht Jahren kostenloser Zuteilung und zwölf Jahre nach dem ersten Richtlinienvorschlag der EU der Übergang zur Versteigerung sämtlicher Zertifikate vorgenommen werden sollte, dürfte es keinen Vertrauensschutz mehr geben. Ein solcher, zeitlich gestreckter Übergang in ein neues System wäre mit der Eigentumsgarantie vereinbar[31].

VI. Rückverteilung an die Bürger

Gibt es also weder gegen eine Treibhausgasemissionsabgabe noch gegen das Zertifikatsmodell mit Versteigerung der Zertifikate prinzipielle verfas-

[30] Vgl. Martini/Gebauer (Fn. 25), S. 231.
[31] Näher Sacksofsky (Fn. 19), S. 607 f.

sungsrechtliche Bedenken, können wir uns jetzt der Frage widmen: Was geschieht mit den Einnahmen aus der Abgabe beziehungsweise aus der Versteigerung der Zertifikate? Können diese Einnahmen an die Bürger zurückfließen, gleichmäßig verteilt nach gleich großen Pro-Kopf-Beträgen, wie dies vorgeschlagen wird?

Abgaben, wie ich sie Ihnen gerade vorgestellt habe, nämlich Gebühren oder gebührenähnliche Vorzugslasten, fließen in den Staatshaushalt. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar ein wesentliches Rechtfertigungskriterium für diese Abgaben: Wenn nämlich Abgaben am Haushalt vorbeigelenkt werden, etwa in besondere Fonds, dann können sie der Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers entzogen werden. Das darf grundsätzlich nicht sein[32] und lässt sich nur unter den besonders erschwerten Voraussetzungen rechtfertigen, die das Bundesverfassungsgericht für die so genannten »Sonderabgaben« formuliert hat.

Dass das Aufkommen einer Emissionsabgabe beziehungsweise die Auktionserlöse in den Staatshaushalt fließen, steht dem Modell einer Rückverteilung an die Bürger jedoch nicht entgegen. Durch ein Gesetz kann festgelegt werden, dass das gesamte Aufkommen aus diesen Abgaben an die Bürger verteilt wird und dass diese Abgaben somit nicht dauerhaft zu einer Erhöhung der Staatseinnahmen führen, sondern im Ergebnis aufkommensneutral sind. Ein solches Gesetz kann zugleich mit dem Gesetz verabschiedet werden, welches die Emissionsabgabe oder die Versteigerung der Zertifikate regelt. Es kann auch beides in formal demselben Gesetz geregelt werden. Und es ist sogar möglich, für das Aufkommen der Abgabe eine entsprechende Zweckbindung im Gesetz festzulegen, ohne dass dies mit der Finanzverfassung des Grundgesetzes unvereinbar wäre[33].

Die Verteilung an die Bürger muss ihrerseits den Anforderungen des Gleichheitssatzes entsprechen. Das ist nicht sonderlich problematisch. Allerdings: Wer sind die »Bürger«, an die pro Kopf verteilt werden soll? Wenn die Grundidee ist, dass alle Emissionen von Treibhausgasen letztlich von den einzelnen Menschen verursacht oder veranlasst werden – unmittelbar von Autofahrern oder den Betreibern der Ölheizungen in Einfamilienhäusern, mittelbar von den Stromverbrauchern oder von den Käufern von Produkten, deren Produktion CO_2-Emissionen verursacht –, dann soll die Abgabe letztlich den Verbraucher belasten, an den sie von den Produzenten abgewälzt wird. Und dann muss konsequenterweise der Einzelne als Verbraucher – also als potentieller Emittent von Treibhausgasen oder als potentieller Veranlasser solcher Emissionen – auch derjenige sein, an den die

[32] Vgl. BVerfGE 82, 159 (179); 91, 186 (202); 93, 319 (347 f.).
[33] Zur Zweckbindung vgl. BVerfGE 93, 319 (348); 110, 274 (294).

Erträge der Abgabe zurückfließen. Also nicht jeder Staatsbürger, sondern jeder Mensch, der seinen ständigen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland hat, müsste Empfänger der Rückzahlung sein.

VII. Anknüpfung an Inverkehrbringen von kohlenstoffhaltigen Energieträgern

Das in Europa geltende Emissionshandelssystem hat den Nachteil, dass es nur die Emissionen aus industriellen Anlagen erfasst. Wesentliche Sektoren wie der Straßenverkehr und die privaten Haushalte sind hier nicht einbezogen; deren Treibhausgasemissionen lassen sich nicht durch Emissionszertifikate steuern. Um in wirklich umfassender Weise die Treibhausgasemissionen durch Zertifikate steuern zu können, hat deshalb Eisenbeiß vorgeschlagen, nicht die Emissionen selbst, sondern das Inverkehrbringen von fossilen Brennstoffen (Kohle, Erdöl, Erdgas) als kohlensstoffhaltigen Energieträgern durch Zertifikate zu begrenzen und zu regulieren[34].

Im augenblicklichen Rechtsrahmen der EU ist dieser Vorschlag nicht realisierbar, aber er ist ja als Vorschlag gedacht, ein weltweites System für Kohlenstoffzertifikate zu errichten, als Vorschlag für eine Zukunft, in der auch das EU-Recht zu ändern sein wird.

Im übrigen hängen die Voraussetzungen, die im einzelnen beachtet werden müssen, damit ein solches Modell verfassungsmäßig ist, von der näheren Ausgestaltung des Modells ab. Ein weltweit einheitliches Handelssystem, das – unter Leitung der Vereinten Nationen – die Zertifikate unmittelbar an Unternehmen veräußert, würde anders aussehen als ein Regelungsansatz, der von nationalen Kontingenten ausgeht und die Erstverteilung den einzelnen Staaten überlässt. Da das zweite Modell auf absehbare Zeit größere Realisierungschancen hat als das erste, möchte ich zum Schluss auf jenes Modell noch ein paar Gedanken verwenden.

Eine Abgabe, die den Verbrauch belastet oder jedenfalls ihrer Konzeption nach darauf angelegt ist, auf den Verbraucher übergewälzt zu werden, ist eine Verbrauchsteuer, für die nach Art. 106 I Nr. 2 GG der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat[35]. Ein preisbezogener Regelungsansatz, eine Kohlenstoffsteuer, wäre also möglich. Im Grunde genommen würde dieses Modell auf die Erhöhung der so genannten »Öko-Steuer« hinauslaufen, die

[34] Gerd Eisenbeiß, Wer Kohlenstoff herstellt oder in Verkehr bringt …, Süddeutsche Zeitung v. 14.3.2007, S. 2; aufgegriffen von Fritz Andres, Papier »Klimapolitik und Ressourcengerechtigkeit« (Kurzfassung in 7 Thesen), http://www.iep.uni-karlsruhe.de/download/Klimapolitik_und_Ressourcengerechtigkeit.pdf (2.5.2008).

[35] Vgl. BVerfGE 110, 274 (295).

wir schon haben und bei der man einige fragwürdige Einschränkungen beseitigen müsste. Das ließe sich auch mit der Rückverteilung des mit dieser Steuer erzielten Aufkommens an die Verbraucher kombinieren.

Dies ist aber nicht das klimapolitisch optimale Modell, geht es doch gerade darum, die Gesamtmenge der Treibhausgasemissionen zuverlässig zu begrenzen und die Berechtigungen ökonomisch effizient zu verteilen, sodass wir den mengenbezogenen Ansatz des Zertifikatsmodells zu betrachten haben.

Ein Modell auf der Basis von Zertifikaten für das Inverkehrbringen von fossilen Brennstoffen beziehungsweise kohlenstoffhaltigen Energieträgern ist freilich schon aus Gründen außerhalb des Abgabenrechts problematisch. Darauf möchte ich nur kurz hinweisen. Ein solches Zertifikatsmodell kontingentiert nicht die Nutzung eines Umweltgutes, sondern den Handel mit Waren, auch wenn es mittelbar den Zweck der Kontingentierung von CO_2-Emissionen dient. Es wäre eingehend zu prüfen, ob dieses Modell so ausgestaltet werden kann, dass es mit der europarechtlich garantierten Warenverkehrsfreiheit sowie mit der Berufsfreiheit vereinbar ist.

Auch abgabenrechtlich sehe ich gravierende Probleme. Ob die Erlöse aus der Versteigerung von Zertifikaten als Steuern qualifiziert werden können, ist sehr fraglich, da es an der tatbestandlichen Festlegung des zu zahlenden Entgelts fehlt[36].

Als Ressourcennutzungsabgabe dürfte diese Art der Abgabe auch nicht zu qualifizieren sein, weil ja nicht die Inanspruchnahme eines öffentlichen Umweltgutes Gegenstand der Abgabe ist, sondern eine Vorstufe dazu, der Erwerb von kohlenstoffhaltigen Energieträgern. Das Motiv der Abgabe ist zwar die Belastung der Emissionen und damit der Inanspruchnahme eines Umweltgutes. Belastungstatbestand ist aber das Inverkehrbringen der fossilen Brennstoffe, nicht ihr Verbrennen. Es ist aber fraglich, ob es ausreicht, dass die Abgabe indirekt dazu dient, die Nutzung eines knappen Umweltgutes kostenpflichtig zu machen. Ich will dies nicht völlig ausschließen, habe aber erhebliche Zweifel. Vielleicht könnte man eine Vorzugslast damit konstruieren, dass man die Freistellung des Erwerbs fossiler Brennstoffe von der Zertifikatspflicht für alle Verwendungen zwingend vorschreibt, die nicht zur Freisetzung von CO_2 führen. Dagegen spricht allerdings, dass nicht diejenigen, die die Abgabe zahlen müssen, den Sondervorteil erhalten, sondern die Verbraucher. Auf diese wird die Abgabe zwar regelmäßig abgewälzt, aber das ist nur eine mittelbare und nicht notwendig eintretende Folge der Abgabe. Und da nicht die Freisetzung von CO_2 zertifikatspflichtig ist, sondern die Veräußerung von kohlenstoffhaltigen Energieträgern, kann man

[36] S.o. Fn. 24.

sich fragen, ob die Verbraucher überhaupt im rechtlichen Sinne einen Sondervorteil erhalten, sondern mit der Emission von Treibhausgasen etwas tun, was in diesem Regelungsmodell zu tun jedem voraussetzungslos offensteht.

Die Versteigerungsentgelte ließen sich auch nicht als umweltpolitische Lenkungsabgaben rechtfertigen, wie das vielleicht bei einer Kohlenstoffabgabe möglich wäre, die mittels eines staatlich festgesetzten Entgelts fossile Brennstoffe teuer machen soll, sodass ein Anreiz zum sparsamen Umgang mit ihnen gesetzt wird. Denn im Zertifikatssystem hat die Versteigerung der Zertifikate keine umweltpolitische Lenkungsfunktion, sondern nur die Funktion, für eine effiziente Allokation der Zertifikate zu sorgen und indirekt die Vorteile abzuschöpfen, die sich aus der Nutzung der Atmosphäre ergeben.

Könnten die Versteigerungserlöse aber als Sonderabgabe gerechtfertigt werden? Sonderabgaben sind hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht[37]. Von Steuern unterscheiden sie sich dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belasten, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit suchen und das Abgabeaufkommen einem Sonderfonds vorbehalten[38]. Voraussetzungen für die Erhebung von Sonderabgaben sind nach der Rechtsprechung[39]:

1. Verfolgung eines Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht;
2. Belastung einer homogenen Gruppe, welche aufgrund vorgefundener Gegebenheiten von der Allgemeinheit abgrenzbar ist;
3. spezifische Sachnähe zwischen dieser Gruppe und dem verfolgten Zweck (sog. Finanzierungsverantwortung);
4. gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens;
5. regelmäßige Überprüfung der Abgabenregelung bzgl. des Fortbestands ihrer sachlichen Rechtfertigung.

Die Rechtfertigung der Versteigerung von Kohlenstoffzertifikaten als Sonderabgabe kommt von vornherein nur in Betracht, wenn man sie verbindet mit dem Modell des »Bürgerbonus«. Der Versteigerungserlös dürfte bei dieser Konstruktion nicht in den allgemeinen Staatshaushalt, sondern müsste in einen besonderen Fonds fließen, und von diesem aus an die Konsumenten verteilt werden. Problematisch wäre zunächst das Kriterium Nr. 2: Ob die

[37] Vgl. BVerfGE 81, 156 (186 f.); 78, 249 (267); 75, 108 (147).
[38] Vgl. BVerfGE 101, 141 (148).
[39] Vgl. die Nachw. bei Aufl. 2007, Art. 105 Rn. 10.

Abgabenpflichtigen eine »homogene Gruppe« im Sinne der Rechtsprechung bilden, erscheint fraglich. Selbst wenn man alle Unternehmen, die Kohle, Erdöl oder Erdgas in den Verkehr bringen, als homogene Gruppe betrachten würde, so wäre weiter fraglich, ob das Kriterium Nr. 3 erfüllt ist: Hat diese Gruppe eine spezifische Finanzierungsverantwortung für das, was mit der Abgabe finanziert werden soll? Die möglichst effiziente Allokation der Kohlenstoffzertifikate wäre ein allgemein volkswirtschaftliches Anliegen; warum dafür besonders die Kohlenstoffhändler und -produzenten verantwortlich sein sollten, ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Und der Vorteilsausgleich zwischen denen, die das Umweltgut Atmosphäre für ihre Treibhausgasemissionen in Anspruch nehmen und denen, die das nicht oder weniger tun, läge in der Gruppenverantwortlichkeit der Emittenten, nicht der Produzenten. Ebenso problematisch wäre die Erfüllung des Kriteriums Nr. 4, das die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens postuliert. Denn dieses Aufkommen kommt den Endverbrauchern zugute, nicht den Produzenten und Händlern fossiler Brennstoffe, denen die Abgabe auferlegt wird. Das ist eine andere Gruppe. Man kann sich auch nicht damit aus der Affäre ziehen, dass man argumentiert, die Verbraucher seien die Gruppe, auf die es ankomme, nicht die Produzenten und Händler, denn auf die Verbraucher werde die Abgabe ja abgewälzt. Selbst wenn man – was sehr fraglich ist – vom Ansatz her die indirekte Auswirkung der Abgabe genügen lassen könnte, wäre es jedenfalls nicht möglich, die Verbraucher als homogene Gruppe anzusehen. Es gibt kaum etwas Inhomogeneres als die Verbraucher.

Somit scheint mir auch eine Sonderabgabe nicht in Betracht zu kommen.

Schließlich könnte man noch an den Umstand anknüpfen, dass dieses Regelungsmodell die Kontingentierung des Inverkehrbringens fossiler Brennstoffe voraussetzt. Das heißt, der Staat müsste das Inverkehrbringen verbieten und von einer staatlichen Erlaubnis abhängig machen, die mit dem Erwerb eines Zertifikats mengenbezogen erteilt wird. Unterstellt, ein solches System wäre europa- und verfassungsrechtlich zulässig, dann könnte die Versteigerung der Zertifikate als Verleihungsgebühr interpretiert werden. Die Abgabe knüpft an die Verleihung einer Berechtigung an. Sie eröffnet einen Freiheitsraum, den der Einzelne aufgrund des vorgängigen staatlichen Verbots nicht hatte. Durch die Verleihung erhält der Einzelne einen rechtlichen Vorteil, der einen ökonomischen Wert hat, und dieser Wert wird durch den Versteigerungserlös abgeschöpft. Insofern handelt es sich um eine Gegenleistungsabgabe. Sie ist rechtfertigungsfähig, wenn mit dieser rechtlichen Konstruktion – mit dem Verbot des Inverkehrbringens, dem der Verkauf der Zertifikate folgt – nicht lediglich die Freiheitsausübung kostenpflichtig gemacht wird. Da das Inverkehrbringen von Waren zur

Berufsfreiheit gehört, liegt der Einwand nahe, der Staat wolle hier für eine grundrechtlich geschützte Tätigkeit kassieren. Diesem Einwand lässt sich aber entgegenhalten, dass die Kontingentierung des Kohlenstoffhandels allein der indirekten Kontingentierung der Treibhausgasemissionen dient. Wenn der Handel in verfassungsmäßiger – das heißt auch: in mit der Berufsfreiheit vereinbarer – Weise kontingentiert ist, dann lässt sich insoweit der Versteigerungserlös gerade nicht als Preis für eine verfassungsrechtlich garantierte Freiheitsausübung verstehen, sondern die Freiheit ist ja auf das Gesamtkontingent beschränkt, ist insofern zu einem knappen Gut geworden, das gerecht verteilt werden muss. Die Versteigerung lässt sich als Methode einer gerechten Verteilung verstehen, die Einbehaltung des Versteigerungserlöses durch den Staat als Abschöpfung des Sondervorteils, der in der Berechtigung zum Handel mit Kohlenstoffen liegt.

Ob die Rechtsprechung einer solchen Argumentation folgen würde, ist ungewiss. Immerhin geht es hier nicht um die Verteilung eines knappen öffentlichen Umweltguts, sondern um die Verteilung knapper Berechtigungen, die erst aufgrund einer staatlichen Regelungsentscheidung knapp geworden sind. Andererseits wird auch das Umweltgut Atmosphäre erst dadurch knapp, dass der Staat eine Mengenbegrenzung für Emissionen rechtlich festlegt. Es gibt im ganzen also gute Gründe, eine solche Verleihungsgebühr als zulässig anzusehen, sofern das zugrunde liegende System – die Kontingentierung des Kohlenstoffhandels – verfassungsmäßig ist. Hier scheint mir das eigentliche Problem dieses Modells zu liegen.

Man muss jedoch, um die skizzierte Idee aufzugreifen, gar nicht das Inverkehrbringen von Kohlenstoffen kontingentieren, sondern man kann etwas anderes machen, das zu demselben Ergebnis führt, sich rechtlich aber leichter rechtfertigen lässt: Man kann auch in diesem Modell durchaus wie im bisherigen Emissionshandelssystem bei der Kontingentierung der Treibhausgas-Emissionsmenge bleiben. Nur würde nicht der Emittent verpflichtet, für seine Emissionen Zertifikate abzugeben, sondern derjenige, der Kohlenstoffe in den Verkehr bringt, müsste dafür so viele Emissionszertifikate – die er zuvor erworben hat – abgeben, wie der Menge von CO_2-Einheiten entspricht, die bei der Verbrennung der von ihm in den Verkehr gebrachten Kohlenstoffe freigesetzt werden.

Die Rechtfertigung der Versteigerung der in dieser Weise ausgestalteten Zertifikate mit dem Gesichtspunkt der Vorteilsabschöpfung könnte als problematisch erscheinen, weil derjenige, der die Kohlenstoffe in den Verkehr bringt, ja gar nicht die Umwelt durch Emission von Treibhausgasen in Anspruch nimmt. Aber er ist mittelbarer Verursacher der Emissionen, die aus dem Verbrauch dieser Kohlenstoffe notwendig entstehen. Und er zieht auch Vorteile aus diesem Verbrauch, denn ohne diesen könnte er seine Pro-

dukte gar nicht verkaufen. Eine Abgabe, die dem Verkäufer eines Produkts angelastet wird, das notwendig zu Emissionen und somit zur Umweltinanspruchnahme führt, lässt sich daher m.E. durchaus als Ressourcennutzungsabgabe rechtfertigen, jedenfalls dann, wenn sie darauf angelegt ist, auf denjenigen abgewälzt zu werden, der unmittelbar – durch Verbrauch dieses Produkts – die Umwelt belastet. Nur darf dieser nicht ein zweites Mal für diese Belastung in Anspruch genommen werden.

VIII. Ergebnis

Zusammenfassend kann ich also sagen: Einer Treibhausgasemissionsabgabe oder der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten stehen keine verfassungsrechtlichen Hindernisse entgegen, die nicht überwunden werden könnten. Dies gilt auch für die Rückerstattung des Aufkommens aus diesen Abgaben an die Konsumenten.

Die Autoren dieses Heftes

Eckhard Behrens
Bergstraße 29, 69120 Heidelberg

Dr. Gerd Eisenbeiß
Am Rehsprung 23, 53229 Bonn

Prof. Dr. Dietrich Murswiek
Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg,
Platz der Alten Synagoge 1, D-79085 Freiburg i. Br.

Fundstelle des Mottos:

John Maynard Keynes,
Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes,
1936, Seite134.

Zeitgeschehen:

Ordnungspolitische Lehren aus der Hamburger Volksabstimmung

Eckhard Behrens

Das Ergebnis der Volksabstimmung in Hamburg vom 18. Juli 2010 ist ein Stopp-Signal, das hoffentlich bundesweit richtig verstanden wird! Die Meinungen sind bei fast jeder pädagogischen Frage ebenso geteilt wie bei dieser Volksabstimmung. Jeder ist für Reformen, aber jeder für eine andere. Deshalb begegnet fast jede Reform einer mehrheitlichen Ablehnung. Hinzu kommt, dass das bestehende Bekannte dem unbekannten Neuen vorgezogen wird. Daher die Politiker-Erfahrung: Man kann mit Bildungspolitik Wahlen verlieren, aber nicht gewinnen.

Mit dem Hebel von Koalitionsvereinbarungen können kleine Parteien einem größeren Partner ihre Positionen aufzwingen, aber dem pädagogischen Fortschritt wird kein Dienst erwiesen, wenn dann die Koalition gemeinsam scheitert. Auch gut begründbare pädagogische Reformen sind mit obrigkeitsstaatlichen Strategien nicht mehr durchsetzbar – auch nicht mit exzellenter Kommunikation. Die Politik muss aufhören, ihre Bürger besserwisserisch zu bevormunden. Erfolgsversprechender ist es, Mindermeinungen eine Gasse zu öffnen. Jeder hat das Recht auf eine eigene pädagogische Meinung, aber bisher nicht das Recht, sie zu realisieren – außer im Rahmen des privaten Schulwesens, das von immer mehr Eltern und Lehrern gewählt wird.

Auch im staatlichen Schulwesen kann die Einsicht fruchtbar werden: Was an der einzelnen Schule verbessert werden müsste und mit den vorhandenen Personen und Mitteln kurz-, mittel- und langfristig wirklich verbessert werden kann, wissen die Eltern und Lehrer dieser Schule besser als weit entfernte Politiker. Natürlich werden die Bürger sich auch an der einzelnen Schule nicht immer einig sein über die pädagogischen Konzepte und deshalb teilweise die Schule wechseln, wenn sich Veränderungen abzeichnen. Wenn Lehrer und Eltern Schulwahlfreiheit haben, kann bald in jeder einzelnen Schule ein hinreichender Konsens darüber entstehen, was geändert und was beibehalten werden soll. Von Schule zu Schule werden sich die pädagogischen Konzepte unterscheiden, aber sie werden jeweils vom Konsens der Beteiligten getragen sein und ihnen ein ungehindertes pädagogisches Engagement ermöglichen.

Die Konsensbildung wird sich oft am Bestehenden orientieren und es nur behutsam fortentwickeln. Von der Machbarkeit jeder Reformidee müssen die Beteiligten vor Ort immer erst überzeugt werden. Die Veränderungen werden daher insgesamt gesehen eher begrenzt bleiben, können in Einzelfällen aber auch in großen Schritten vorangehen. So wird längeres gemeinsames Lernen dann in jedem Bundesland an einigen Schulen realisiert werden. Für diese Einschätzung spricht, dass fast die Hälfte der Hamburger Bürger für längeres gemeinsames Lernen gestimmt hat.

Wenn die Bildungspolitik – in Hamburg und anderswo – sich entschließt, die Pädagogik den Pädagogen und den Eltern zu überlassen, die sich in ihren Schulen frei zusammenfinden, um für die Kinder das zu tun, was sie für nötig und für möglich halten, dann muss sie einen neuen ordnungspolitischen Rahmen für die entstehende pädagogische Vielfalt schaffen. Die Finanzierung der Schulen sollte strikt an der Schülerzahl ausgerichtet werden – am besten durch die Ausstattung der Schüler mit Bildungsgutscheinen. Dann folgt das staatliche Geld den Schülern an die gewünschte Schule. Das regt den pädagogischen Wettbewerb an und ist zugleich eine Antwort auf die künftigen Probleme des Schülerrückgangs im Zuge des demographischen Wandels.

Nicht so einfach wird das Prüfungs- und Berechtigungswesen an die entstehende pädagogische Vielfalt anzupassen sein. Die Verleihung von Berechtigungen muss dem Gleichheitssatz entsprechen und droht daher die pädagogische Freiheit aufzuheben, wenn es nicht gelingt, Ungleiches sachgerecht ungleich zu behandeln. Aber bei Beachtung von drei Grundsätzen wird die Politik Lösungen finden, die diesen Konflikt befrieden:

1. Soweit Berechtigungen nicht abgeschafft werden, bleibt es beim staatlichen Examensmonopol, aber dieses ist nicht mehr mit vereinheitlichender, jedoch weiterhin mit qualitätssichernder Absicht zu handhaben.
2. Jede staatliche Schule kann sich Lehrziele genehmigen lassen, die andersartig, aber gleichwertig sind; private Schulen haben nach dem Grundgesetz schon seit Jahrzehnten einen Anspruch auf die Genehmigung gleichwertiger Lehrziele (Qualitätssicherung).
3. Die Schüler werden nur geprüft, was sie an ihrer Schule von Rechts wegen (im Rahmen der genehmigten Lehrziele) unterrichtet wurden.

Gefordert ist jetzt neues bildungspolitisches Denken und Handeln. Man kann gespannt sein, wie die Parteien auf diese Herausforderung reagieren werden.

Silvio Gesell: **GESAMMELTE WERKE auf CD**

18 Bände, Register und Bonusmaterial (nach Abschluss der Gesammelten Werke gefundene und bisher unveröffentlichte Briefe, Manuskripte und zwei Warenkataloge aus seinem Berufsleben.)
7.090 Seiten | CD-ROM | 29,95 Euro ISBN 978-3-87998-101-4

GAUKE GMBH
VERLAG FÜR SOZIALÖKONOMIE
Hofholzallee 67 | 24109 Kiel

Bestellungen:
SOZIALÖKONOMIE-SHOP
www.sozialoekonomie.de

Schriftenreihe »Fragen der Freiheit«
Begründet 1957 durch Diether Vogel †, Heinz-Hartmut Vogel †, Lothar Vogel †
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Redaktion: Fritz Andres c/o Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Die Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.
Für nichtverlangte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen.
Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung des Herausgebers.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.,
Badstr. 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (07164) 3573
Fax (0 71 64) 70 34, E-Mail: info@sffo.de
Internet: www.sffo.de

Preise: *Einzelheft:* 5,– Euro/8,– sfr
für Schüler, Studenten, Auszubildende und Arbeitslose:
3,– Euro/5,– sfr –
jeweils zuzüglich Versandkosten
Abonnement: 5,– Euro/8,– sfr
für Schüler, Studenten, Auszubildende und Arbeitslose:
3,– Euro/5,– sfr –
jeweils pro Heft und einschließlich Versandkosten
Rechnungsstellung am Jahresende

Bank: Volksbank Göppingen Nr. 482 999 004, BLZ 610 605 00
Postbank Frankfurt am Main 261404-602, BLZ 500 100 60
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V. als *förderndes Mitglied* mit einem Jahresbeitrag von 60,– Euro/100,– sfr oder mehr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die *unentgeltliche Lieferung* der »Fragen der Freiheit« informiert.

ISSN 0015-928 X
Technische Gesamtherstellung:
Mediendesign Späth GmbH, 73102 Birenbach
Printed in Germany