

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

126

Dezember 2010



- **Wege aus der Euro-Krise**
Ordnungspolitische Positionen
- **Bankenaufsicht**
Stand der Reformdebatte
- **Globale Ungleichgewichte**
Gefahr für die Weltwirtschaft?
- **Energiekonzept**
Eine ökonomische Bewertung
- **Sachverständigenrat**
Chancen für einen stabilen Aufschwung
- **Europäischer Bahnverkehr**
Zahlreiche Wettbewerbsverstöße

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Philipp Harms
Friedrich Heinemann
Thomas Mayer
Wilhelm Hankel

Wege aus der Euro-Krise

Die Euro-Krise: Kinderkrankheit eines Jahrhundertprojekts	2
Marktdisziplin: Die entpolitisierte Schuldenbremse	5
Restrukturierung der Staatsverschuldung	9
Die Euro-Tragödie: Macht oder ökonomisches Gesetz?	14

Weltwirtschaft

Thomas Hartmann-Wendels
Hans-Joachim Haß
Federico Foders

Reform der Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise	20
Deutsche Exportüberschüsse – Zur Kritik aus dem Ausland	27
Befinden sich die Währungen im internationalen Abwertungswettlauf?	32

Wirtschaftspolitik national

Michael Häder
Johann Eekhoff
Peter Westerheide

Das Energiekonzept der Bundesregierung – Darstellung und ökonomische Bewertung	36
Ludwig-Erhard-Lecture 2010: Umverteilung versus Effizienz im Gesundheitssystem	43
Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Chancen für einen stabilen Aufschwung“	47

Gescheiterte Politik?

Gottfried Ilgmann
Heinrich Langerbein

Wettbewerb auf der Schiene: Von der EU verordnet, von den Staatsbahnen unterlaufen	57
Die Entwicklungspolitik ist überholungsbedürftig	64

Wirtschaftstheorie

Bernd Fitzenberger

Die Ökonomie-Nobelpreisträger 2010	70
--	----

Auf nach Europa! – Aber wo liegt es?

Das hätte wohl kaum jemand gedacht, geschweige denn als realistische Möglichkeit prognostiziert: dass über die politische, die wirtschaftliche und die geographische Gestalt des organisierten „Europa“ zur Jahreswende 2010/2011 zwar immer noch mit ehrlich bemühtem Ernst, aber auch mit sich häufenden Kontroversen debattiert werden würde. War „Europa“ als realisierte Idee nicht längst eine Selbstverständlichkeit geworden? Sind Währungsunion und Euro nicht die den Alltag der „Kern-Europäer“ prägenden wirtschaftlichen Realitäten? Und sind sie nicht mehr und mehr auch zu politischen Symbolen geworden – zu Wegmarken und Leuchten, die den Gang Europas durch die künftige Geschichte hin zu den immer dichter folgenden Stationen auf dem Weg zur „Einheit“ markieren sollten?

Ländernamen wie „Griechenland“ und „Irland“ – und schon längst nicht mehr nur die – sind zu Chiffren der Besinnung, der Bereitschaft zu mehr Realitätssinn in der Begeisterung für ein organisiertes Europa und nicht zuletzt in der Einschätzung der Chancen für eine stabile Währungsunion in Europa geworden. Und es gibt keine Blaupause der Ökonomie, keine Vereinbarung der Politik oder gar eine Regel der Logik, die den Schluss erlaubte, es sei für die Aufklärung aller Beteiligten schon hinreichend Lehrgeld auf dem Weg zu einer stabilen Währungsunion gezahlt worden. Im Gegenteil: Die Befürchtung derjenigen Ökonomen, die mehr auf die Organisationskräfte eines quasi selbsttätig zum Gleichgewicht strebenden Marktsystems als auf politische Entwürfe aus dem Konferenzsaal setzen, hat sich im Fall der Europäischen Währungsunion auf hoffentlich doch lehrreiche Weise bestätigt. Man mag jetzt so viele Kredite in die Währungsunion hineinschieben, wie man eben auftreiben kann: Märkte dieser Größenordnung, mit ihrer politisch und wirtschaftlich sozusagen eingebauten Volatilität, müssen sich nach den Regeln ihrer eigenen, gelegentlich auch mal verquer erscheinenden Logik selbst steuern. Diese Regeln sind nach einiger Zeit der Beobachtung begreifbar. Aber sie sind nicht am Reißbrett imitierbar.

Ein rein politisch organisiertes, liberale Marktstrukturen im Zweifel zugunsten von allerlei Lenkungen und marktfernen Vereinheitlichungen zurückweisendes Europa war und ist ein teurer ordnungspolitischer Fehlgriff. Er kostet Ressourcen und Entwicklungsmöglichkeiten. *Ludwig Erhard* würde dem auch nach der Lektüre in der Sache „Währungsunion gegen freie Wechselkurse“ nicht widersprechen.

Hans D. Barbier

Wege aus der Euro-Krise



Die Euro-Krise: Kinderkrankheit eines Jahrhundertprojekts

*Prof. Dr. Philipp Harms
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere International Economics,
an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz*

■ Bis kurz nach der Jahrtausendwende gehörte das sogenannte Feldstein-Horioka-Puzzle zu den großen ungelösten Fragen der internationalen Makroökonomik: Eine beträchtliche Zahl wissenschaftlicher Arbeiten versuchte, die von den Ökonomen *Martin Feldstein* und *Charles Horioka* in einem Aufsatz aus dem Jahr 1980 dokumentierte hohe Korrelation zwischen nationalen Spar- und Investitionsquoten zu erklären. Wie konnte es sein, so das Rätsel, dass die fortschreitende offizielle Integration und Deregulierung der Kapitalmärkte in den westlichen Industrienationen nicht zu einem stärkeren Anwachsen des „intertemporalen Handels“ geführt hatte – also zu einem Handel mit Vermögenswerten, der es den ärmeren Volkswirtschaften erlauben würde, ihre gegenwärtigen Konsum- und Investitionsbedürfnisse zu stillen, und der den Sparern in reicheren Volkswirtschaften im Gegenzug Anlagemöglichkeiten mit hohen Renditen bieten würde. Die vergleichsweise geringen Leistungsbilanzüberschüsse der Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurden als Symptom ungenützter Möglichkeiten interpretiert. Eine stärkere De-facto-Integration der Kapitalmärkte galt allgemein als erstrebenswert.

Globalisierungs-Optimismus der 1990er Jahre

Vor diesem Hintergrund war es eine kleine Sensation, als die Ökonomen *Olivier Blanchard* und *Francesco Giavazzi* in einem viel beachteten Aufsatz aus dem Jahr 2002 das „Ende des Feldstein-Horioka-Rätsels“ verkündeten. Wie die Autoren zeigten, hatte der Globalisierungsschub der 1990er Jahre – der Abbau von Kapitalverkehrsbeschränkungen und nicht zuletzt die deutlichen Fortschritte bei der europäischen Integration – zu einer raschen Divergenz nationaler Spar- und Investitionsquoten geführt: Hohen Leistungsbilanzüberschüssen einiger Länder standen hohe Defizite anderer Volkswirtschaften gegenüber. Die internationalen Finanzmärkte schienen endlich ihre Aufgabe wahrzunehmen, und man war dem Ziel eines effizienten Einsatzes von Ersparnissen und Kapital scheinbar etwas näher gekommen.

Unter den Industrienationen schienen zwei Länder ganz besonders vom verbesserten Zugang zum internationalen Kapitalmarkt zu profitieren: Portugal und Griechenland. Beide Länder waren in den 1980er Jahren der Europäischen Union (EU) beigetreten. Die Einbindung in den institutionellen Rahmen der EU erlaubte ihnen, Leistungsbilanzdefizite anzuhäufen, die nach der Jahrtausendwende und nach der Aufnahme in die Europäische Währungsunion bis auf zweistellige Prozentanteile am Bruttoinlandsprodukt anwuchsen. Zwar wiesen Autoren wie *Blanchard* und *Giavazzi* darauf hin, dass die internationalen Kapitalflüsse weniger die inländischen Investitionen als den inländischen Konsum finanzierten. Aber angesichts des vergleichsweise geringen Pro-

Kopf-Einkommens und der guten Wachstumsaussichten der beiden Länder schien diese Form von „Konsumglättung“ gerechtfertigt.

Vor dem Hintergrund der Finanzmarkturbulenzen der vergangenen zwei Jahre ist es lohnend, sich den Globalisierungs-Optimismus der 1990er Jahre vor Augen zu führen, der im Beitrag von *Blanchard* und *Giavazzi* zum Ausdruck kommt. Zentraler Bestandteil dieses Optimismus war die Auffassung, dass intertemporaler Handel grundsätzlich sinnvoll und wohlfahrtssteigernd ist, dass Leistungsbilanzdefizite ebenso wenig die ökonomische Unterlegenheit – oder gar moralische Verkommenheit – eines Landes widerspiegeln, wie sich Leistungsbilanzüberschüsse als Nachweis für die Überlegenheit einer Volkswirtschaft interpretieren lassen, und dass Institutionen wie die Europäische Währungsunion einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren internationaler Kapitalmärkte leisten können.

Die Rückbesinnung auf diese grundsätzlichen Überzeugungen und Hoffnungen kann bei der Beantwortung der Frage helfen, ob der Beinahe-Kollaps des europäischen Finanzsystems im vergangenen Mai einen fundamentalen Fehler im Bauplan der Eurozone offengelegt hat, oder ob die Turbulenzen lediglich Mängel im Umgang mit einem System anzeigen, das grundsätzlich funktions-tüchtig und bewahrenswert ist. Auf dieser Grundlage lässt sich argumentieren, welche Korrekturen nötig sind, um die gegenwärtige Krise zu meistern und zukünftige Krisen weniger wahrscheinlich zu machen.

Sorglose Anleger und falsche politische Signale

Für die Krise an den europäischen Finanzmärkten war eine Reihe von Fehlentwicklungen verantwortlich, die sich aus einer Kombination von Naivität, missverständlichen Politiksignalen und falschen Anreizen ergaben. Naiv war zunächst der Glaube an die unerschütterliche Robustheit des Finanzsystems in der industrialisierten Welt. Zwar hatten die 1990er Jahre eine ganze Reihe von Finanz- und Währungskrisen in Entwicklungs- und Schwellenländern mit sich gebracht. Doch diese Turbulenzen hatten in Volkswirtschaften stattgefunden, deren institutionelle Defizite jedem offenkundig erschienen. Die steigenden Leistungsbilanzüberschüsse vieler Industrienationen wurden dagegen nicht zuletzt mit dem Argument erklärt, dass die dortigen Kapitalmärkte prinzipiell überlegen und krisenresistent seien – eine Vorstellung, die durch das Subprime-Debakel in den USA und die Fiskalkrise in der Eurozone als Illusion entlarvt wurde.

Die Sorglosigkeit der Anleger, die sich aus einer naiven Einschätzung von Bonitäten ergab, wurde durch eine Reihe missverständlicher Politiksignale verstärkt. Zwar hatten die Gründer des Europäischen Währungsraums mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt ein Regelwerk entworfen, das eine Unterordnung der Geldpolitik unter die fiskalischen Bedürfnisse der beteiligten Länder verhindern sollte. Doch weder die angekündigten Sanktionen beim Durchbrechen der Defizit-Obergrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch die oft beschworene No-bail-out-Klausel wirkten disziplinierend. Das Verhalten Deutschlands kurz nach der Jahrtausendwende führte den anderen Mitgliedstaaten vor Augen, dass es Wege gab, ungestraft mit einem höheren Budgetdefizit davonzukommen. Und wie wenig glaubwürdig die Ankündigung war, dass man überschuldeten Ländern auch im Krisenfall nicht mit eigenen Mitteln unter die Arme greifen würde, zeigte sich im Mai 2010: Dass die europäischen Regierungen durch ein eilig geschnürtes Netz aus Zahlungen und Bürgschaften einen griechischen Staatsbankrott verhinderten, war angesichts der immensen

Kosten, die ein Flächenbrand an den Kapitalmärkten der Eurozone mit sich gebracht hätte, nicht überraschend. Wie die Marktteilnehmer korrekt antizipiert hatten, blieb der Politik mangels Alternativen nichts anderes übrig.

Die Kombination aus Sorglosigkeit und missverständlichen Rahmenbedingungen führte zu einem Anlageverhalten, das Ausfallrisiken nicht mehr wahrnahm oder – in Erwartung staatlicher Rettungsmaßnahmen – schlicht ignorierte. Dass die Zinsaufschläge griechischer Staatsanleihen nach der Jahrtausendwende auf nahezu null sanken, demonstrierte, dass die Kapitalmärkte mit dem Wegfall des Wechselkursrisikos die Kreditwürdigkeit Griechenlands nahezu genauso hoch einstufen wie die Bonität Deutschlands. Dies wiederum kam einer Einladung an die griechische Regierung gleich, die ohnehin beträchtliche Staatsverschuldung durch weitere Kreditaufnahme zu erhöhen. Das Gleiche galt für Länder wie Spanien, Portugal und Irland. Als die US-amerikanische Finanzkrise nach Europa überschwappte und auch die Stabilität hiesiger Banken gefährdete, rückte die prekäre Haushaltssituation dieser Länder wieder stärker in den Fokus. Das Eingeständnis der griechischen Regierung, dass der Finanzierungsbedarf des Landes noch viel größer sei als bis dahin angenommen, löste schließlich die Entwicklung aus, die sich nach und nach zur Euro-Krise auswuchs.

Verlässliche Informationen und transparente Regeln

Um Auswege aus dieser Krise zu finden, muss zunächst geklärt werden, ob es sich um eine Krise der Europäischen Währungsunion handelt, die durch die Annahme einer gemeinsamen Währung verursacht wurde und durch den Abschied von dieser Währung gelöst werden kann. Für eine „Mitschuld“ des Euro spricht, dass Regierungen in Ländern wie Griechenland und Portugal ihre Budgetdefizite zu ungünstigeren Konditionen hätten finanzieren müssen, wenn die Anleger immer noch das Wechselkursrisiko berücksichtigt hätten. Die Vorstellung aber, dass sich diese Länder mit einer Rückkehr zu Drachme und Escudo aus der Krise befreien könnten, ist irrig. Ganz abgesehen davon, dass kaum jemand wünschen wird, dass Europa zu den inflationären Abwertungsritualen der 1970er und 1980er Jahre zurückkehrt, zeigen beispielsweise die Erfahrungen der Asienkrise von 1997/98, dass die expansiven Effekte einer Abwertung sehr begrenzt sein können: Wirken die desaströsen Folgen für den nationalen Finanzsektor stärker als der Zugewinn an „preislicher Wettbewerbsfähigkeit“, dann schadet eine Abwertung mehr als sie nutzt.

Die Lösung muss also im Kontext der Europäischen Währungsunion gesucht werden. Hier ist zunächst anzustreben, dass Anleger und Regierungen ihre Entscheidungen auf Grundlage verlässlicher Informationen treffen können. Dabei handelt es sich um mehr als um die Perfektionierung technischer Abläufe: Die Einschätzung der Kreditwürdigkeit eines Landes sollte nicht ausschließlich den Ratingagenturen überlassen werden. Die Ratings sollten vielmehr durch detaillierte Informationen zur nationalen Haushaltslage und Schuldensituation ergänzt werden, deren Verlässlichkeit durch eine entsprechende Institution kontrolliert wird. Nur wenn diese Informationen vorliegen, spiegeln die Preise am Kapitalmarkt das tatsächliche Risikoprofil von Staatsanleihen wider.

Darüber hinaus sollte ein System transparenter und verbindlicher Regeln erarbeitet werden, das auch dann wirksam bleibt, wenn es zum schlimmsten Fall eines Staatsbankrotts kommt. Für diesen Fall müsste eine klare Hierarchie von Vor- und Nachrangigkeiten bei der Berücksichtigung ausstehender Forderungen sowie eine robuste Konstruktion von Abstimmungs- und Entscheidungsprozeduren entwickelt werden. Im Gegensatz zur markigen, letztlich aber wir-

kungslosen Drohung einer No-bail-out-Klausel würde ein solches System erkennen lassen, mit welchen Einbußen die Gläubiger im Fall eines Staatsbankrotts zu rechnen haben. Dies würde wiederum die Konditionen bestimmen, unter denen sie zur Kreditvergabe bereit sind.

Dieses System müsste auch die Europäische Zentralbank mit einbinden, die als – zumindest vorübergehender – Abnehmer von Staatspapieren einen wichtigen Einfluss auf den Anleihenmarkt hat: Nur wenn auch die Europäische Zentralbank ihre Bereitschaft, Banken gegen Hinterlegung von Staatspapieren mit Liquidität zu versorgen, konsequent an die Bonität der entsprechenden Regierungen knüpft, spiegeln die Preise dieser Papiere das Ausfallrisiko korrekt wider.

Der langfristige Nutzen des Euro überwiegt

Mit der Konstruktion des „Euro-Rettungsschirms“ hat sich die Politik im vergangenen Mai Zeit gekauft, um eine mittelfristig tragfähige Lösung zu entwickeln. Das alte Regelwerk war stark durch Ankündigungen charakterisiert, die als wenig glaubwürdig wahrgenommen wurden. Die Vermutung, dass die Eurozone den Absturz einzelner Länder – im eigenen Interesse – nicht zulassen würde, hat zu entscheidenden Fehlentwicklungen an den Finanzmärkten geführt, und wurde durch die Ereignisse im Mai 2010 bestätigt. Wenn es gelingt, Institutionen und Regeln zu entwickeln, die ein hohes Maß an Transparenz und Verlässlichkeit garantieren, werden sowohl Anleger als auch Regierungen ihre Entscheidungen an Preisen ausrichten, welche Ausfallrisiken korrekt widerspiegeln und damit die gewünschte Lenkungswirkung entfalten. Die europäischen Finanzmärkte dürften dann wieder in ein ruhigeres Fahrwasser zurückfinden.

Die Euro-Krise wird mittelfristig als schmerzhaftes Begleiterscheitern einer grundsätzlich positiven Entwicklung betrachtet werden – als Kinderkrankheit eines Jahrhundertprojekts, dessen langfristiger Nutzen die Kosten der anfänglichen Turbulenzen bei Weitem übersteigt. ■

Marktdisziplin: Die entpolitisierte Schuldenbremse

PD Dr. Friedrich Heinemann

Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

■ Nicht erst seit den Krisen Griechenlands und Irlands ist bekannt, woran Europas Stabilitätspakt fundamental krankt: Der Pakt beruht auf dem Prinzip der wechselseitigen Selbstkontrolle der nationalen Regierungen der Eurozone. Sanktionen bis hin zu Strafzahlungen hat es daher bislang nur auf dem Papier gegeben. Europas Regierungschefs konnten sich noch nie dazu durchringen, einen der ihnen durch Sanktionen politisch zu demütigen. Überdies hat die Politik die faktische Verfügungsgewalt über die Regeln des Pakts. Sie nutzt diesen Einfluss gegebenenfalls, um drohende Sanktionen abzuwenden, wie geschehen im Skandal um die deutschen und französischen Defizite sowie die Missachtung und Abänderung des Pakts vor fünf Jahren.



Alle Versuche, den Pakt zu entpolitisieren und ihn damit schlagkräftiger zu machen, scheitern daran, dass sich die nationalen Regierungen nicht automatischen Sanktionen oder unabhängigen Kontrollinstitutionen unterwerfen wollen. Aus diesem Grund sind begründete und vernünftige Reformideen, die es seit Langem zahlreich gibt, chancenlos. Dies gilt für die Idee einer unabhängigen Überwachungsinstitution ebenso wie für den Vorschlag eines stärkeren Automatismus bei Strafen.

Die Marktdisziplin ist dem Stabilitätspakt weit überlegen

Vor diesem Hintergrund bietet die Schuldenkrise einiger Euro-Staaten bei aller Dramatik und allen Risiken auch eine große Chance. Werden nun die Weichen richtig gestellt, dann könnte Europa endlich einen glaubwürdigen Mechanismus zur Begrenzung der Staatsschulden etablieren. Seitdem Investoren an den Märkten für Euro-Staatsanleihen begriffen haben, dass auch Staaten der Eurozone ein Ausfallrisiko aufweisen, ist diese Marktdisziplin aktiviert worden. Endlich werden Staaten der Europäischen Union (EU) genauso wie Unternehmen in ihrer Kreditwürdigkeit geprüft. In Abhängigkeit vom Ergebnis bestimmen sich die Kreditkonditionen unter Einschluss einer differenzierten Risikoprämie. Im Fall einer sehr ungünstigen Bewertung wird der Neukredit sogar verweigert. Dieser Mechanismus hat genau die Eigenschaften, die für den Stabilitätspakt wünschenswert sind, aber dort niemals durchsetzbar sein werden:

- Die Marktdisziplin bietet den beim Stabilitätspakt vergeblich geforderten Automatismus: Neue Informationen über mangelnden Konsolidierungswillen und politische Reformverweigerungen führen in Sekundenschnelle zum Druck auf die Anleihekurse des betreffenden Landes. Die Strafe in Form höherer Zinsen erfolgt automatisch spätestens bei der nächsten Anleihe-Emission des Landes.
- Die Marktdisziplin ist entpolitisiert: Sanktionen werden ohne jede Notwendigkeit von politischen Diskussionen und Abstimmungen verhängt. Kein politisch noch so machtvoller Regierungschef kann die Strafen verhindern. Die Risikoprämie auf Anleihen eines unsoliden wirtschaftenden Staates wird nicht am Verhandlungstisch bestimmt. Während Politiker noch die Solidität ihrer Staatsfinanzen beteuern mögen, lassen sich Anleihehändler nicht beeindrucken und bestrafen bereits eine lasche Schuldenpolitik durch ihre Verkaufsaufträge.
- Die Marktdisziplin basiert auf einem finanzpolitischen Gesamtbild: Investoren haben ein fundamentales Eigeninteresse, sich einen umfassenden Eindruck der ökonomischen und finanziellen Situation eines Schuldners zu machen. Einseitige Ansätze, die wie der Stabilitätspakt lediglich auf wenige simple Kennzahlen wie Defizitquote und Schuldenstand setzen, sind tabu. Zusätzlich berücksichtigen Risikoanalysten eine Vielzahl von harten und weichen Indikatoren. Während es beim Stabilitätspakt möglich ist, Sanktionen auch durch geschickte statistische Spielereien zu entgehen, kann so das Vertrauen der Finanzmärkte nicht wieder hergestellt werden.

Dass die Marktdisziplin dem Stabilitätspakt weit überlegen ist, hat das Jahr 2010 eindrucksvoll bewiesen: Länder wie Griechenland und Irland haben in diesem Jahr eindrucksvolle Konsolidierungsprozesse eingeleitet. Was der Stabilitätspakt über Jahre nicht ansatzweise erreichen konnte, schaffte nun der Druck der Märkte innerhalb von Monaten.

Stärkere Beteiligung der Gläubiger und strengere Eigenkapitalregeln

Für die nächsten Jahre kommt es entscheidend darauf an, diese Marktüberwachung als Teil des fiskalischen Regelwerks der Eurozone abzusichern. Hier bestehen beträchtliche Risiken. Würde etwa der „Euro-Rettungsschirm“ zur permanenten und unbegrenzten Kreditlinie für hoch verschuldete Staaten, würde dies die preisliche Diskriminierung zwischen guten und schlechten Schuldnern wieder eliminieren. Entstände ein europäischer Garantieverbund, wie er etwa heute bereits für die deutschen Bundesländer untereinander Realität ist, dann wäre die Marktdisziplin tot. Alle Staaten dieses Verbundes würden dann über einen Kamm geschoren; solide Staaten hätten keine besseren Finanzierungskonditionen als die unsoliden.

Für die dauerhafte Etablierung der Marktdisziplin ist die Beteiligung der Gläubiger an der Lösung einer Überschuldungssituation von zentraler Bedeutung. Nur so schauen die potenziellen Kreditgeber vor der Kreditvergabe an einen Euro-Staat auch genau hin. Hier ist die bisherige Linie der Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen ausdrücklich zu loben, auch wenn die Erfolgsaussichten ungewiss sind. Mit ihrem Beharren auf einem Krisenmechanismus unter Einbezug der Gläubiger verfolgt die Bundesregierung die richtige Priorität. Demgegenüber waren Kompromisse beim Stabilitätspakt, wie etwa der Verzicht auf den Stimmrechtsentzug von Mitgliedstaaten mit hohen Defiziten, vertretbar, weil sie den ohnehin weitgehend machtlosen Pakt betreffen.

Allerdings werden notwendige Änderungen im Bereich der Finanzmarktregulierung von der Politik derzeit noch ignoriert. So müssten zur Unterstützung der Marktdisziplin die Eigenkapitalanforderungen an Banken und Versicherungen so angepasst werden, dass jede Privilegierung von Forderungen gegen Euro-Staaten unterbleibt. Eine Ursache der jetzigen Schuldenkrise ist, dass Finanzinstitute verstärkt in Euro-Staatsanleihen investiert haben, weil diese nur geringe oder keine Unterlegung mit Eigenkapital erforderlich machen. Deshalb ist das Banken- und Versicherungssystem heute so verletzlich im Hinblick auf eine mögliche Gläubigerbeteiligung der griechischen oder irischen Staatsanleihen. In den Eigenkapitalanforderungen gilt immer noch die Fiktion der absoluten Sicherheit von Forderungen gegen Staaten.

Banken und Versicherungen sollten für einen Euro-Mitgliedstaat als Schuldner künftig nicht weniger Kredit vorhalten müssen als für einen privaten Kreditnehmer der gleichen Rating-Kategorie. Auch müssen sogenannte Klumpenrisiken – also erhöhte Ausfallrisiken durch eine zu wenig gestreute Kreditvergabe –, bedingt durch eine zu starke Konzentration einzelner Institute auf Euro-Staaten mit schlechter Bonität, künftig begrenzt werden. Hier greifen etwa die geplanten neuen Eigenkapitalregeln für Versicherer im Rahmen des Projekts der EU-Kommission zu einer Reform des Versicherungsaufsichtsrechts (Solvency 2) zu kurz, weil hier sogar griechische Staatsanleihen immer noch von der Unterlegung mit Eigenkapital frei gestellt wären.

Stärkung und Sicherung der Marktdisziplin

Außerdem kann die Marktdisziplin durch verbesserte Fiskalstatistiken noch effektiver werden. Zuverlässige fiskalische Daten sind für die Risikoanalyse der Anleihemärkte ebenso wichtig wie für die politische Überwachung. Auch Marktteilnehmer bilden sich ein Urteil über die Fundamentaldaten auf Basis der verfügbaren offiziellen Statistiken. Sind diese unzuverlässig, erschwert dies

eine angemessene Marktbewertung differenzierter Ausfallrisiken. Insofern helfen die auf den Stabilitätspakt bezogenen Reformbemühungen verbesserter statistischer Informationen unmittelbar auch einer noch effektiveren Marktdisziplin und sind somit zu begrüßen.

Auf dem Weg zur dauerhaften Etablierung der Marktdisziplin stellen sich allerdings Fragen im Hinblick auf mögliche grundsätzlich nicht gerechtfertigte Vertrauenskrisen um die Zahlungsfähigkeit von Euro-Staaten. Das Phänomen sich selbst erfüllender Prophezeiungen ist nicht auszuschließen: Kommt es zu einer panischen Fluchtbewegung aus den Anleihen eines Staates, dann kann dieser Staat illiquide werden, sogar wenn er solvent ist. An dieser Stelle können bestimmte begrenzte Hilfsmechanismen durchaus eine Berechtigung haben, wenn sie nicht zum Dauerkredit werden. Hier existieren intelligente Modelle, die eine Absicherung gegen fundamental ungerechtfertigte Liquiditätskrisen bieten, ohne dass sie die Marktdisziplin durch eine pauschale Garantiegemeinschaft schwächen.

Erwähnenswert ist beispielsweise das in diesem Jahr von *Daniel Gros* und *Thomas Mayer* entwickelte Modell eines Europäischen Währungsfonds, bei dem bis zu einer kritischen Schuldengrenze – zum Beispiel 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts – Absicherungskredite verfügbar sind, darüber hinaus aber Gläubiger im Rahmen einer Umschuldung beteiligt werden müssten. Ein solcher Absicherungsmechanismus könnte dazu beitragen, Schockwellen einer Umschuldung eines überschuldeten Staates auf grundsätzlich gesunde Staaten zu vermeiden. Dieses Ansteckungsrisiko hatte zusammen mit der Risikokonzentration in den Bilanzen mancher Banken und Versicherungen zur Zwangslage vom Mai 2010 geführt, in der die sofortige Bereitstellung von Hilfskrediten alternativlos erschien, um eine Kettenreaktion zu verhindern.

Eine Reform des Stabilitätspaktes ist eher nachrangig

Eine Kritik an der Marktdisziplin lautet, dass eine staatliche Insolvenz immer ein Katastrophenszenario darstelle, das um jeden Preis vermieden werden müsse und dessen Schockwellen sogar den Bestand der Europäischen Währungsunion gefährden würden. Diese Sichtweise ist jedoch wenig fundiert. Die Zahlungsunfähigkeit New Yorks hat den US-Dollar in den 1970er Jahren nicht zerstört. Warum sollte das für Griechenland und den Euro gelten? Eine gut vorbereitete Umschuldung kann sogar zur Beruhigung der Märkte beitragen: Der Verzicht der Gläubiger auf einen Teil ihrer Forderungen vollzieht nur den ökonomisch bereits zuvor eingetretenen Verlust, der sich im Absturz der betreffenden Anleihekurse ausdrückt. Die Umschuldung ist dann der Schlussstrich und vermeidet eine jahrelange Phase der Unsicherheit, die insgesamt mit größeren realwirtschaftlichen Kosten verbunden sein kann.

Somit ergeben sich eindeutige Schlussfolgerungen: Alle Ansätze, die auf eine Härtung des Stabilitätspakts setzen, mögen begrüßenswert sein; sie können das Problem fehlender Konsolidierungsanreize aber nicht überzeugend lösen. Priorität gegenüber der Stabilitätspakt-Reform muss somit die Etablierung von Umschuldungsverfahren und die Sicherung der Marktdisziplin haben. Die Weichenstellungen müssen bald erfolgen. Käme es zur politisch scheinbar verlockenden Lösung der Verlängerung des Euro-Rettungsschirms, wäre der Weg in die Euro-Garantiegemeinschaft und faktische Transferunion kaum mehr umkehrbar. Die Folge wären nicht nur Umverteilungseffekte unter den EU-Staaten, welche die Akzeptanz Europas bei den Wählern weiter untergraben würden; noch dazu würde die einzig wirksame Schuldenbremse ausgeschaltet. ■

Restrukturierung der Staatsverschuldung

Dr. Thomas Mayer

Chefvolkswirt der Deutsche Bank Gruppe und Leiter von Deutsche Bank Research



■ Die Finanzkrise hat den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Papiertiger entlarvt. Dies kann jedoch kaum überraschen. In der Tat weist der Stabilitäts- und Wachstumspakt einen inneren Widerspruch auf: Die Durchsetzung der Haushaltsdisziplin in einer Währungsunion souveräner Staaten „von außen“ würde die Aufgabe genau jener Souveränität erfordern, auf der die Staaten so vehement bestehen. Die neuen, überarbeiteten Bestimmungen, die derzeit diskutiert werden, können trotz aller positiven Aspekte diesen logischen Defekt nicht beheben. Im Fall eines ernsthaften Konflikts wird das Ziel der Erhaltung nationaler Souveränität schwerer wiegen als die Einhaltung von Regeln der Europäischen Union (EU). Ein Beispiel hierfür ist das Beugen und Verwässern des Stabilitätspakts durch Deutschland und Frankreich im Jahr 2003; dies hätte als deutliche Warnung gesehen werden müssen, dass der Pakt zahnlos ist. Auch hat die Finanzkrise gezeigt, dass die Länder erst dann schmerzhafteste fiskalpolitische Einschnitte vornehmen, wenn die Märkte nicht mehr bereit sind, auslaufende Schulden zu verlängern und Neuverschuldung zu finanzieren.

Hieraus folgt, dass der einzig effektive Mechanismus zur Durchsetzung haushaltspolitischer Disziplin darin besteht, die Zahlungsunfähigkeit eines überschuldeten Landes zuzulassen. Tatsächlich war die Möglichkeit einer Staatsinsolvenz zumindest implizit Teil der ursprünglichen Konstruktion der Europäischen Währungsunion (EWU). In Artikel 103 des Maastricht-Vertrags – jetzt Artikel 125 des Lissabon-Vertrags – wird explizit die Haftung der EWU-Länder für die Verschuldung eines anderen EWU-Mitglieds ausgeschlossen. Darüber hinaus war der Europäischen Zentralbank (EZB) die Finanzierung von Staatsdefiziten untersagt. Allerdings war bei der Konzeption der Europäischen Währungsunion wohl übersehen worden, dass die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedslands aller Wahrscheinlichkeit nach eine existenzielle Bedrohung für die finanzielle Stabilität der gesamten EWU darstellen würde.

Da sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt als ungeeignetes Instrument zur Vermeidung von Überschuldung erwiesen hat, wurden die großen Tabus der EWU – kein „Bail-out“ eines Landes durch die Gemeinschaft und keine monetäre Finanzierung von Staatsdefiziten – verletzt. In der Folge ist die Skepsis gegenüber dem Euro in Deutschland massiv gewachsen, da diese Bestimmungen hierzu als Kernelemente der Vereinbarungen angesehen wurden, als die Bundesregierung beschloss, die D-Mark aufzugeben. So sind viele Deutsche heute der Ansicht, dass die Unterstützung für Griechenland, die Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (European Financial Stability Facility, EFSF) sowie die Ankäufe von Anleihen in Schwierigkeiten geratener Staaten durch die EZB einen Bruch der getroffenen Vereinbarungen darstellen.

Ist es möglich, Staatsinsolvenz zuzulassen?

Um die Legitimität der EWU wiederherzustellen und die Haushaltsdisziplin in der Union zu stärken, sollten die Länder für ihre Haushaltspolitik zur Verantwortung gezogen werden. Es spricht viel dafür, dass dies nur erreicht werden kann, wenn auch Mitgliedsländern und ihren Gläubigern als ultimative Kon-

sequenz unverantwortlicher Verschuldung der Staatsbankrott droht. Allerdings ist zu beachten, dass ein Staatsbankrott in der EWU nur dann möglich sein darf, wenn gewährleistet ist, dass dies nicht zu einer Krise des gesamten Finanzsystems in der EWU führt.

Dementsprechend hat das Centre for European Policy Studies (CEPS) im Februar dieses Jahres einen Mechanismus mit dem Namen „Europäischer Währungsfonds“ (EWF) vorgeschlagen, der dem Markt behilflich ist, einen angemessenen Rückzahlungswert für die Schulden des zahlungsunfähigen Landes zu finden, und der Ansteckungseffekte für andere Länder vermeiden hilft, die trotz einer soliden finanziellen Position unter Marktdruck geraten könnten. Zu diesem Zweck soll der EWF Garantien geben und einen Austausch der nationalen Anleihen gegen EU-garantierte Anleihen mit einem Abschlag vornehmen können.

In jüngster Zeit hat die Idee, der EWU einen Mechanismus zur Abwicklung von Staatsinsolvenzen an die Hand zu geben, in akademischen Kreisen Akzeptanz gewonnen. So argumentiert *Jacob Kirkegaard* vom Peterson Institute for International Economics, dass die Bemühungen der Vergangenheit, einen „Abwicklungsmechanismus für Staatsverschuldung“ (Sovereign Debt Default Regime) zu entwickeln – wie vonseiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) nach der argentinischen Krise zu Beginn des letzten Jahrzehnts vorgeschlagen – scheiterten, weil die Länder nicht willens waren, einen Teil ihrer Souveränität an eine supranationale Behörde abzutreten. In der EU ist die Situation eine andere, da die Mitgliedstaaten bereits Teile ihrer Souveränität auf die supranationale Ebene verlagert haben. Daher besteht hier eine erheblich größere Chance, einen solchen Mechanismus zu etablieren.

Des Weiteren hat ein Team von Ökonomen des Brüsseler Bruegel-Instituts einen konkreten Vorschlag für einen europäischen Mechanismus zur Bewältigung von Staatsverschuldungskrisen in der EWU vorgelegt. Der Vorschlag sieht die Schaffung von drei separaten Institutionen vor: ein Organ der Rechtspflege (mit Entscheidungsbefugnis zur Eröffnung von Umschuldungsprozessen), eine ökonomische Instanz, welche die erforderliche ökonomische Expertise bereitstellt (sowie die Einschätzung vornimmt, ob ein Land zahlungsunfähig ist und in welchem Umfang Schuldenabbau betrieben werden muss, um die Liquidität wiederherzustellen), sowie ein finanzielles Organ, das die finanzielle Unterstützung der Länder (in Form von kurz- und mittelfristigen Krediten zur Unterstützung der wirtschaftlichen Anpassungen) übernimmt. Die Autoren bevorzugen einen „gesetzlichen Ansatz“ gegenüber einem „vertraglichen Ansatz“. Beim „gesetzlichen Ansatz“ übertragen die Länder das Recht zum Umschuldungsmanagement auf ein supranationales Organ; beim „vertraglichen Ansatz“ ebnen kollektive Handlungsklauseln für Anleihen den Weg zur Umschuldung. Die erste Option erlaubt das Aggregieren sämtlicher Forderungen der Gläubiger.

Sind Insolvenzen „unnötig, unerwünscht und unwahrscheinlich“?

In einem Positionspapier des IWF-Stabs vom September 2010 wird die Ansicht vertreten, die Zahlungsunfähigkeit einer reiferen Volkswirtschaft sei heutzutage „unnötig, unerwünscht und unwahrscheinlich“. Unter anderem behaupten die Autoren, in Schieflage geratene Länder könnten sich anpassen, würden durch eine Insolvenz kaum Entlastung erfahren, und die Zahlungsunfähigkeit würde Kosten produzieren, die nicht geringer seien als jene, die in einer auf haushaltspolitischen Anpassungen beruhenden Strategie entstünden.

Die Kritiker des Papiers setzen dem allerdings entgegen, dass manche Länder durchaus nicht in der Lage sein könnten, die notwendigen Mittel aufzubringen, um ihre Schulden zu bedienen (insbesondere wenn die Zahlungen ins Ausland gehen), sodass eine Zahlungsunfähigkeit unvermeidbar wird. Eine Staatsinsolvenz erscheint umso attraktiver, je größer der ursprüngliche Schuldenstand, je geringer das derzeitige Primärdefizit, je geringer die Absicht, in nächster Zeit an die Kapitalmärkte zurückzukehren, und je unwahrscheinlicher eine Rettungsaktion durch andere Länder ist. Daher erscheint es doch weit hergeholt zu behaupten, die Zahlungsunfähigkeit eines staatlichen Kreditnehmers sei „unnötig, unerwünscht und unwahrscheinlich“.

Restrukturierungsmechanismus für Staatsschulden

Die Bundesregierung hat bereits zu einem früheren Zeitpunkt die Idee eines geordneten Insolvenzmechanismus befürwortet, und der Europäische Rat entschied am 29. Oktober 2010, einen permanenten Krisenbewältigungsmechanismus (PKM) zur Ablösung des Rettungsfonds EFSF einzuführen, der Mitte 2013 ausläuft. Der PKM soll eine Umschuldungsfazität enthalten. Der Rat erwartet einen Bericht über einen solchen Mechanismus vonseiten der Finanzminister unter Leitung des Ratspräsidenten *Herman Van Rompuy* bis Mitte Dezember. Bis zum Frühjahr des nächsten Jahres will der Rat eine Einigung über die notwendigen Anpassungen im Lissabon-Vertrag herbeiführen, um eine solide Rechtsgrundlage für den PKM zu schaffen. Die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente kann dann in der verbleibenden Zeit bis zum Auslaufen der EFSF erfolgen.

Die Arbeit an der Ausgestaltung des Krisenmechanismus wurde in den Ministerien verschiedener EWU-Mitgliedstaaten aufgenommen, und einige Elemente des von deutschen Behörden entwickelten Plans wurden durch Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* veröffentlicht. Vorgesehen ist dabei ein zweistufiger Prozess: In der ersten Phase könnte die Fälligkeit der Schuld eines in Schieflage geratenen EWU-Mitgliedslandes verlängert werden, um Zeit für eine genaue Analyse der Probleme zu gewinnen. Wenn das vom Marktzugang abgeschnittene Land als illiquide, aber solvent eingeschätzt wird, würde der Krisenbewältigungsmechanismus Unterstützung bei notwendigen Anpassungen bieten, um das Land so schnell wie möglich wieder an den Markt zu bringen. Sollte das Land jedoch zahlungsunfähig sein, würde ein Umschuldungsprozess eingeleitet, der für Privatanleger den Ausfall von Teilen ihrer Forderungen („Haircuts“) bedeuten könnte. Letzteres könnte durch Verlängerung der Laufzeiten oder Kürzung der Zinszahlung bzw. reduzierte Tilgung erfolgen. Garantien für den Rückzahlungswert bzw. der Verkauf von Vermögenswerten könnten die Verluste für die Anleger abmildern. Um eine rechtliche Grundlage für mögliche Haircuts zu schaffen, sollten alle Anleihen aus dem Euroraum spätestens ab 2013 mit kollektiven Handlungsklauseln versehen werden.

Schwieriger Übergang

Auf die Pläne für einen Restrukturierungsmechanismus reagierten die Märkte mit großer Nervosität, und am 12. November 2010 gaben die Finanzminister Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Spaniens und Großbritanniens eine Presserklärung mit dem Inhalt heraus, dass sich dies nicht auf bereits ausstehende Verschuldung oder Programme im Rahmen der derzeit verfügbaren Instrumente beziehe. Jeglicher neue Mechanismus trete erst nach Mitte 2013 in Kraft und hätte keinerlei Auswirkungen auf gegenwärtige Arrangements. Nach offi-

ziellen Angaben würde sich die Umstrukturierung lediglich auf die Neuverschuldung beziehen. Dies ist allerdings nur sinnvoll, solange die Länder nicht überschuldet sind. Könnte aber ein überschuldetes Land eine fällig werdende Verbindlichkeit in Neuverschuldung umstrukturieren, die in der Zukunft einem Haircut unterzogen werden könnte?

Vorgeschlagen wurde, dass in der Zukunft jeglicher Haircut für die Marktteilnehmer auf eine bestimmte Summe, zum Beispiel x Prozent pro Jahr der verbleibenden Laufzeit, begrenzt werden sollte. Dann könnten Anleger einen angemessenen Renditeaufschlag gegenüber dem risikolosen Zinssatz verlangen, um das Risiko eines Haircuts zu kompensieren. Wenn jedoch x verhältnismäßig klein ist (um die Finanzierungskosten für das Land im Rahmen zu halten) und das Risiko einer bevorstehenden Zahlungsunfähigkeit hoch ist, müsste ein großer Teil der neuen Verschuldung garantiert werden (100 Prozent minus x Prozent im ersten Jahr). Wer wäre gewillt, solche Garantien abzugeben?

Solange diese wesentlichen Fragen unbeantwortet bleiben, ist nicht damit zu rechnen, dass die Märkte die Verschuldung der in finanzielle Schieflage geratenen Länder für sicher halten. Tatsächlich beinhaltet die Erklärung der Finanzminister lediglich die Aussage, dass sich ein neuer Mechanismus für die geordnete Schuldenrestrukturierung nicht auf noch ausstehende Kredite erstrecken würde. Da ausstehende Kredite somit nicht explizit garantiert sind, erachten die Märkte eine Staatsinsolvenz vor der Einrichtung eines Umschuldungsmechanismus nach wie vor als möglich.

Möglicherweise wäre aber eine lange Übergangsphase für die Einführung eines Mechanismus für die geordnete Umschuldung, während derer sämtliche Anleihen mit kollektiven Handlungsklauseln ausgestattet würden, gar nicht erforderlich. Die Ökonomen *Lee Buchheit* und *Mitu Gulati* führen in einem Beitrag vom Juli 2010 das Beispiel Griechenlands an, in dem gezeigt wird, dass für Anleihen, die unter nationalem Recht begeben wurden (wie in Griechenland der Fall), auch unter nationalem Recht kollektive Handlungsklauseln eingeführt werden können: „Das entsprechende nationale Gesetz würde dahin gehend geändert, dass unter der Voraussetzung, dass eine qualifizierte Mehrheit der betroffenen Anleger ... ein Tauschangebot unterstützt, die Konditionen jeder unter nationalem Recht begebenen Anleihe automatisch angepasst würden, sodass die Zahlungsbedingungen (Laufzeitprofil und Zinssatz) denen neuer Anlageinstrumente entsprechen, die an der entsprechenden Börse emittiert werden.“ Die Autoren bezeichnen dies als „Mopping-Up Law“, als sogenanntes Säuberungs-Gesetz.

Was kommt als Nächstes?

Durch die anhaltenden Turbulenzen an den Märkten sah sich die EZB gezwungen, wieder verstärkt Staatsanleihen anzukaufen. Zudem ist die EZB derzeit die wichtigste bzw. einzige Finanzierungsquelle für Banken in Ländern, die von den Kapitalmärkten abgeschnitten sind. Dies erhöht den Druck auf die Problemländer, ihre EU-Partnerländer um Hilfe zu bitten. Nachdem nun Irland auf die Hilfe seiner Partnerländer angewiesen ist, scheint es nur eine Frage der Zeit, bis auch Portugal die Rettungspakete der EU anzapfen muss.

Bislang wurde das EZB-Programm zum Ankauf von Staatsanleihen unter der Annahme durchgeführt, dass keines der EWU-Länder zahlungsunfähig würde und somit kein Risiko für die EZB-Bilanz bestünde. Diese Annahme ist möglicherweise nicht länger aufrechtzuerhalten, wenn die Regierungen einen Um-

schuldungsmechanismus konzipieren. Daher scheint es ratsam, dass die EZB im Falle fortgesetzter Anleihekäufe von ihren letztlich Anteilseignern, das heißt den Regierungen der EWU-Mitgliedstaaten, eine Freistellung von eventuellen Verlusten fordert.

EU-Ratspräsident *Van Rompuy* hat kürzlich vor einem Auseinanderbrechen des Euroraums gewarnt. Solange die Finanzhilfen jedoch auf die kleineren Länder Griechenland, Irland und Portugal beschränkt bleiben, können die Risiken für die Währungsunion unter Kontrolle gehalten werden. Dies würde sich allerdings ändern, wenn Spanien und in der Folge auch Italien von den Märkten abgeschnitten würden. Rettungspakete für diese Länder könnten die Kapazität und Bereitschaft der anderen Länder, zur Erhaltung des Euro finanzielle Opfer zu bringen, überfordern. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, wäre es wichtig, dass Spanien und Italien einen straffen fiskalpolitischen Konsolidierungskurs verfolgen. Die volkswirtschaftlichen Fundamentaldaten dieser beiden Länder sind erheblich solider, und eine Ausweitung der Zinsaufschläge könnte unter der Voraussetzung einer angemessenen Wirtschaftspolitik auf die allgemeine Unsicherheit an den Märkten zurückgeführt werden. In einem solchen Fall wäre es vorstellbar, dass der IWF seine flexiblen Kreditlinien zur Verfügung stellt, um die Märkte zu beruhigen. Diese Fazilität wurde eingeführt, um Länder zu stützen, die trotz vernünftiger Wirtschaftspolitik durch die Märkte unter Druck geraten sind. Während der Finanzkrise wurde sie erfolgreich Polen eingeräumt, und derzeit scheinen Spanien und Italien ebenfalls die Anforderungen zu erfüllen.

Restrukturierung als Weg des geringsten Widerstands

Natürlich wäre es wünschenswert, dass alle Länder, die sich derzeit in finanziellen Schwierigkeiten befinden, erfolgreiche Anpassungsmaßnahmen durchführen und ihre Schulden vollständig tilgen. Der tatsächliche Erfolg der Anpassungsprogramme ist jedoch nicht garantiert. Sollten die Maßnahmen scheitern, bestehen drei Optionen:

- Erstens können die Neuverschuldung und die Umschuldung bestehender Verbindlichkeiten durch Transfers anderer EWU-Mitgliedstaaten finanziert werden;
- zweitens können sie durch die Europäische Zentralbank durch Geldschöpfung finanziert werden;
- drittens können die Kredite der überschuldeten Länder restrukturiert und teilweise erlassen werden.

Angesichts der Tatsache, dass die stärkeren EWU-Staaten den Problemländern Finanzhilfe gewähren und die EZB an den Anleihemärkten dieser Länder interveniert, scheint die Entwicklung in Richtung auf die erste oder zweite Option zu gehen. Allerdings widersprechen beide sowohl den Buchstaben als auch dem Geist des Lissabon-Vertrags und bergen daher das Risiko eines letztendlichen Auseinanderbrechens der Währungsunion. Da die EU-Politiker entschlossen sind, den Euro zu schützen, werden sie zögern, Problemländern dauerhaft Transfers zukommen zu lassen oder ihre Defizite in Geld umzuwandeln. Daher erscheint die dritte Option als Weg des geringsten Widerstands. Die derzeitigen Arrangements erlauben es den in Schieflage geratenen Ländern, ihre Anpassungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Wenn diese Anpassungen jedoch scheitern, dürfte es zu einer Restrukturierung ihrer Verschuldung kommen. ■



Die Euro-Tragödie: Macht oder ökonomisches Gesetz?

Prof. Dr. Wilhelm Hankel

Ehemaliger Leiter der Abteilung Geld und Kredit im Bundeswirtschaftsministerium und Präsident der Hessischen Landesbank, derzeit Zentralbankberater im Irak und in Syrien

■ Auf Europas Spielplan zeichnet sich das kaum noch aufzuhaltende Ende der Europäischen Währungsunion (EWU) und des Euro ab. Von einer auf das Ziel der Währungsstabilität gerichteten Politik kann nicht die Rede sein. Stattdessen haben EWU und Euro einen wilden Verteilungskampf unter den Mitgliedstaaten entfesselt: eine „Schädige-Deinen-Nachbar-Politik“, wie sie in der Entwicklung der Europäischen Union (EU) beispiellos ist. Die heutigen Problemländer der Eurozone haben die Einführung des Euro zum Anlass genommen, um kräftig über ihre Verhältnisse zu leben. Das gilt gleichermaßen für Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien – die sogenannten PIIGS – sowie neuerdings auch für Frankreich.

Jetzt versuchen die Euro-Retter, das Überleben der EWU durch Staatskredite und Zinssubventionen zu ermöglichen. Dem ersten ordnungspolitischen Sündenfall – Abschaffung des Währungswettbewerbs durch die Gemeinschaftswährung – folgt also nun der zweite: Ausschaltung des Schuldner- und Solvenzrisikos der betroffenen Euro-Staaten. Damit werden jedoch nicht die Staaten gerettet, sondern ihre Geldgeber: die Banken. Dem „Währungssozialismus“ (*Vaclav Klaus*) folgt jetzt der Finanzsozialismus.

Die bilateralen – der Europäischen Zentralbank (EZB) bekannten, aber nicht veröffentlichten – Leistungsbilanzdefizite der Gruppe der PIIGS sprechen eine deutliche Sprache. Bislang gingen die zum Teil exorbitanten Defizite in den kompensierenden Überschüssen der stabilen Währungspartner – Deutschland, Niederlande, Österreich und Finnland – unter. Die EZB nimmt jedoch den an sich noch nicht existierenden europäischen Gesamtstaat in ihrer Veröffentlichungspraxis vorweg. Ihre Sorge gilt nicht den extremen Inflationsdisparitäten der Euro-Länder und den daraus resultierenden Verfälschungen der den Wirtschaftsprozess lenkenden Parameter Realzins und realer Wechselkurs. Die Stabilitätsnorm der EZB ist die „geglättete“ fiktive Inflationsrate des „harmonisierten Preisindex“ (HPI) für die gesamte Eurozone – ohne Berücksichtigung seiner Inhaltslosigkeit und verteilungspolitischen Brisanz. So bleibt in den Kommentaren der EZB und den Reden ihres Präsidenten außer Betracht, dass vor der Euro-Zeit der Preisanstieg in allen stabilen Ländern der Eurozone, besonders in Deutschland, weit hinter dem Einkommenszuwachs zurückblieb. Die Realeinkommen stiegen also bis zur Euro-Einführung.

Erhards Skepsis gegenüber einer „europäischen Währungseinheit“

Mit einer fast ausgeglichenen bzw. nur minimal defizitären Gesamtleistungsbilanz der EWU konnte sich der Euro im globalen Finanzmarkt durchsetzen und sich als zweite zuverlässige Reservewährung neben dem US-Dollar etablieren. Es mutet daher bizarr, geradezu selbstmörderisch an, wenn jetzt in der Krisendebatte die Währungssünder den Tugendhaften, allen voran Deutschland, vorwerfen, dass sie mit ihren – der Lohnkostendisziplin und dem Einhaltung der Stabilitätsregeln zuzuschreibenden – Überschüssen die Ungleichgewichte innerhalb der EWU hervorgerufen hätten und für die gegenwärtige

Misere verantwortlich seien. Hätten sich alle EWU-Mitglieder in der Vergangenheit wie die PIIGS verhalten: Der Euro wäre entweder schon Geschichte oder zu einer inconvertiblen Binnenwährung geworden – à la Mark der früheren DDR. Die tiefrote Leistungsbilanz der Gesamt-EWU hätte keine andere Lösung zugelassen.

Ludwig Erhard hatte bereits bei Inkrafttreten des Europäischen Währungsabkommens (EWA) im Dezember 1958 – der gemeinsame Europäische Binnenmarkt war gerade ein Jahr alt – zum Ärger der „guten Europäer“ von damals vor dieser die Währungskonvertierbarkeit bedrohenden Gefahr gewarnt und dem Gedanken einer „europäischen Währungseinheit“ in seinem Buch „Deutsche Wirtschaftspolitik“ eine harsche Absage erteilt. *Erhard* wusste, welche Sprengkraft ein solches Einheitsgeld-Projekt in sich barg. Einen Blankoscheck zur Beschränkung des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Euro-Staaten sowie dem Ausland, wie ihn der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der EU im Krisenfall ausstellt (Artikel 64), hätte er niemals unterschrieben. Jetzt hängt der Vertrag wie ein Damoklesschwert über der Zukunft Europas und des Euro. Denn eine Tragödie in drei Akten bahnt sich an.

Erster Akt: Inflationische Aufweichung des Euro

Mit den Rettungsschirmen für den Euro hat die EZB eine Funktion übernommen, die in ihrem Auftrag und ihren Statuten nicht vorgesehen ist: „die Beruhigung der Finanzmärkte“, wie sie ihr Präsident öffentlich erklärt (etwa am 13. November 2010 im Politischen Club der Evangelischen Akademie Tutzing). Die EZB wird damit zum Staatsfinanzier und gewährt den in die Krise involvierten Banken einen Verlustausgleich, in manchen Fällen sogar eine Bestandsgarantie. Sie mutiert darüber zur „bad bank“, denn sie füllt ihr Portefeuille mit Staatsanleihen und anderen Vermögenswerten „ohne Markt“. Man darf gespannt sein, wie sie die daraus resultierenden Verluste bucht und zulasten welchen Kapitalkontos ihrer „Share-holder-Zentralbanken“ ausgleicht.

Die Anhänger der Motor- oder Sachzwangtheorie – nach der der Euro sich seinen Staat schaffe – hatten sich jedoch die Geburt der Vereinigten Staaten von Europa nicht so vorgestellt: aus dem Geist einer offenen und nicht mehr eingrenzbar Inflation heraus. Der Ankauf der „Schrottanleihen“ durch die EZB ist keineswegs auf die Höhe der jeweiligen Staatsschulden begrenzt. Die privaten Schulden der Banken sind der weit größere und weniger transparente Teil des Programms. Nicht nur in den Hoch-Risikofällen (Griechenland, Portugal und Irland), sondern auch in den anderen überschuldeten Euroländern zeichnet sich längst ein Solvenzrisiko der involvierten Banken ab. Bei anhaltender Verunsicherung des Publikums könnte es zu einer Massenauflösung von Euro-Einlagen und damit zu einem Ansturm auf die Bankschalter (Bank Run) in den noch liquiden Risikoländern führen. Das zwänge sie zur Aufnahme von offenen Notkrediten bei der EZB.

Die Euro-Rettung durch die Notenpresse findet ihre Grenze also nicht in der Gesamthöhe der offiziell registrierten Gläubigerkredite für die betroffenen Staaten, die man im Übrigen zu Unrecht für „notleidend“ erklärt hat, denn sie hatten Zugang zum Kapitalmarkt, nur eben zu höheren, das Schuldnerisiko einpreisenden Zinsen. Die Grenze liegt letztlich bei der Höhe aller Bankeinlagen von Wirtschaft und privaten Haushalten, die kurzfristig in einer Vertrauenskrise abgehoben werden könnten. Die Publikumsschlangen vor den Toren englischer und schottischer Banken bei Ausbruch der Finanzkrise sollten auch

in den Fällen Griechenland und Irland abschrecken. Der Euro bliebe zwar – wie die Reichsmark in der Inflation der frühen 1920er Jahre – gesetzliches Zahlungsmittel, verlöre aber für große Teile des Publikums seine Funktion als Geldanlage und Vermögensspeicher. Er wäre nur noch Einkaufsgeld für den täglichen Bedarf mit sich rapide verschlechterndem realen Wechselkurs und Umtauschwert.

Die Euro-Retter und „Finanzmarkt-Beruhiger“ in der EZB müssen sich angesichts dieses Risikos fragen lassen, ob die Hinnahme einer verstärkten, aber marktgerechten Zinsspreizung nicht der bessere Weg gewesen wäre, um der Euro-Gefährdung durch die Problemländer zu begegnen. Dann wäre all das vermeidbar gewesen, was den Fortbestand des Euro akut gefährdet: die kaum noch beherrschbare Inflationsgefahr und die unvermeidbare Rettung von Banken, die ohne Skrupel die von ihnen zu übernehmenden Kreditrisiken auf den Staat und die Steuerzahler abwälzen. „Europäisieren“ wird hier zum Synonym für „Sozialisieren“.

Das Euro-Krisenmanagement hat sich durch die Rettungsmaßnahmen der EZB Zeit gekauft, doch gerade damit die Bereinigung der Krise unwahrscheinlicher gemacht. Die Schuldnerländer müssen nun ihre Schulden unter den Bedingungen der an die Finanzhilfen geknüpften Spar-Auflagen abtragen, womit sich ihre innere „Stabilisierungskrise“ zur schwersten – und politisch explosivsten – Depression der Nachkriegszeit ausweitet. Ob ihnen unter diesen Umständen die vertragsgerechte Rückführung ihrer Schulden gelingt, ist mehr als zweifelhaft.

Zweiter Akt: Zerrüttung der Staatsfinanzen

Mit der im Fall Irland erstmals tätigen European Financial Stability Facility (EFSF), der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, ist nicht nur ein instrumentaler Schritt in Richtung europäischer Gesamtstaat getan wie im Fall von EWU und Euro, sondern ein konstitutioneller: Die EFSF stellt entgegen ihrer offiziellen Begründung – zum Beispiel durch Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* – nicht einen „Stabilisierungsfonds für den Euro“ dar, sondern einen gesamteuropäischen „Schattenhaushalt“. Der Fonds gewährt nicht wie der Internationale Währungsfonds (IWF) Zahlungsbilanzhilfen, sondern Budgetkredite.

Der Unterschied könnte nicht größer sein: Der IWF springt mit Fremdwährungen ein und leiht den jeweiligen Zentralbanken US-Dollar oder Sonderziehungsrechte; die EFSF stellt den Euro-Staaten Budgetmittel in der eigenen Währung zur Verfügung. Der IWF will mit Stand-by-Krediten die inneren makroökonomischen Kreisläufe seiner Mitgliedsländer stabilisieren: Von der Zahlungsbilanz des Landes sollen keine schwerwiegenden, politisch destabilisierenden Beschäftigungskrisen ausgehen. Die Zielsetzung der EFSF ist dagegen eine andere: Das jedem Mitgliedsland einer Währungsunion inhärent drohende Risiko des Staatsbankrotts – ein „Schönheitsfehler“ jeder Währungsunion, der jedoch vor unseriöser Budgetpolitik abschrecken soll – soll eliminiert werden. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass mit dem zur Ergänzung der Rettungsschirme geplanten Konkursrecht für Euro-Staaten diese Funktion der EFSF verewigt und institutionalisiert werden soll: Die neuen Konkursfonds werden die auslaufende EFSF-Praxis ablösen.

Der neue – aus den Budgets der kein Leistungsbilanzdefizit aufweisenden Anteilsländer gespeiste – Schattenhaushalt der EFSF eliminiert für die Euro-Sün-

der, nachdem die Teilnahme an der EWU ihnen bereits das Währungsrisiko abgenommen hat, nun auch das ihnen verbliebene Konkursrisiko. Ein Euro-Staat kann noch so sehr gegen die Stabilitätsregeln der EWU verstoßen, pleitegehen kann er nicht. Die tugendhaften EWU-Mitglieder fangen ihn finanziell auf, egal wie hoch sie selber verschuldet sind.

Deutschland verpfändet mit seiner EFSF-Quote von 170 Milliarden Euro annähernd 70 Prozent seiner jährlichen Bundessteuereinnahmen als Bürgschaft. Das macht die eigene Sparpolitik und das bislang gute Rating als Schuldner unglaubwürdig. Früher oder später werden die Bürger gegen die Unglaubwürdigkeit einer Sparpolitik zu Hause bei gleichzeitig offener Verschwendungspolitik der Euro-Partner – Staatsschuldrian in Griechenland, Immobilienblasen in Spanien oder Steuersubventionen in Irland – offen protestieren. Sie werden dieser „Europa-über-alles-Politik“ der letzten vier Bundeskanzler ihr Vertrauen entziehen. Oder es wird sich eine „Zurück-zur-D-Mark-Partei“ etablieren, damit der Protest seine Stimme und sein Ventil findet.

Doch was nützt es Europa, wenn es letztlich am so herbeigeführten Staatsbankrott seines ewigen Zahlmeisters Deutschland scheitert; denn das offene Europa-Konto für die Schuldenexzesse seiner Währungspartner kann sich auch Deutschland nicht mehr lange leisten. Es gibt keine größere Euro-Lüge als die, dass Deutschland am meisten vom Euro profitiere. Deutschlands Wirtschaftsforschungsinstitute oder der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung könnten leicht ausrechnen, wie hoch die deutsche Investitionsquote – bislang die niedrigste der Eurozone – gewesen wäre, wenn die zur Bezahlung der Leistungsbilanzdefizite anderer Euro-Staaten abgeflossenen Milliarden – sie addieren sich grob auf eine Billion Euro – im Inland investiert worden wären. Dieser Entzugseffekt und seine Folgen übersteigen bei Weitem die als volkswirtschaftlicher Gewinn postulierten Exportüberschüsse. Deutschland muss sich nicht vorwerfen lassen, zu wenig für Europa getan zu haben. Und der deutsche Export, von dem weniger als die Hälfte in die Eurozone geht, empfing seine stärksten Impulse aus dem Weltmarkt. Daran hat sich seit *Ludwig Erhards* Appell für eine weltweit konvertible Währung – damals die D-Mark – in über 50 Jahren nichts geändert.

Dritter Akt: Das Ende von EWU und Euro – und die Alternativen

Man muss kein Prophet sein, um das baldige Ende der „Rettung“ des Euro vorauszusagen, sondern ein dem marktwirtschaftlichen Denken verpflichteter Analytiker. Spätestens wenn der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität die Mittel zur Zins-Subventionierung ausgehen oder die noch gesunden Mitglieder der Eurozone die Einzahlung in die Nachfolgefonds der Konkursregelung verweigern, stellt sich das mit den Rettungspaketen nur vertagte Problem der Währungsneuordnung in Europa.

Die Geschichte kennt aus gutem Grund Wechselkursunionen, aber kein dem Euro-System vergleichbares „Konkubinats“: 16 und mehr Staaten teilen sich eine Währung. Goldstandard und Bretton Woods waren globale Wechselkursunionen; Lateinische Münzkonvention, Nordische Münzunion und das Europäische Währungssystem (EWS) waren regionale Wechselkursunionen. Traten Spannungen auf, und das taten sie immer, konnten sie vergleichsweise leicht gelöst werden: durch Wechselkursanpassung oder Austritt. Eine Währungsreform war nicht vonnöten, denn die nationale Währung blieb erhalten.

In der EWU sind die Dinge komplizierter: An die Stelle der Wechselkursabwertung überschuldeter Partner tritt entweder der Staatsbankrott oder die Auflösung der Währungsunion. Nachdem man sich mit dem Rettungsfonds gegen die Zulassung von Staatsbankrotten entschieden hat, bleibt nach Erschöpfen der Mittel zur Abwehr bzw. Verschleppung von Staatskonkursen nur die Auflösung der Währungsunion: Entweder verlassen die zahlenden Mitglieder die Union, oder diejenigen Mitglieder, denen bislang die finanzielle Hilfe gewährt wurde.

Die EWU muss sich früher oder später entscheiden, welche Form der Selbstliquidation sie vorzieht: den Austritt der Länder mit dem „harten“ oder der Länder mit dem „weichen“ Euro. Vier Optionen sind denkbar: Entweder bleiben die Gläubigerländer als Hartwährungsunion zusammen, der dann bisherige Nicht-Euroländer (wie Dänemark, Schweden und England) oder Nicht-EU-Länder (wie Norwegen und die Schweiz) beitreten könnten, oder sie kehren zu ihren nationalen Währungen zurück. Welche der beiden Varianten sie auch wählen – für beide steht als Erinnerung an frühere, bessere Zeiten ein Modell bereit, mit dem Europa von 1979 bis 1999 innere Währungsstabilität mit äußerem Währungsprofil erfolgreich hat verbinden können: das zugunsten des Euro aufgegebene Europäische Währungssystem. Dabei handelte es sich um keine Währungsunion, sondern um eine Wechselkursunion, in der Währungswettbewerb und „atmende“ Wechselkurse eine wirksame Bremse gegen drohende Überschuldung und Insolvenz der beteiligten Staaten bildeten. Der Euro könnte die Funktion des damaligen ECU übernehmen: nicht als umlaufendes Geld und gesetzliches Zahlungsmittel, sondern als interne Verrechnungseinheit zwischen den Zentralbanken und als europäische Bezugsbasis für die nationalen Wechselkurse.

Analoges gilt für die Defizitländer: Sie können entweder eine Weichwährungsunion gründen oder aber – auf abgewerteter Grundlage – zu ihren nationalen Währungen zurückkehren. Auch danach bliebe ihnen der Schutz der EU erhalten, denn das bisherige „Vorzimmer“ zur EWU – der sogenannte Wechselkursmechanismus II – wäre ihr neuer Platz. Welcher der vier Optionen die EU-Organe auch immer den Vorzug geben: Jede hat für sich, dass sie das Euro-Experiment auf geordneter Basis beendet und ein sonst drohendes monetäres Chaos in Europa vermeidet.

Der Preis für den Erhalt von EWU und Euro ist zu hoch

Was ist die Lehre aus dem gescheiterten Experiment einer Währungsunion statt Wechselkursunion? Sie hat vor fast 100 Jahren das damalige Haupt der Wiener Schule, *Eugen von Böhm-Bawerk*, in seinem Buch „Politische Macht oder ökonomisches Gesetz“ gezogen: Versucht die politische Macht, ökonomische Gesetze zu überspielen, zieht sie früher oder später doch den Kürzeren. Letztlich bestimmen die Bürger mit ihrem Geld-Stimmzettel, wohin die Kapitalströme fließen; die von ihnen bestimmte „Kapitalbilanz befiehlt“. Dann muss nicht nur die Handelsbilanz ihren Befehlen folgen, sondern auch die Politik.

Die größte Torheit der Europa-Politik war – aus welchen Motiven auch immer: Krönung des Gemeinsamen Marktes oder Beseitigung der lästigen D-Mark –, mit der neu geschaffenen EWU das ordnungspolitische Instrument des Währungswettbewerbs abgeschafft zu haben. Jetzt folgt dem ersten Sündenfall der zweite, nicht minder verhängnisvolle: die durch die EWU zur Überschuldung verführten PIIGS vom Kapitalmarkt abzuschneiden, um sie durch Zinssubventionen und fiskalisch finanzierte Budgetkredite vor dem Konkurs zu retten.

Das Menetekel für diesen zweiten ordnungspolitischen Sündenfall einer politischen Elite, die glaubt, eherne Gesetze der Marktwirtschaft straflos ignorieren zu dürfen, ist längst offensichtlich. Den Staatsbankern der EFSF droht das Doppelrisiko des Einfrierens ihrer Kredite bei den Schuldern, die ihre Schulden weder frist- noch vertragsgerecht bedienen können, und des Versiegens ihrer fiskalischen Refinanzierungsquellen. Der Fiskalagent EFSF verliert früher, als ihm bewusst ist, mit seinem auf seine Geldgeber gestützten Rating auch seine Refinanzierungsgrundlage; er wird erleben, dass er weniger kreditwürdig ist, als er derzeit glaubt.

Die EZB wird in die Annalen der Währungsgeschichte als eine tragische Zentralbank eingehen, die geglaubt hat, ihrem Auftrag als Hüterin der Währung dadurch gerecht zu werden, dass sie Kapitalmärkte mit Maßnahmen zu „beruhigen“ versuchte, die sie stattdessen im Gegenteil nur in Unruhe versetzen konnten: mit Inflation. Und den Schuldnerländern, denen erst mit dem Währungs- und dann mit dem Finanzierungsgeschenk „geholfen“ werden sollte, wird früher oder später die Erkenntnis dämmern, dass sie ein „ehrlicher“ Staatskonkurs letztlich billiger käme – politisch, sozial und finanziell – als eine Krise ohne Ende. Zerrüttung von Währung und Staatsfinanzen bei den Geberländern sowie eine verheerende Dauerkrise bei den Empfängerländern sind ein nicht zu verantwortender Preis für den Erhalt einer Währungsunion und einer Währung, die den Menschen dienen sollten und es nicht rechtfertigen, dass Rechte missachtet und die Grundlagen unserer Gesellschaft zerstört werden. ■

Reform der Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise

*Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Seminar für Bankbetriebslehre an der Universität zu Köln*

Unterschiedliche nationale Interessen und die Komplexität der Materie erschweren eine Reform der Bankenaufsicht. Hinzu kommt, dass Schnellschüsse den Finanzsektor eher destabilisieren: Die Finanzkrise hat gezeigt, dass es Banken gibt, die jede noch so kleine Lücke im Regelwerk ausnutzen und die gewünschte Wirkung der Vorschriften damit aushebeln, manchmal sogar ins Gegenteil verkehren. Bankenaufsichtsregeln müssen deshalb auf Umgehungsmöglichkeiten überprüft werden.

Als die Finanzkrise im Herbst 2008 nach der Insolvenz der Investmentbank Lehmann Brothers ihrem Höhepunkt entgegen strebte, bestand Einigkeit darüber, dass es einer umfassenden Reform der Finanzmärkte und der Finanzinstitutionen bedarf. Zu offensichtlich waren die Mängel und Lücken in der Finanzmarktregulierung, als dass man wieder zur Tagesordnung hätte übergehen können. Zwei Jahre nach den einschneidenden Ereignissen im Herbst 2008 ist die Einmütigkeit von damals dahin: Banken kämpfen mit aller Macht gegen schärfere Regeln; ihnen kommt dabei zugute, dass sich auch die Regierungen von der damaligen Einmütigkeit entfernt haben.

Veränderungen von Vorschriften lösen immer unterschiedliche Betroffenheit aus: Wenn es zum Beispiel um Hedgefonds geht, stehen viele Arbeitsplätze am Finanzplatz London als Sitz der meisten Hedgefonds auf dem Spiel. Entsprechend gering ist die Bereitschaft der britischen Regierung, Hedgefonds einer umfassenden Regulierung zu unterwerfen. Geht es dagegen um „hybrides Kernkapital“ – das sowohl Eigen- als auch Fremdkapitalmerkmale aufweist – in Form von stillen Einlagen, sind die Banken in Deutschland stark betroffen. Kein Wunder, dass von deutscher Seite Widerstand gegen schärfere Anforderungen in diesem Bereich geleistet wurde.

Strengere Eigenkapitalvorschriften

Die Eigenkapitaldecke vieler Banken erwies sich in der Finanzmarktkrise als zu dünn. Über viele Jahre verfolgten Banken die Strategie, mit möglichst wenig Eigenkapital auszukommen. Das legale Umgehen von Aufsichtsvorschriften wurde als „regulatory capital arbitrage“ bezeichnet. Verbrieungen dienten häufig nur dem Zweck, regulatori-

ches Eigenkapital einzusparen. Conduits oder sogenannte SIVs (Structured Investment Vehicles), also Zweckgesellschaften, wurden trickreich in der Weise konstruiert, dass die Risikopositionen nicht in der Bilanz der Bank erschienen, obwohl die Zweckgesellschaften in deren wirtschaftlichem Eigentum standen. Ausgestattet wurden die Zweckgesellschaften mit Liquiditätszusagen, die sich auf 364 Tage erstreckten, weil sie ab einer Laufzeit von einem Jahr mit Eigenmitteln hätten unterlegt werden müssen.

In der Krise zeigte sich, dass der Finanzmarkt deutlich höhere Eigenkapitalquoten verlangte. Der extreme Hebel zur Erhöhung der Rendite aus Eigenkapital, der insbesondere von den Investmentbanken angewendet wurde, hat die Ausweitung der Krise maßgeblich befeuert. Starre Vorschriften über die Eigenmittelunterlegung, die ein Haftungspotenzial zum Schutz der Gläubiger sicherstellen sollen, erweisen sich in der Krise als zweiseitiges Schwert: Um die Mindesteigenkapitalquote einzuhalten, mussten die Banken Vermögenswerte verkaufen – umso mehr, je größer der Hebel war. Dies wiederum ließ die Marktpreise vieler Finanztitel ins Bodenlose fallen.

Daraus ergeben sich drei Ansatzpunkte für eine Reform: Das Niveau der Eigenmittelunterlegung muss steigen; es muss ein Eigenkapitalpuffer geschaffen werden, der in guten Zeiten aufgebaut und in Krisenzeiten abgebaut werden kann; der Hebeleffekt muss durch eine risikounabhängige Verschuldungsgrenze gemindert werden. Diese Punkte werden zurzeit im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht unter dem Stichwort Basel III diskutiert. Die endgültige Fassung wird Ende 2010 vorliegen, bislang sind folgende Eckpunkte festgelegt:

■ Die Quote für das harte Kernkapital, das heißt für das Kapital mit der höchsten Haftungsqualität, steigt von zwei Prozent auf 4,5 Prozent der Risikopositionen.

■ Die Kernkapitalquote insgesamt, das heißt einschließlich des hybriden Kernkapitals, steigt von vier Prozent auf sechs Prozent.

■ Da die Gesamtkapitalquote bei acht Prozent bleibt, darf das Ergänzungskapital künftig nicht mehr die Hälfte, sondern nur noch ein Viertel des haftenden Eigenkapitals ausmachen.

■ Zusätzlich zum haftenden Eigenkapital müssen die Banken ein Kapitalerhaltungspolster in Höhe von 2,5 Prozent aufbauen, das ebenfalls aus hartem Kernkapital bestehen muss. Das Kapitalerhaltungspolster ist als Verlustpuffer gedacht, der in wirtschaftlichen Stressphasen abgebaut werden kann. Dies ist dann mit begrenzter Gewinnausschüttung verbunden.

■ Das Kapitalerhaltungspolster kann noch um ein antizyklisches Kapitalpolster in Höhe von bis zu 2,5 Prozent erweitert werden. Das antizyklische Kapitalpolster ist in Jahren eines übermäßig starken Kreditwachstums zu bilden, um die Kreditexpansion zu bremsen und daraus entstehende Risiken zu begrenzen. Das antizyklische Kapitalpolster kann in konjunkturell schwachen Jahren ohne Sanktionen abgebaut werden.

Für systemrelevante Banken soll es darüber hinaus zusätzliche Kapitalanforderungen geben. Neben heraufgesetzten Kapitalquoten sollen die Anforderungen, die die Kapitalbestandteile erfüllen müssen, um als haftendes Eigenkapital anerkannt zu werden, verschärft werden. Besonders betroffen ist das hybride Kernkapital. Stille Einlagen, die einigen Banken in Deutschland vom Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) in beträchtlichem Umfang als Haftungskapital zugeführt wurden, werden künftig nicht mehr als hartes Kernkapital anerkannt. Während die EU-Richtlinie (Änderungen der Bankenrichtlinie und der Kapitaladäquanzrichtlinie, kurz: CRD II) einen Bestandschutz für stille Einlagen bis 2040 gewährt, sollen sie nach den Vorstellungen des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht bereits ab 2013 schrittweise nicht mehr als hartes Kernkapital anerkannt werden, wobei es für Staatshilfen einen Bestandschutz bis 2018 geben soll. Die höheren Eigenkapitalquoten werden schrittweise über den Zeitraum von 2013 bis 2019 eingeführt.

Ergänzt werden die neuen Eigenkapitalanforderungen durch eine nicht risikobasierte Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio). Demnach muss das Kernkapital im Quartalsdurchschnitt mindestens drei Prozent der nicht risikogewichteten Aktiva einer Bank betragen.¹ Bereits seit August 2009 müssen die deutschen Banken der Bankenaufsicht eine modifizierte bilanzielle Eigenkapitalquote nennen. Mit dieser Quote wird das Verhältnis des Eigenkapitals zur Summe aller Bilanzaktiva zuzüglich der Risiken aus außerbilanziellen Positionen gemessen.²

Liquiditätssicherung und Stresstests

Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise waren weite Teile des Bankensystems von Illiquidität bedroht. Bei der Liquidität ist zwischen der Marktliquidität und der Finanzierungsliquidität zu unterscheiden: Marktliquidität ist dann gegeben, wenn es einen funktionierenden Markt gibt, auf dem ein Wertpapier jederzeit zum aktuellen Marktpreis veräußert werden kann; die Finanzierungsliquidität ist gesichert, wenn eine Bank in der Lage ist, die fälligen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, zum Beispiel durch die Aufnahme neuer Kredite. Hier greifen Markt- und Finanzierungsliquidität ineinander: Kredite werden meist nur gegen Verpfändung von Wertpapieren als Sicherheiten gewährt. Kommen Wertpapiermärkte zum Erliegen, weil das Misstrauen bezüglich der Werthaltigkeit der Finanztitel steigt, kommt auch die Refinanzierung der Banken ins Stocken, weil die Wertpapiere als Sicherheit nicht mehr akzeptiert werden. Um für diesen Fall Vorsorge zu treffen, sollte die Fristentransformation – das heißt die Finanzierung langfristiger Aktiva durch kurzfristige Einlagen – begrenzt werden.

Vor der Finanzmarktkrise war die Liquiditätsverordnung das entscheidende Regelwerk zur Liquiditätssicherung. Die Verordnung verlangt, dass die innerhalb eines Monats zu erwartenden Abflüsse durch Zahlungseingänge aus Forderungen oder durch jederzeit liquidierbare Aktiva gedeckt sein müssen. An diesem Grundkonzept knüpft auch die Liquidity Coverage Ratio (LCR) an, die ebenfalls Bestandteil von Basel III ist. Verschärfend gegenüber der Liquiditätsverordnung verlangt die LCR, dass die Banken künftig in der Lage sein

¹ Vom Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht wird noch geprüft, ob bei der Berechnung der Leverage Ratio auch das Ergänzungskapital berücksichtigt wird.

² Vgl. Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht, Bundesgesetzblatt I 2990, Seite 2305.

müssen, Barmittelabflüsse aufzufangen, die in einer akuten Stresssituation auftreten können. Die LCR soll ab 2015 gelten, eine Reihe von Details ist zurzeit noch offen.

In eine ähnliche Richtung wie die LCR sind die Mindestanforderungen für das Risikomanagement (MaRisk) modifiziert worden: Ein Institut muss einen sich abzeichnenden Liquiditätsempass rechtzeitig erkennen können, die Auswirkungen von Stressszenarien auf die Liquiditätssituation müssen regelmäßig geprüft werden, und es muss ein Notfallplan für Liquiditätsempässe aufgestellt werden. Banken, die sich in erheblichem Umfang über Kapitalmärkte refinanzieren, sollen künftig über höhere Liquiditätsreserven verfügen als Kreditinstitute, die sich durch Einlagen refinanzieren.

Die mittelfristige Finanzierung der Banken mit einem Zeithorizont von einem Jahr, das heißt die strukturelle Liquidität, soll durch die Net Stable Funding Ratio (NSFR), die ebenfalls Bestandteil von Basel III ist, sichergestellt werden, indem die Fristentransformation begrenzt wird. Bei der NSFR werden die Refinanzierungsmittel mit einer zuverlässigen Verfügbarkeit von mindestens einem Jahr dem Bedarf an langfristiger Refinanzierung für das Aktivgeschäft gegenübergestellt. Die NSFR soll ab 2018 gelten.

Die in der Solvabilitätsverordnung festgelegten Eigenkapitalanforderungen sollen sicherstellen, dass eine Bank unter normalen Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit in der Lage ist, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Die MaRisk verlangen zusätzlich, dass eine Bank auch in einer Stresssituation Verluste aus Risikopositionen auffangen können muss. Die Vorschriften über Stresstests in den MaRisk wurden bereits 2009 verschärft, momentan steht eine weitere Novelle an. Damit werden die Richtlinien des Committee of European Banking Supervision (CEBS) zu Stresstests in deutsche Aufsichtspraxis umgesetzt. Grundsätzlich bleibt es zwar beim prinzipienorientierten Ansatz, der auf die Vorgabe konkreter Stresssituationen sowie konkreter Berechnungsmethoden verzichtet zugunsten der allgemeinen Forderung, dass die Stresstests in Abhängigkeit von der Größe des Instituts und der Bedeutung einer Risikoart angemessen sein müssen. Die qualitativen Anforderungen an die Stresstests wurden jedoch verschärft. So müssen nun auch Risikokonzentrationen und mögliche Liquiditätsempässe sowie die Auswirkungen eines konjunkturellen Abschwungs mit berücksichtigt werden.

Geprüft werden muss zudem, ob sich Risikofaktoren gleichzeitig auf mehrere Risikoarten auswirken. Bislang wurden die Risikoarten überwiegend separat voneinander betrachtet. Künftig werden darüber hinaus auch sogenannte Reverse Stresstests verlangt. Während bei den Stresstests üblicherweise berechnet wird, wie sich Veränderungen in den Risikofaktoren auf die Ertrags- und Vermögenslage einer Bank auswirken, geht man beim Reverse Stresstest von einem bestimmten Stressergebnis aus – zum Beispiel Nicht-Fortführbarkeit des Geschäftsmodells – und analysiert, welche Ereignisse zu diesem Ergebnis führen können. Dies soll helfen, die wichtigsten Risikotreiber zu erkennen.

Systemische Risiken

Schon vor der Finanzkrise war bekannt, dass Finanzinstitutionen einem systemischen Risiko unterliegen. Im Bankbereich ist die Gefahr groß, dass sich die Schieflage einer Bank auf andere Institute ausweitet. Ursache für einen solchen Dominoeffekt ist zum einen ein allgemeiner Vertrauensverlust durch Probleme einer einzelnen Bank. Zum anderen können die intensiven Verflechtungen der Banken untereinander dazu führen, dass die Insolvenz einer einzelnen Bank andere Banken mit in den Abgrund reißt.

Ein Beispiel hierfür ist der Finanzdienstleister AIG, der enorme Verpflichtungen aus Kreditderivaten eingegangen ist. Mit Derivaten werden Risiken, die mit Krediten, Darlehen und Anleihen verbunden sind, verkauft. Eine Insolvenz des Instituts hätte zu massiven Abschreibungen bei anderen Banken geführt. Neben der Größe des Instituts – Stichwort: „too big to fail“ – führten auch Befürchtungen, dass eine Insolvenz wegen der intensiven Interbanken-Verflechtungen einen Dominoeffekt auslösen würde – Stichwort „too connected to fail“ –, dazu, dass AIG mit Hunderten von Milliarden US-Dollar gerettet wurde.

Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass es zudem systemische Risiken aufgrund der Abhängigkeit vieler Banken von den Finanzmärkten gibt. Verkauften viele Banken als Folge von Verlusten aus Wertberichtigungen Wertpapiere, so sinken die Wertpapierpreise (Fire-sale-Preise). Bei einer Bilanzierung zum aktuellen Marktpreis (Fair Value), wie es die internationalen Rechnungslegungsvorschriften vorschreiben, führt dies zu Wertberichtigungen auch bei anderen Banken. Dies wiederum kann diese Banken dazu zwingen, weitere Wertpa-

piere zu veräußern, was die Abwärtsspirale weiter antreibt.

Die engen Verflechtungen zwischen den Banken und die Abhängigkeit von den Kapitalmärkten haben dazu geführt, dass die Krise nicht auf den ursprünglichen Auslöser – hohe Ausfälle bei Verbriefungen von Subprime-Krediten – beschränkt blieb. Vielmehr konnte die Krise erst durch die Reaktionen der Banken auf diesen exogenen Schock das gewaltige Ausmaß annehmen. Die Methoden der Bankenaufsicht haben sich bislang auf die Risikolage einer einzelnen Bank konzentriert (mikroprudenzielle Aufsicht). Dahinter steckte die Überzeugung, dass man das systemische Risiko automatisch mit überwacht, wenn jede einzelne Bank beaufsichtigt wird. Dies hat sich als Irrtum erwiesen, sodass neue Instrumente zur Beaufsichtigung systemischer Risiken gefordert sind.

Bislang existieren noch keine konkreten Vorschläge zur Regulierung von systemischen Risiken. Das Europäische Parlament hat beschlossen, einen Europäischen Rat für Systemrisiken (European Systemic Risk Council, ESRC) zu schaffen, der ab 2011 seine Arbeit am Sitz der Europäischen Zentralbank aufnehmen wird. Er wird für die makroprudenzielle Aufsicht, deren Hauptaugenmerk auf den Finanzmarkt im Gesamten gerichtet ist, zuständig sein.³ Aufgabe des ESRC wird sein, Risiken, die eine systemische Dimension annehmen können, zu identifizieren und entsprechende Warnungen und Empfehlungen auszusprechen. Weiterhin soll der Zusammenhang zwischen der Risikolage einzelner systemrelevanter Institute und der Stabilität des Finanzsystems als Ganzes überwacht werden.

Einlagensicherung gegen einen Bank Run

Ein systemisches Risiko besonderer Art ist die Gefahr eines Bank Runs. Ein Bank Run entsteht, wenn die Sparer um die Sicherheit ihrer Einlagen fürchten. Da die Wahrscheinlichkeit, dass eine Einlage zurückgezahlt werden kann, umso größer ist, je schneller ein Sparer die Rückzahlung fordert, ist die Gefahr groß, dass Sparer auf Gerüchte über eine drohende Schieflage sensibel reagieren. Ein wirksames Instrument, um einen Bank Run zu verhindern, kann eine Einlagensicherung sein,

³ Vgl. Commission of the European Communities, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, Brüssel, September 2009.

vorausgesetzt, dass der Sicherungsumfang ausreichend ist und die Sparer auf die Leistungsfähigkeit der Einlagensicherung vertrauen. Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass beide Bedingungen nur unzureichend waren. Der Schutzzumfang erwies sich in einigen Ländern, wie zum Beispiel Großbritannien, als zu gering, um die Sparer von einem massenhaften Abzug ihrer Einlagen abzuhalten. Darüber hinaus zeigte sich, dass die Sicherungssysteme gar nicht in der Lage waren, ihre Schutzversprechen einzulösen.

Als Folge dieser Mängel sahen sich die Regierungen mehrerer Länder gezwungen, eine unbegrenzte staatliche Garantie für sämtliche Einlagen auszusprechen. Da dieses Vorgehen völlig unkoordiniert verlief, kam es zu einem Wettlauf zwischen den Ländern: Zunächst sprach die irische Regierung eine Garantie aus, die dazu führte, dass viele Einlagen aus Großbritannien nach Irland verlagert wurden. Als Reaktion darauf musste die britische Regierung nachziehen und ebenfalls eine Garantie aussprechen. Es folgten Garantiezusagen der Regierungen weiterer Länder.

Um den Sparern ausreichenden Schutz zu gewährleisten, wurde der Mindestumfang der Einlagensicherung durch eine Novelle des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes im Jahr 2009 zunächst auf 50 000 Euro angehoben und der Selbstbehalt von zehn Prozent abgeschafft. Ende 2010 wird der Mindestumfang angehoben auf 100 000 Euro. Weiterhin wurde die Auszahlungsfrist an die Sparer verkürzt und die Aufsicht der Einlagensicherungssysteme über die angeschlossenen Banken verstärkt. Neben diesen Ad-hoc-Maßnahmen ist eine grundlegende Reform der Einlagensicherung geplant. Hierzu hat die Europäische Kommission im Juli 2010 den Entwurf einer Einlagensicherungsrichtlinie vorgestellt.

Das ursprüngliche Ziel, neben einer Harmonisierung der Mindestsicherung auch die Obergrenze der Einlagensicherung einheitlich festzuschreiben, ist inzwischen aufgegeben worden. Dieses Ziel wäre mit den Sicherungssystemen des Sparkassen- und genossenschaftlichen Finanzverbundes, die eine Institutssicherung und damit implizit eine unbeschränkte Sicherung sämtlicher Verbindlichkeiten beinhalten, nicht vereinbar gewesen.

Neben einer weiteren Verkürzung der Auszahlungsfrist für die Einlagen auf sieben Tage nach Feststellung des Entschädigungsfalls fordert der Entwurf, dass die Sicherungssysteme künftig über eine ausreichende Finanzausstattung verfügen

müssen. Hierzu muss innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren ein Fonds aufgebaut werden, der 1,5 Prozent der gedeckten bzw. erstattungsfähigen Einlagen umfasst. Zusätzlich müssen 0,5 Prozent durch ex post eingeforderte Beiträge aufgebracht werden.

Der Richtlinien-Entwurf sieht weiterhin einen Überlaufmechanismus zwischen den Sicherungssystemen vor. Reichen die Mittel einer Sicherungseinrichtung nicht aus, sind die anderen Sicherungssysteme verpflichtet, Kredite zu gewähren. Durch den Mechanismus soll der Fall, dass die Staaten in eine Situation geraten, in der sie die Sicherungssysteme stützen müssen, so weit wie möglich hinausgezögert werden.

Restrukturierung systemrelevanter Institute

Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass eine Insolvenz, die normaler Bestandteil einer Marktwirtschaft ist, für große oder stark vernetzte Kreditinstitute problematisch ist, da hierdurch das gesamte Finanzsystem destabilisiert wird. Auch die bislang vorhandenen Instrumente der Bankenaufsicht, wie zum Beispiel die Verhängung eines Moratoriums, kommen nicht in Betracht. Sie laufen auf ein Einfrieren der Geschäftstätigkeit hinaus und erzeugen damit ähnliche Wirkungen wie eine Insolvenz. Bei systemrelevanten Instituten steht somit letztlich der Staat in der Verpflichtung, für eine übergangsweise Fortführung des Geschäftsbetriebs zu sorgen, die entweder in eine Sanierung oder in eine geordnete Abwicklung der Institute münden kann.

Dafür ist zum einen ein erheblicher Mitteleinsatz erforderlich. Zum anderen müssen Eingriffsrechte vorhanden sein, um notwendige Sanierungs- bzw. Reorganisationsmaßnahmen auch gegen den Willen der Eigentümer durchführen zu können. Ein solcher Eingriff in die Eigentumsrechte ist im Krisenfall bei systemrelevanten Banken gerechtfertigt, da ansonsten der Staat erpressbar wird: Die Eigentümer, die darum wissen, dass der Staat eine systemrelevante Bank aus Sorge um die Finanzmarktstabilität nicht insolvent werden lassen kann, können drohen, sich einer Reorganisation zu verweigern, und versuchen, für sich vorteilhafte Bedingungen herauszuschlagen. Im Entwurf für ein Banken-Restrukturierungsgesetz, den der Bundestag am 28. Oktober 2010 angenommen hat, werden sowohl spezielle Abwicklungsverfahren für systemrelevante Banken als auch die Einrichtung ei-

nes Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute geregelt.

Das Banken-Restrukturierungsgesetz sieht ein zweistufiges Verfahren vor, das ein Sanierungs- und ein Reorganisationsverfahren beinhaltet. Das Sanierungsverfahren soll bereits bei einer Schiefelage weit im Vorfeld einer Insolvenz greifen. Das Kreditinstitut zeigt seine Sanierungsbedürftigkeit bei der Bankenaufsicht an und legt einen Sanierungsplan vor. Hält die Bankenaufsicht eine Sanierung für zweckmäßig, stellt sie einen Sanierungsantrag, über den das Oberlandesgericht entscheidet. Mit der Eröffnung des Verfahrens wird ein Sanierungsberater bestellt, der weitreichende Befugnisse hat. Er kann zum Beispiel der Geschäftsführung Anweisungen erteilen, die Bücher einsehen und Sonderprüfungen anordnen. Mit gerichtlicher Anordnung können noch weiter gehende Maßnahmen getroffen werden: So können die Zustimmung des Aufsichtsrats ersetzt, die Abberufung von Geschäftsleitern gefordert und Gewinnausschüttungen untersagt werden.

Scheitert das Sanierungsverfahren oder erscheint eine Sanierung von vornherein als aussichtslos, greift das Reorganisationsverfahren. Im Rahmen des Reorganisationsverfahrens kann in die Rechte der Gläubiger und der Anteilseigner eingegriffen werden, wenn die Eigentümer nicht bereit oder nicht in der Lage sind, dem Institut neues Eigenkapital zuzuführen. Möglich ist auch, dass Vermögensteile einer systemrelevanten Bank auf eine private Bank oder vorübergehend auf eine staatliche „Brückenbank“ übertragen werden. Damit können sich die Stabilisierungsmaßnahmen auf die neue Bank konzentrieren, während das Alt-Institut in einem herkömmlichen Insolvenzverfahren abgewickelt wird.

Die Schaffung eines Sanierungs- und Reorganisationsverfahrens für systemrelevante Kreditinstitute geht einher mit einer deutlichen Ausweitung der Befugnisse der Bankenaufsicht. Die Aufsicht kann schon weit im Vorfeld einer möglichen Insolvenz Sanierungsmaßnahmen fordern und durchsetzen. Im Rahmen des Reorganisationsverfahrens werden die hoheitlichen Befugnisse der Bankenaufsicht erweitert. Sie kann Maßnahmen, die zur Stabilisierung einer Bank notwendig sind, auch ohne Zustimmung der Eigentümer durchsetzen.

Um die mit Rettungsmaßnahmen verbundenen Kosten aufbringen zu können, soll ein Restrukturierungsfonds errichtet werden. In diesen Fonds sollen grundsätzlich alle Kreditinstitute einzahlen,

wobei sich die Beitragshöhe nach der Größe und Systemrelevanz eines Instituts richtet. Unklar ist allerdings, wie die Systemrelevanz eines Instituts gemessen werden kann. Mit den Mitteln des Fonds können die Ausstattung von Banken mit dem benötigten Eigenkapital (Rekapitalisierungen), die Gewährung von Garantien oder die Gründung von Brücken-Instituten finanziert werden.

Stärkung der Bankenaufsicht

Die Eingriffsbefugnisse der Bankenaufsicht sollen gestärkt werden. Das am 1. August 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht gibt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die Handhabe, höhere Eigenmittel zu verlangen, wenn die nachhaltige Angemessenheit der Eigenmittelausstattung eines Instituts oder einer Gruppe nicht gewährleistet werden kann, wenn die Risikotragfähigkeit des Instituts nicht mehr gegeben ist oder wenn ein Institut keine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation hat. Dabei kann eine mögliche zyklische Entwicklung der Eigenmittelausstattung eines Instituts berücksichtigt werden.

Darüber hinaus kann eine höhere Liquiditätsausstattung verlangt werden, um die nachhaltige Angemessenheit der Liquidität eines Instituts zu gewährleisten. Risikokonzentrationen innerhalb von Instituts- und Finanzholding-Gruppen sowie von Versicherungsgruppen sollen künftig angezeigt werden, daneben muss der Verschuldungsgrad regelmäßig gemeldet werden. Die Maßnahmen des Gesetzes sichern vor allem die qualitative Bankenaufsicht mit dem Ziel, die präventiven Befugnisse der Bankenaufsicht zu stärken. Dahinter steckt die Erkenntnis, dass quantitative Regeln der Bankenaufsicht häufig zu spät greifen.

Aufgrund der starken internationalen Vernetzung der Finanzwelt kann eine Bankenaufsicht heute nur wirksam sein, wenn sie international abgestimmt ist. Da große Institute weltweit tätig sind, gefährden Schieflogen systemrelevanter Institute auch die Finanzmarktstabilität in anderen Ländern. In den letzten Jahrzehnten sind eine Reihe von Bankenaufsichtsregeln harmonisiert worden, vor allem innerhalb der Europäischen Union (EU). Obwohl die Arbeitsweise der Bankenaufsichtsbehörden abgestimmt worden ist, gab es in der Umsetzung der Vorschriften Unterschiede. Dies führte dazu, dass Bankgeschäfte dorthin ausgelagert wurden, wo die Bankenaufsicht als am wenigsten restriktiv empfunden wurde.

Künftig soll innerhalb der EU der internationale Kontext der Aufsicht gestärkt werden. Die mit der Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht betrauten Institutionen der EU, die bislang überwiegend koordinierende Tätigkeiten ausgeübt haben, werden künftig mit eigenen Kompetenzen ausgestattet. Das für die Bankenaufsicht in der EU zuständige Committee of European Banking Supervisors (CEBS) wird in die European Banking Authority (EBA) mit Sitz in London umbenannt und erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit. Neben der Koordination der nationalen Aufsichtsbehörden kann die EBA riskante Finanzprodukte und Finanzaktivitäten zeitlich befristet verbieten, Streitigkeiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden schlichten und bei Verstößen gegen EU-Recht unmittelbar Banken Anweisungen erteilen, wenn die zuständige nationale Aufsichtsbehörde nichts unternimmt. Ergänzt wird das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) durch den Europäischen Rat für Systemrisiken (ESRC), der die makroprudenzielle Bankenaufsicht auf europäischer Ebene verantworten soll.

Auch die Rolle von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen soll gestärkt werden. So schreibt der neu eingefügte § 36 Absatz 3 Gesetz über das Kreditwesen (KWG) vor, dass die Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans eines Instituts zuverlässig und fachlich geeignet sein müssen. Die fachliche Eignung setzt voraus, dass die Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsorgans in der Lage sind, die vom Institut getätigten Geschäfte zu verstehen und deren Risiken für das Unternehmen beurteilen zu können, um nötigenfalls Änderungen in der Geschäftsführung durchzusetzen.

Kontrolle von Hedgefonds, Zweckgesellschaften und Ratingagenturen

Bereits die Schieflage des Hedgefonds LTCM (Long Term Capital Management) im Jahr 1998 hat deutlich gezeigt, dass große Hedgefonds systemrelevante Risiken bergen. Dennoch blieben sie weitgehend unreguliert. Erst im Zuge der Finanzmarktkrise konnten sich die Regierungen der G20-Gruppe auf eine Regulierung von Hedgefonds einigen. Innerhalb der EU wurde dies im Rahmen einer Richtlinie umgesetzt, die im November 2010 vom EU-Parlament verabschiedet wurde. Durch Registrierungs- und Informationspflichten soll eine bessere Kontrolle von Hedgefonds erreicht werden. Daneben sind zur Stabilisierung und Verbesserung des Risikomanagements der Fonds Mindestanforderungen für das

Eigenkapital vorgesehen. Zudem müssen die Vergütungsgrundsätze und -praktiken so gestaltet sein, dass sie mit einem soliden und wirksamen Risikomanagement in Einklang stehen. Am Ende des Regelprozesses soll es einen einheitlichen europäischen Markt auch für alternative Finanzprodukte geben.

Das Wachstum der Hedgefonds war Ausdruck einer allgemeinen Tendenz, Risiken in nicht regulierte Bereiche auszulagern. Ein von den Banken häufig genutztes Instrument hierfür war die Gründung von Zweckgesellschaften. Insbesondere Structured Investment Vehicles gingen banktypische Risiken aus der Fristentransformation ein, indem sie langfristige Aktiva kurzfristig refinanzierten. Sie waren so konstruiert, dass sie weder in die Konzernbilanz der Bank noch in die Kontrolle durch die Bankenaufsicht einbezogen wurden. Durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz sind die Konsolidierungsvorschriften für Zweckgesellschaften verschärft worden. Im Rahmen der internationalen Rechnungslegungsvorschriften wird ebenfalls an einer Änderung der Konsolidierungsvorschriften gearbeitet. Auch werden außerbilanzielle Zweckgesellschaften künftig stärker überwacht. Die MaRisk sehen nun vor, dass diese in die Risikotragfähigkeitsberechnung mit einbezogen werden müssen.

Als eine Ursache der Finanzmarktkrise werden die von den Ratingagenturen vergebenen Bonitätsnoten für sogenannte strukturierte Finanzinstrumente angesehen. Anders als bei Unternehmensratings werden strukturierte Finanzinstrumente so gestaltet, dass ein gewünschtes Rating gerade noch erzielt wird. Dabei werden die Ratingagenturen in den Prozess der Strukturierung von Finanzinstrumenten als Berater mit einbezogen. Da die Ratingagenturen vom Emittenten der Finanzinstrumente bezahlt werden, ist die Unabhängigkeit der Ratingurteile nicht gewährleistet.

Künftig müssen sich gemäß der EU-Ratingverordnung alle in der EU tätigen Ratingagenturen bei der zu schaffenden europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA (European Securities and Markets Authority) registrieren lassen. Die Behörde kann Informationen anfordern und Ermittlungen einleiten. Die Ratingagenturen müssen ihre Methoden offenlegen, um mehr Transparenz herzustellen. Die Emittenten strukturierter Fi-

nanzprodukte müssen alle für ein Rating erforderlichen Informationen nicht nur der von ihnen beauftragten Ratingagentur, sondern auch anderen Ratingagenturen auf Anfrage zur Verfügung stellen, damit diese ebenfalls Urteile abgeben können. Zudem sollen Ratingagenturen nicht zugleich beratend und bewertend tätig sein, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Neue Vergütungssysteme für Banker

Exzessive Bonuszahlungen an Investmentbanker sind ebenfalls auf große Kritik gestoßen. Sie werden für die Finanzkrise mit verantwortlich gemacht, da sie das Kurzfristdenken fördern und zu einer übermäßigen Risikoübernahme verleiten. Durch Rundschreiben der BaFin, durch eine Vergütungsverordnung sowie durch ein Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung wurden inzwischen mehrere Rechtsgrundlagen geschaffen, die darauf abzielen, diese Missstände zu beheben. Demnach müssen fixe und variable Vergütungsbestandteile in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen, ein Teil der variablen Vergütung muss von der nachhaltigen Wertentwicklung der Bank abhängen, und die Verwaltungs- und Aufsichtsorgane müssen über die Vergütungssysteme informiert werden. Weiterhin müssen die Vergütungssysteme so ausgestaltet sein, dass keine Anreize bestehen, übermäßig hohe Risiken einzugehen.

Die Finanzmarktkrise hat viele Initiativen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ausgelöst, um Schwachstellen im Finanzsystem zu beheben. Dabei werden grundsätzlich die richtigen Themen angesprochen. Ob die Maßnahmen den gewünschten Erfolg bringen werden, hängt davon ab, ob es gelingt, die ehrgeizigen Reformpläne im Widerstreit nationaler Interessen und gegen den erstarkenden Widerstand der Banken durchzusetzen. Letztlich wird eine verbesserte Finanzmarktstabilität nur erreicht, wenn sich auch bei den Bankern die Einsicht durchsetzt, dass ein Umdenken notwendig ist. Die Banken scheinen zu alten Verhaltensweisen zurückzukehren, die darauf abzielen, Regeln mit immer raffinierteren Methoden zu umgehen. Es wäre fatal, wenn die Bankenaufsicht einer solchen Regulierungsarbitrage künftig tatenlos zusehen müsste. ■

Deutsche Exportüberschüsse – Zur Kritik aus dem Ausland

Dr. Hans-Joachim Haß

Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Industriepolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Die deutsche Wirtschaft weist seit Langem hohe Exportüberschüsse aus. Teils werden sie vom Ausland bewundert, teils kritisiert. Oft wird suggeriert, den deutschen Erfolgen liege ein politisch vorgegebenes Exportmodell zugrunde. Tatsächlich sind sie aber das Ergebnis unternehmerischer Entscheidungen im Wettbewerb auf offenen Weltmärkten.

Die beiden zurückliegenden Jahre waren für die deutsche Exportwirtschaft ein Wechselbad der Gefühle, und das in doppelter Hinsicht. Zum einen brachen die Exporte von Waren und Dienstleistungen im Krisenjahr 2009 in historischer Dimension um fast 17 Prozent ein, um sich im Jahr darauf sogleich um mehr als 18 Prozent zu erholen und damit an die Erfolge vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise anzuknüpfen. Zum anderen erlebten die Exportunternehmen in diesem Zeitraum ein politisches und mediales Stimmungsgewirr, das zwischen Ablehnung und Bewunderung pendelte: Mal fanden sich die deutschen Exporteure auf der internationalen Anklagebank wieder, mal konnten sie den Beifall des handelspolitischen Welttheaters genießen.

Unabhängig von ökonomischen Fakten und Zusammenhängen werden die globalen Ungleichgewichte und die deutschen Exporterfolge auf der politischen Tagesordnung bleiben. Hierfür werden die Politiker in den Defizitländern sorgen, die so von eigenen Versäumnissen in der Wirtschaftspolitik ablenken können. Sie reichen den Schwarzen Peter gern weiter an die Überschussländer im Welthandelssystem, die zulasten der Handelspartner zu ihrem Wohlstand kommen. Die Medien werden weiterhin gern den notwendigen Resonanzboden für diese Debatte bereitstellen. Nichts ist so Auflagen fördernd und Einschaltquoten steigend wie harte politische Auseinandersetzungen, in denen sich die Kombattanten weit aus dem Fenster lehnen und hinabzufallen drohen.

Droht ein Welthandelskrieg?

Überschüsse und Defizite in den Handelsbeziehungen sind kein neues weltwirtschaftliches Phänomen, das erst in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise aufgetreten wäre. Im Grunde war der

internationale Austausch von Waren und Dienstleistungen noch nie gleichgewichtig, immer hat es einerseits Überschuss- und andererseits Defizitländer gegeben. Im Zuge der aktuellen Krise und ihrer Bewältigung sind jedoch die globalen Ungleichgewichte in den politischen Fokus gerückt. Der Startschuss für die Debatte wurde auf dem G20-Gipfel in Pittsburgh im Spätsommer 2009 abgefeuert, als die Teilnehmer feststellten, dass die globalen Handelsungleichgewichte maßgeblich zur Entstehung und Ausbreitung der Krise beigetragen haben. Diese Ungleichgewichte zu reduzieren, ist seitdem fester Bestandteil des G20-Forderungskatalogs, zuletzt artikuliert in der Abschlussklärung des Gipfels von Seoul im Herbst 2010.

Die ökonomische Fachöffentlichkeit wurde mit den abenteuerlichsten Vorschlägen und Behauptungen erstaunt: Im März 2010 warf die französische Wirtschafts- und Finanzministerin *Christine Lagarde* den Deutschen Lohndumping und Importschwäche vor; der französische Staatspräsident sekundierte, indem er die exzessive deutsche Exportkonkurrenz in Europa als nicht akzeptabel darstellte. Auch aus den USA, dem klassischen Handelsdefizitland, kamen zunächst unversöhnliche Töne. So äußerte sich US-Präsident *Barack Obama*: „Wir können nicht mehr in die Ära zurückkehren, in der die Chinesen und die Deutschen oder andere Staaten uns einfach nur alles verkaufen, wir dagegen einen Haufen Kreditkartenschulden oder Hypotheken aufnehmen, aber ihnen nichts verkaufen.“

Zwischenzeitlich kehrte sich die Debatte in ihr Gegenteil: Plötzlich avancierten die industriebasierten Exporterfolge Deutschlands zum internationalen Modell, dem es nachzueifern galt. Großbritannien strebte nach „New Industry, New Jobs“. Frankreich entdeckte Begeisterung für das deutsche Exportwunder. Die USA entwickelten eine

wirtschaftspolitische Strategie, die darauf abzielte, die industrielle Basis der Volkswirtschaft auszubauen und getreu dem deutschen Modell über vermehrte Exporte stärker von der Globalisierung profitieren zu können; immerhin wird eine Verdoppelung der amerikanischen Exporte binnen fünf Jahren angestrebt.

Allerdings verstummte die negative Kritik an den deutschen Exporteuren nicht für allzu lange Zeit. Schon bald kehrte die überwunden geglaubte Schärfe in der Debatte um globale Ungleichgewichte zurück. Vor allem Deutschland und China saßen erneut auf der wirtschaftspolitischen Sündenbank und konnten sie seitdem nicht mehr verlassen. Zwischenzeitlich wurden noch höhere Eskalationsstufen in der Auseinandersetzung erreicht. Manche sahen die fortgesetzten globalen Ungleichgewichte in verschärfte Währungsturbulenzen und letztlich sogar in Welthandelskriege einmünden. Solche verbalen Zuspitzungen zeigen, wie notwendig es ist, die Debatte zu versachlichen und sich auf die ökonomischen Fakten und Zusammenhänge zurückzubedenken.

Gibt es ein deutsches Exportmodell?

Häufig lässt sich beobachten, dass sich Diskussionen um Begrifflichkeiten herum aufschaukeln, ohne dass diese Begrifflichkeiten selbst hinterfragt würden. Das „deutsche Exportmodell“ ist hierfür ein Beispiel. Die diesbezügliche Debatte schwankt zwischen Ablehnung und Bewunderung. Was jedoch mit deutschem Exportmodell gemeint ist, wird nicht thematisiert. Schon gar nicht wird die Frage aufgeworfen, ob es ein solches Exportmodell überhaupt gibt. Müsste man diese Frage verneinen, würde die ganze Debatte im Kern obsolet.

Der Begriff Exportmodell suggeriert, dass es eine gesamtwirtschaftliche Strategie von Politik und Wirtschaft gibt, die auf eine Maximierung von Exporten oder gar Exportüberschüssen zielen würde. Eine solche Strategie gibt es in Deutschland nicht, und sie kann es angesichts der Verfasstheit des Landes als freiheitliche Soziale Marktwirtschaft mit weitreichender Entscheidungsunabhängigkeit von Politik und Wirtschaft nicht geben. In Deutschland wird keine Wirtschaftspolitik betrieben, die auf möglichst hohe Exportüberschüsse abzielt. Nach wie vor gilt in Deutschland das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 mit seinem „magischen Viereck“ wirtschaftspolitischer Ziele, bei denen das außenwirtschaftliche Gleichgewicht

gleichrangig neben dem Stabilitäts-, dem Wachstums- und dem Beschäftigungsziel steht.

Auch die deutsche Wirtschaft mit ihren Tausenden von Unternehmen verfolgt keine einheitliche Exportstrategie, die in der Summe ein deutsches Exportmodell ergeben könnte. Richtig ist, dass deutsche Unternehmen seit jeher intensiv in die internationale Arbeitsteilung eingebunden sind. Sie haben sich früh auf die globalen Märkte ausgerichtet und nehmen dort ihre Chancen wahr. In vielen Bereichen haben deutsche Unternehmen Positionen als Weltmarktführer erreicht. Da der ökonomische Sinn des Welthandels in der Nutzbarmachung von Wettbewerbsvorteilen besteht, hat sich im Laufe der Zeit im Außenhandel ein Spezialisierungsmuster der deutschen Industrie herausgebildet, das auf hoch innovative, forschungs- und entwicklungsintensive Produktions- und vor allem Investitionsgüter setzt.

Die Exporterfolge und die daraus resultierenden Überschüsse sind nicht Ergebnis eines von Politik und Wirtschaft strategisch verfolgten deutschen Exportmodells. Sie sind nicht politisch herbeigeführt, sondern Ergebnis dezentraler Marktprozesse über Dekaden hinweg. Die deutschen Exportunternehmen haben an Überschüssen keinerlei strategisches Interesse, ihr Interesse liegt allein in den Exportchancen auf offenen Weltmärkten.

Vor allem darf man die Kunden in dieser Betrachtung nicht außen vor lassen. Ohne die Abnehmer deutscher Produkte auf den Weltmärkten wären die deutschen Exporterfolge nicht denkbar. Die Kunden sind der eigentliche Treiber hinter den Exporten, ihre Nachfrage macht die Ausfuhren erst möglich. Auch die Kunden in den klassischen Defizitländern beflügeln mit ihrer Nachfrage die deutschen Exporte. Dass Überschüsse und Defizite im Außenhandel entstehen, ist bei freiem Weltmarkt und offenen Märkten unvermeidlich. Nur planwirtschaftliche Organisationsformen des Welt Handels, wie sie etwa in Vorschlägen zur Einführung von Obergrenzen für Exportüberschüsse zum Ausdruck kommen, könnten dies vermeiden oder eingrenzen.

Lohndumping und Importschwäche?

Einer der härtesten Vorwürfe ist der, dass die Exporterfolge der deutschen Volkswirtschaft einer Art Lohndumping zulasten der Handelspartner geschuldet seien. Die Absurdität dieser Behauptung sticht vor allem im wirtschaftshistorischen

Kontext ins Auge. Noch vor nicht allzu langer Zeit galt Deutschland als der „kranke Mann Europas“, der insbesondere wegen seiner hohen Lohn- und Sozialkosten international nicht mehr wettbewerbsfähig sei. Ist Deutschland binnen Kurzem vom kranken Mann zum Lohndrücker geworden?

Bei den industriellen Arbeitskosten je Stunde liegt Deutschland im europäischen Vergleich nach wie vor an der Spitze. Nur in Norwegen, Belgien und der Schweiz liegen die Arbeitskosten höher als in Westdeutschland. Der Abstand zu Frankreich ist gering, gegenüber anderen europäischen Defizitländern wie etwa Spanien oder Griechenland jedoch deutlich. Richtig ist aber auch, dass sich die Wettbewerbsnachteile der deutschen Industrie bei den Arbeitskosten im Verlauf der letzten Dekade zurückgebildet haben. Im Zeitraum von 2000 bis 2009 war in keinem anderen Land der Europäischen Union (EU) der jahresdurchschnittliche Anstieg der Arbeitskosten so niedrig wie in Deutschland.

Diese Entwicklung deutet jedoch nicht auf Lohn Dumping hin. Vielmehr betrieben die Tarifvertragsparteien im zurückliegenden Jahrzehnt eine vernünftige, an der Produktivitätsentwicklung orientierte Lohnpolitik. Während andere europäische Länder, was die Lohnentwicklung angeht, deutlich über ihre Verhältnisse gelebt haben, wurde in Deutschland der von der Produktivitätsentwicklung bestimmte Verteilungsspielraum nicht überstrapaziert. Die deutschen Tarifvertragsparteien haben damit die Ratschläge befolgt, die ihnen im Rahmen der Debatte um den kranken Mann Europas nahegelegt wurden.

Als ebenso beliebt wie der Vorwurf des Lohndumpings erwies sich das Argument einer vermeintlichen deutschen Importschwäche. Auch hier lohnt ein Blick auf die Fakten. Wenn man die bei Außenhandelsthemen üblichen und dem Bereich sportlicher Wettkämpfe entlehnten Begriffe verwendet, ist Deutschland nicht nur Export-Vizeweltmeister, sondern auch Import-Europameister. Im Jahr 2009 lag das deutsche Güterimportvolumen mit circa 700 Milliarden Euro fast doppelt so hoch wie das in Frankreich oder Großbritannien. Deutschland weist im Jahr 2010 mit voraussichtlich gut 48 Prozent nicht nur eine deutlich höhere Exportquote auf als die allermeisten seiner europäischen Nachbarn, sondern mit knapp 43 Prozent auch eine deutlich höhere Importquote. Die deutsche Volkswirtschaft ist also deutlich importintensiver als die ihrer europäischen Handelspartnerländer.

Im Fall Deutschlands sind Ausfuhren und Einfuhren eng miteinander verknüpft. Dieser Zusammenhang kommt im Importgehalt der deutschen Exporte zum Ausdruck. Im Jahr 2006 – neuere Daten liegen nicht vor – lag der Anteil importierter Vorleistungen an der deutschen Warenausfuhr bei 44,8 Prozent. Dies bedeutet, dass fast die Hälfte der mit den Exporten verbundenen Produktions- und Wertschöpfungsaktivitäten nicht in Deutschland, sondern in den Handelspartnerländern stattfindet. Überwiegend sind dies andere europäische Volkswirtschaften, die auf diese Weise über den Import von Vorleistungen nach Deutschland von den deutschen Exporterfolgen profitieren. Im Zeitablauf ist der Anteil importierter Vorleistungen an den deutschen Exporten zudem kräftig gestiegen; im Jahr 1995 lag er noch bei 31,1 Prozent. Die Länder, die Vorleistungen nach Deutschland importieren, haben also immer stärker von den deutschen Exporterfolgen profitiert.

Kapitalexport als Kehrseite des Exportüberschusses

Wenn es um den Zusammenhang zwischen globalen Ungleichgewichten und der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise geht, stehen zumeist die Ungleichgewichte im Waren- und Leistungsaustausch, wie sie in der Handels- oder der Leistungsbilanz zum Ausdruck kommen, im Fokus. Von mindestens ebensolcher Bedeutung sind jedoch die Ungleichgewichte in den Kapitalbilanzen, auch wenn sie in der Debatte bislang eher ein Schattendasein führten. Vermutlich haben diese Ungleichgewichte bei der Krisenentstehung und ihrer Ausbreitung sogar die größere Rolle gespielt, denn die in den Kapitalbilanzen abgebildeten internationalen Finanzströme haben das Entstehen der Turbulenzen an den Weltfinanzmärkten wahrscheinlich stärker befeuert als der reine Austausch von Gütern und Dienstleistungen.

Leistungs- und Kapitalbilanz eines Landes gehören untrennbar zusammen, sie bilden zwei Seiten einer Medaille und sind Teil der Zahlungsbilanz. Die Zahlungsbilanz eines Landes ist definitionsgemäß immer ausgeglichen, ihr Saldo ist stets Null. In der Zahlungsbilanz gibt es also weder Defizite noch Überschüsse. Dies bedeutet, dass ein Saldo in der Leistungsbilanz – ob Defizit oder Überschuss – stets durch einen mit umgekehrtem Vorzeichen versehenen Saldo in der Kapitalbilanz ausgeglichen wird. Ein Land wie Deutschland, das hohe Überschüsse in der Leistungsbilanz erwirtschaftet, wird somit zwangsläufig zum Kapitalex-

porteur. Deutschland ist nicht nur der zweitgrößte Warenexporteur der Welt (nach China), sondern dementsprechend auch der zweitgrößte Kapitalexporteur der Welt. Wenn also die hohen Exportüberschüsse eines Landes kritisiert werden, müssten auch die aus diesen Überschüssen resultierenden Kapitalexporte des Landes mit der gleichen Kritik belegt werden. Dass Deutschland beispielsweise mit seinem Kapitalexport Investitionen und Infrastrukturaufbau in anderen Teilen der Welt finanziert, hat sich bislang einer kritischen Betrachtung entzogen.

Streitfall Wettbewerbsfähigkeit

Heftig umstritten ist die Frage, wer die Hauptverantwortung für den Abbau der globalen Handelsungleichgewichte trägt: die Überschuss- oder die Defizitländer? Wenn Überschussländer ihre Überschüsse vorrangig durch unlautere Praktiken wie etwa Lohndumping erzielen, läge die Verantwortung in erster Linie bei den Überschussländern. Sie müssten ihre unlauteren Praktiken einstellen und damit die Ungleichgewichte vermindern. Wenn jedoch Länder schlichtweg ihre Wettbewerbsvorteile in den Handelsbeziehungen ausspielen, stößt diese Argumentation ins Leere.

Die Forderung, die Überschussländer sollten ihre Exporte drosseln, indem sie weniger wettbewerbsfähig und weniger produktiv sind, stellt ökonomische Grundprinzipien auf den Kopf und führt die gesamte Logik des Welthandels ad absurdum. Das Streben nach höherer Produktivität entspricht dem Grundprinzip in der Ökonomie: aus gegebenen Ressourcen einen höheren Ertrag generieren, indem man die Ressourcen effektiver einsetzt und kombiniert, oder einen angestrebten Ertrag mit möglichst geringem Ressourceneinsatz realisieren. Marktwirtschaftliche Ökonomien streben also definitionsgemäß nach höherer Produktivität und verbesserter Wettbewerbsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund und in dieser Logik liegt die primäre Verantwortung für die Beseitigung der globalen Handelsungleichgewichte bei den Defizitländern. Wenn ein Land in der globalen Konkurrenz mit seinen Produkten und Dienstleistungen nicht wettbewerbsfähig ist, dann hilft es nicht, wenn konkurrenzfähigere Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit künstlich herunterschrauben würden. Der einzig Erfolg versprechende Weg führt über die nachhaltige Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit. Ein Blick auf das große klassische Defizitland, die USA, zeigt die Schwachstellen

beispielhaft auf: Ein Land, das kaum Ersparnisse bildet, das seine Produktionsbasis systematisch vernachlässigt, das sein Heil in kreditfinanziertem Konsum sucht, kann auf den Weltmärkten nicht mithalten, selbst nicht mit einer gegenüber dem Euro deutlich unterbewerteten Währung.

Binnennachfrage stärken – aber wie?

Auch wenn die Hauptverantwortung für den Abbau der globalen Handelsungleichgewichte bei den Defizitländern liegt, sind die Überschussländer keineswegs aus jeder Pflicht entlassen. Die Forderung, die Überschussländer sollten ihre Binnenwirtschaft stärken, trifft einen richtigen ökonomischen Zusammenhang. Am Beispiel Deutschlands lässt sich das zeigen: Mit gut einem Prozent der Weltbevölkerung bedient die deutsche Volkswirtschaft knapp zehn Prozent der weltweiten Nachfrage nach Industriegütern. Das Land erwirtschaftet seit Jahren hohe Exportüberschüsse, die sich im Jahr 2010 voraussichtlich in der Größenordnung von knapp sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bewegen werden. Binnenwirtschaftlich jedoch macht Deutschland zu wenig aus diesen Exporterfolgen. Der Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft verläuft zu flach, die Investitionstätigkeit ist tendenziell rückläufig und im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich, die Realeinkommen aus Erwerbstätigkeit stagnieren, Konsummöglichkeiten werden so verschenkt.

Hier liegt der wahre Kern der Debatte um die deutschen Exportüberschüsse. Die binnenwirtschaftliche Nachfrage Deutschlands lässt zu wünschen übrig. Der Ruf – zuletzt erneuert in der Abschlusserklärung des G20-Gipfels von Seoul –, Deutschland und andere Überschussländer sollten ihre Binnennachfrage stärken, sollte von der deutschen Wirtschaftspolitik deshalb ernst genommen werden. Wie dies am besten zu bewerkstelligen sei, darüber tobt eine mindestens so heftige Debatte wie um die globalen Ungleichgewichte insgesamt.

Der Medikamentenschrank zur Bekämpfung der Schwäche bei der deutschen Binnennachfrage quillt über von Vorschlägen aus der ökonomischen Mottenkiste. So feiert beispielsweise die Kaufkrafttheorie des Lohnes ihre Wiederauferstehung. Nach dieser Theorie erfolgt die Stärkung der Binnennachfrage über Lohnerrhöhungen, die über die Produktivitätsentwicklung hinauschießen. Dass der Lohn in einer marktwirtschaftlichen Ordnung eine Doppelfunktion hat – die Einkommensfunktion für den Arbeitnehmer einerseits,

die Kostenfunktion für das Unternehmen andererseits –, bleibt dabei unberücksichtigt. Rationalisierung, Kapitalintensivierung, Entlassung und in der Folge weniger Arbeitseinkommen, weniger Kaufkraft und weniger Binnennachfrage wären die fast zwangsläufigen Folgen. Löhne müssen am Markt verdient werden; erst verteilen, dann erwirtschaften – das funktioniert in der globalen Wettbewerbswirtschaft nicht.

Ebenso wenig zielführend sind Ratschläge, die Menschen in den Überschussländern sollten weniger sparen und stattdessen mehr konsumieren, notfalls sich höher verschulden. Zwar liegt die Sparquote in Deutschland mit derzeit etwa elf Prozent im internationalen Vergleich hoch. Angesichts der demographischen Herausforderungen ist sie jedoch keineswegs zu hoch. Sparen bedeutet: Vorsorge treffen, notwendige Zukunftsinvestitionen aus eigener Kraft finanzieren können, Verzicht auf Gegenwartskonsum zugunsten höherer Konsummöglichkeiten in der Zukunft. Weniger sparen dagegen kommt einer Art Anleihe auf die Zukunft gleich: Konsum wird aus der Zukunft in die Gegenwart vorgezogen, er wird von zukünftigen Generationen auf die heutige Generation verlagert. Eine solche Strategie ist nicht nachhaltig.

Gleiches gilt für den Vorschlag, die Verbrauchssteuern, allen voran die Mehrwertsteuer deutlich zu senken, um zusätzliche Konsumanreize zu setzen. Kurzfristig mag eine solche Strategie aufgehen und ein Strohfeuer bei der Binnennachfrage entfachen. Langfristig dagegen droht eine Abflachung des Wachstumspfad der Volkswirtschaft mit weniger Wertschöpfung und geringeren Konsummöglichkeiten. Im Sinne einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung auf einem höheren Wachstumspfad wäre es sinnvoller, die Einkommensentstehung steuerlich zu begünstigen und die Einkommensverwendung stärker zu belasten.

Schlüsselrolle von Investitionen

Die Binnennachfrage und damit auch der Konsum sind durch zusätzliche Investitionen anzukurbeln, die neue Arbeitsplätze schaffen und so zusätzliche Wertschöpfung und Einkommen erzeugen. Investitionen sind die Schlüsselgröße für die Stärkung der Binnennachfrage. Die aktuell positive Entwicklung bei den Investitionen, die sich neben den Exporten zu einem weiteren Standbein des konjunkturellen Aufschwungs in Deutschland entwickelt haben, darf nicht den Blick verstellen

auf eine seit Langem rückläufige Investitionsentwicklung. In diesem Sinne kann man durchaus von einer strukturellen Investitionsschwäche der deutschen Volkswirtschaft sprechen.

Der Anteil der Bruttoinvestitionen am BIP ist seit zwei Dekaden tendenziell rückläufig. Zwar gab es in den Boomjahren vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise leichte Zuwächse, die im Zuge der Krise jedoch wieder aufgezehrt wurden. Lässt man die Abschreibungen außer Betracht, die nur den Wertverlust des Kapitalstocks abdecken, weist Deutschland eine Nettoinvestitionsquote von 1,9 Prozent auf. Dies bedeutet, dass die deutsche Volkswirtschaft kurz davor ist, von der Substanz zu zehren. Die strukturelle Investitionsschwäche gilt für öffentliche und private Investitionen gleichermaßen.

Auch im internationalen Vergleich zeigt die deutsche Volkswirtschaft Schwächen bei der Investitionstätigkeit. Viele europäische Nachbarn weisen deutlich höhere Investitionsanteile am BIP auf. Dies gilt insbesondere für die Investitionen des Staates. In keinem anderen Land der EU haben öffentliche Investitionen einen so geringen Stellenwert wie in Deutschland. Dabei sind die Differenzen keineswegs gradueller, sondern zum Teil fundamentaler Natur. In Spanien und den Niederlanden beispielsweise liegt die öffentliche Investitionsquote fast dreimal so hoch wie in Deutschland. Als Standort für ausländische Direktinvestitionen ist Deutschland zwar insgesamt attraktiv, noch höher im Kurs stehen jedoch ausländische Standorte als Ziel deutscher Direktinvestitionen.

Eine Investitionsoffensive wäre vor diesem Hintergrund der ideale Beitrag Deutschlands zum Abbau der globalen Handelsungleichgewichte. Eine solche Offensive müsste private und öffentliche, inländische und ausländische Investitionen gleichermaßen umfassen. Wenn mehr Investitionen infolge verbesserter Rahmenbedingungen am Standort Deutschland rentabel werden, wird ein höherer Teil der inländischen Ersparnis von den inländischen Investitionen absorbiert. Die Ersparnis muss nicht mehr in so hohem Maße wie heute ins Ausland exportiert werden. Entsprechend der Saldenmechanik der Zahlungsbilanz fällt dann auch der Überschuss der Leistungsbilanz geringer aus, ohne dass Deutschland deshalb weniger exportieren müsste. Als Nebeneffekte ergäben sich zudem ein höherer Wachstumspfad der Volkswirtschaft und mehr Arbeitsplätze. Kurzum: Eine Investitionsoffensive dient allen. ■

Befinden sich die Währungen im internationalen Abwertungswettlauf?

*Prof. Dr. Federico Foders
Institut für Weltwirtschaft, Kiel*

Die Weltwirtschaft erholt sich seit Ende 2009 eher zaghaft von der Wirtschafts- und Finanzkrise. Seit Mai 2010 hat sie zusätzlich mit der europäischen Verschuldungskrise zu kämpfen. Werden die Ursachen und Wirkungen der Krisen nicht sauber voneinander getrennt, besteht die Gefahr, dass Politiker Entscheidungen auf der falschen Grundlage treffen.

Das hat es in der Wirtschaftsgeschichte selten gegeben. Zwei Tagungen internationaler Organisationen zu den aktuellen Herausforderungen der Weltwirtschaft gehen mit einem gemeinsamen Ergebnis zu Ende: einer Warnung vor einem weltweiten Abwertungswettlauf. So geschehen auf der Jahresversammlung von Weltbank und Internationalem Währungsfonds im Oktober 2010 sowie anlässlich des Treffens der Mitglieder der G20 im November 2010. Die jüngste und noch nicht vollständig überwundene globale Finanzkrise der Jahre 2008/2009 hatte bereits schmerzhaft Erinnerungen an die große Depression der dreißiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts geweckt. Die Akteure der internationalen Wirtschaftspolitik haben dieses Bild – möglicherweise präventiv – mit dem Hinweis auf die Abwertungen, die sich damals ebenfalls ereigneten, nunmehr abgerundet. Doch ist diese Einschätzung realistisch? Und ist sie ökonomisch sinnvoll?

USA und China im Fokus

Im Mittelpunkt der Debatte um den Abwertungswettlauf stehen die außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und China. Die USA weisen gegenüber China und dem Rest der Welt ein Leistungsbilanzdefizit von 3,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf. Zugleich ist die amerikanische Geldpolitik grundsätzlich expansiv angelegt – bei kurzfristigen Zinsen nah bei null. Da eine weitere Zinssenkung als Handlungsoption ausscheidet und die Fiskalpolitik ebenfalls ihre Grenze erreicht hat, greift die amerikanische Zentralbank zurzeit erneut auf das ordnungspolitisch höchst bedenkliche Instrument einer Ausweitung der Geldmenge zurück, um Staatsanleihen direkt zu erwerben und so das viel zu hohe

Haushaltsdefizit von neun Prozent des BIP zu finanzieren.

Als Begründung dafür werden die anhaltende Wachstumsschwäche, die hohe Arbeitslosigkeit und die niedrige Inflationsrate in den USA angeführt. Jedoch hat die gestiegene Liquidität bislang allenfalls der Börse geholfen. Vor allem hat sie aber den Abwertungsdruck auf den US-Dollar weiter verstärkt, der gleichzusetzen ist mit einem Aufwertungsdruck auf alle Währungen, die in einem mehr oder weniger festen Verhältnis zum Dollar stehen.

China stellt ein Kontrastbeispiel zu den USA dar. Das Land verzeichnet einen Leistungsbilanzüberschuss von 5,6 Prozent, wächst mit Raten von jährlich circa zehn Prozent und läuft Gefahr, inflationäre Preissteigerungen im Gefolge einer Überhitzung seiner Wirtschaft verkraften zu müssen. Den Fundamentaldaten entsprechend, fährt China eine unabhängige, restriktiv angelegte Geldpolitik, die bei einem mehr oder weniger festen Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar im Hinblick auf das sogenannte unmögliche Dreieck („impossible trinity“) – das besagt, dass Länder bei festem Wechselkurs zwischen eigenständiger Geldpolitik und freiem Kapitalverkehr wählen müssen – folgerichtig mit Kapitalverkehrskontrollen für Portfolioinvestitionen einhergehen muss. Des Weiteren exportiert China, ein Land mit einer gesamtwirtschaftlichen Sparquote von etwa 45 Prozent des BIP, in erheblichem Umfang Kapital nach Amerika, indem es amerikanische Staatspapiere erwirbt und somit einen Teil des Leistungsbilanzdefizits der USA finanziert. Dies ist nicht ungewöhnlich; die meisten Zentralbanken der Welt legen ihre Dollarreserven in diese Papiere an. Das ist das Privileg einer Leitwährung.

Der in den USA hausgemachte Abwertungsdruck auf den Dollar überträgt sich über den mehr oder weniger festen Wechselkurs in Form eines Aufwertungsdrucks auf die chinesische Währung. Doch warum soll China aufwerten und dabei einen Wertverlust seiner Dollarreserven hinnehmen? Weil die Amerikaner viele Jahre über ihre Verhältnisse gelebt und so wenig gespart haben, dass sie ausländische Ersparnisse anziehen müssen? Sollte China lieber europäische Anleihen kaufen? Oder geht es um den hohen chinesischen Exportüberschuss im Handel mit den USA? Hinter dem Überschuss stehen viele amerikanische Unternehmen, die sich in China angesiedelt haben und die von dort aus ihre Waren in die USA liefern. Dass diese Ströme bei der herrschenden Lohndifferenz zwischen beiden Ländern auch zu einem anderen Wechselkurs weiterhin profitabel sein würden, ist möglich, aber keineswegs selbstverständlich.

Unterschiedliche Reaktionen auf den Aufwertungsdruck des US-Dollar

Die amerikanische Politik fordert seit längerer Zeit eine nominale Aufwertung der chinesischen Währung Yuan und behauptet, China halte den Kurs künstlich schwach. Dabei hat das Land seinen Wechselkurs seit 2005 mehrfach angepasst, insbesondere zwischen 2005 und 2008, aber auch im Sommer 2010. Aufgrund des mehr oder weniger festen Wechselkurses hätte China nach Maßgabe der Inflationsratendifferenz zwischen beiden Ländern abwerten müssen; im Oktober 2010 betrug die Differenz 3,2 Prozent (zugunsten Chinas). Ob eine Abwertung in dieser Größenordnung erfolgt ist, ist zurzeit unklar; nach Angaben von Goldman Sachs ist sie längst geschehen. Andererseits verfolgen die USA nicht erst jetzt, sondern schon seit Beginn der Dekade eine lockere Geldpolitik, die den Dollar unter ständigem Abwertungsdruck gehalten hat, und zwar ohne nennenswerte Folgen für den Saldo der amerikanischen Leistungsbilanz. Somit ist höchst fraglich, ob das Problem der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Exporte mit weiteren Aufwertungen Chinas gelöst werden kann.

China hat nicht nur seine Wechselkurspolitik gelockert. Darüber hinaus hat es begonnen, den Yuan schrittweise konvertibel zu machen. So haben ausländische Unternehmen, die in China Niederlassungen unterhalten, seit 2010 die Option, in Hongkong Anleihen in chinesischer Währung zu begeben und so Investitionen vor Ort zu finanzieren; die Unternehmen Caterpillar und McDo-

nald's sind erste Beispiele dafür. Zudem gestattet China seit 2009 die Verwendung des Yuan im Außenhandel – zunächst nur mit Hongkong, Macao und den ASEAN-Staaten sowie seit Juni 2010 weltweit – und hat Verträge mit mehreren Handelspartnern abgeschlossen, in denen die Verwendung der jeweiligen nationalen Währung im bilateralen Handel Priorität vor dem Dollar genießt. Für die Abwicklung der Zahlungen stehen mehrere Verrechnungsbanken zur Verfügung. Ein solcher Vorstoß zum graduellen Abbau der Devisenbewirtschaftung war bereits 2009 vom Präsidenten der chinesischen Zentralbank implizit angekündigt worden, als er erstmals die Führungsrolle des US-Dollar öffentlich infrage stellte.

Andere Länder des Dollarraums, insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer aus Asien und Lateinamerika, haben entweder dem Aufwertungsdruck des Dollar zum Teil nachgegeben und ihre Währungen angepasst oder mithilfe massiver Interventionen auf dem Devisenmarkt versucht, dem Druck auszuweichen, etwa Peru. Gleichwohl haben einige Länder wie Brasilien, Indien und Thailand gleichzeitig Kontrollen für kurzfristiges Kapital eingeführt, weil sie das Ziel von erhöhten Kapitalzuflüssen geworden waren, die den Aufwertungsdruck unverhältnismäßig stark erhöht hatten. Die Konjunktur dieser Länder verlangt, ähnlich wie die Chinas, nach einer unabhängigen Geldpolitik, die ohne Aufgabe der Dollarbindung allenfalls bei eingeschränktem Kapitalverkehr erfolgreich umgesetzt werden kann. Aufgewertet haben auch Malaysia, Singapur, Südkorea, Taiwan und Vietnam.

Globale Ungleichgewichte: Zu viele Schulden und zu viel Handel?

Eine weitere Forderung der USA, um globale Ungleichgewichte abzubauen, betrifft den Anteil des Leistungsbilanzüberschusses am BIP und richtet sich auch an Deutschland und indirekt an den Euro. Der Euro leidet unter den Folgen der vom Immobilienmarkt in den USA ausgehenden Finanzkrise. Hoch verschuldete Euroländer wie Griechenland, Irland und Portugal haben in den Augen von Ratingagenturen und Finanzmärkten an Kreditwürdigkeit eingebüßt. Investoren sind nur noch bereit, diesen Ländern Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn sie mit einem Risikoaufschlag dafür kompensiert werden. Der Aufschlag auf die Rendite von Bundesanleihen ist seit Mai 2010 kontinuierlich gestiegen – trotz Rettungsschirmen für Griechenland und Irland.

Das Bonitätsurteil der Märkte leitet sich in der Regel von der verminderten Zahlungsfähigkeit von Ländern ab, die überhöhte Haushaltsdefizite und Schuldenquoten aufweisen, zum Beispiel Griechenland mit 9,4 bzw. 133,2 Prozent und Irland mit 32 bzw. 105,6 Prozent. So überrascht es nicht, dass sich die amerikanische Geldpolitik im Dollarkurs des Euro zunächst nicht widerspiegelt. Offensichtlich gibt es ausreichend Kräfte, die den Euro schwächen und Anleger zur Flucht aus dem Euro ermuntern. Indes wirkt der schwächere Euro dem deutschen Leistungsbilanzüberschuss nicht entgegen – im Gegenteil. Dies deutet darauf hin, dass feste Grenzen für Leistungsbilanzsalden höchst unrealistisch, weil nicht durchsetzbar, wären.

Was ist zu tun, um die Ungleichgewichte abzubauen? Rechnet man die hohe Staatsverschuldung zu den Ungleichgewichten, könnte eine innovative Lösung des Verschuldungsproblems hilfreich sein. Der Nachteil herkömmlicher Finanzierungssysteme ist, dass sich Unternehmen Fremd- und Eigenkapital beschaffen können, um ihren Finanzbedarf zu decken, während Staaten nur Zugang zu Fremdkapital haben. Es ist an der Zeit, auch Staaten Zugang zu Eigenkapital zu gewähren.

Mark J. Kamstra und *Robert J. Shiller* empfehlen eine Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital.¹ Amerikanische, deutsche, griechische oder irische Staatsanleihen könnten gegen sogenannte BIP-Anleihen, die Ansprüche auf das nationale BIP dieser Länder begründen, eingetauscht werden, um zumindest einen Teil der Schulden in Eigenkapital umzuwandeln. Wenn jedes Land ein Portfolio mit Anleihen mehrerer Länder hält, kann es davon profitieren, weil der internationale Konjunkturzusammenhang in einer globalisierten Weltwirtschaft zeitverschobene Entwicklungen zulässt, wie die aktuelle weltweite Erholung mit zwei Geschwindigkeiten (Industrie- bzw. Schwellenländer) zeigt. Dieses Finanzierungsinstrument würde Investoren anziehen, die eine Rendite erwarten, die höher als die langfristige Rendite der Staatsanleihen ausfällt. Zugleich würden BIP-Anleihen das Risiko hoch verschuldeter Länder verringern helfen.

¹ Vgl. Mark J. Kamstra/Robert J. Shiller, *Trills Instead of T-Bills: It's Time to Replace Part of Government Debt with Shares in GDP*, *The Economist's Voice*, September 2010 (www.bepress.com/ev/).

Internationales Insolvenzrecht

Überschuldungskrisen wie sie zurzeit in der Eurozone zu registrieren sind, lassen sich mit einem internationalen Regime für Staatsanleihen eingrenzen und in geordnete Bahnen lenken, sofern die Gläubigerhaftung nicht ausgeschlossen wird. Die „Brady Bonds“, die als Antwort auf die Verschuldungskrise von 1982 eingeführt wurden, und der Anleihentausch nach der argentinischen Krise von 2001 liefern wertvolle Anhaltspunkte für die Gestaltung eines Völkerrechts für Staatsanleihen. Einzelne Elemente können auch dem amerikanischen Insolvenzrecht (Bankruptcy Code) sowie dem britischen und kanadischen Staatsanleihenrecht entliehen werden.

Am Anfang eines solchen Regelwerks stehen Kriterien für eine Differenzierung zwischen einer Liquiditätskrise und einer anhaltenden Zahlungsunfähigkeit von Staaten. Überschreiten Schuldenquoten eine bestimmte Schwelle, so ist unwahrscheinlich, dass sie kurz- bis mittelfristig und ohne Umschuldung zurückgeführt werden können. In solchen Fällen erscheint ein Anleihentausch aussichtsreich zu sein. Alte Anleihen werden durch neue Anleihen ersetzt, die durch einen Kapital- und Zinsschnitt gekennzeichnet sind und außerdem auf eine verlängerte Laufzeit ausgestellt werden. Die Höhe des Schnitts muss von Fall zu Fall bestimmt werden, sollte aber dem Schuldner genügend Spielraum bieten, damit er sich schnellstmöglich von der Krise erholen kann. Über eine Ausfallbürgschaft, die höher als der Gesamtwert der neuen Anleihen sein sollte, könnte das verlorene Vertrauen wiederhergestellt werden. Zudem könnten die neuen Anleihen einen Strafzins vorsehen für den Fall, dass der Schuldner auch die neuen Anleihen nicht oder nur teilweise bedienen sollte. Ergänzend sollte der Staat in der Krise ausreichend Zugang zu zusätzlicher Liquidität erhalten, um aus der Krise herauszuwachsen zu können.

Ein solches internationales Recht sollte am besten vom Internationalen Währungsfonds (IWF) erlassen werden und für alle Mitgliedsländer Gültigkeit besitzen.² Ein rein europäisches Recht macht wenig Sinn in einer globalisierten Weltwirtschaft, in der sich Finanzkrisen nicht auf bestimmte Regionen begrenzen lassen. Das internationale Insolvenzrecht für Staaten sollte als ein globales öffent-

² Eine Initiative zur Schaffung eines solchen Regimes ist von der ehemaligen stellvertretenden Direktorin des IWF, Anne Krueger, im Jahr der Argentinienkrise (2001) vorbereitet worden. Vgl. Anne O. Krueger, *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*, IMF, Washington 2002.

liches Gut betrachtet werden. BIP-Anleihen und ein internationales Insolvenzrecht wären also ergänzende Maßnahmen zur Haushaltssanierung in den hoch verschuldeten Ländern.

Von einem Abwertungswettlauf keine Spur

Werden die Ungleichgewichte gedanklich auf ungewöhnlich hohe Handelsbilanzsalden reduziert, so stellt sich die Frage, ob eine Flexibilisierung der Wechselkurse für einen Abbau der Salden realistisch wäre. Nach dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse zu Beginn der 1970er Jahre haben einige Länder ihren Wechselkurs frei schwanken lassen, während die meisten übrigen Länder ein Regime mit Devisenmarkt-Interventionen oder mit Bezug zu bestimmten Währungsblöcken eingeführt haben; eine gelegentliche Korrektur der Kurse gehört in den Währungsblöcken zur Normalität.

Eine Untersuchung von *Guillermo Calvo* und *Carmen Reinhart* liefert Anhaltspunkte für die weit verbreitete „Angst vor einer Wechselkursfreigabe“.³ Leider kann die Analyse nicht erklären, warum

dieses Phänomen nicht auch auf Euro, US-Dollar, Yen oder Schweizer Franken zutrifft. So gesehen besteht das gegenwärtige Währungssystem aus verschiedenen Arrangements, die im Ergebnis Ungleichgewichte im Handel entstehen lassen und deren Abbau erschweren. In Zeiten hoher Unsicherheit nach der globalen Finanzkrise ist eine nennenswerte Flexibilisierung der Wechselkurse nicht in Sicht: von einem Abwertungswettlauf keine Spur.

Das herrschende Weltwährungssystem ist also nur eingeschränkt anpassungsfähig, wenn es darum geht, Ungleichgewichte zu korrigieren. Damit sich der internationale Handel trotzdem ungehindert entfalten kann, in der Hoffnung, die Handelsbilanzsalden zu normalisieren, müssen die Märkte offen bleiben. Offene Märkte vertragen sich nicht mit Maßnahmen, die entweder die Ein- oder Ausfuhren behindern bzw. die Exporte künstlich fördern. Auch indirekte Exportsubventionen schwächen den Wettbewerb und tragen zu den Ungleichgewichten bei, weil sie den Preismechanismus außer Kraft setzen. Zudem werden die Verzerrungen des gegenwärtigen Weltwährungssystems durch Handelsprotektionismus verstärkt. ■

³ Guillermo A. Calvo/Carmen M. Reinhart, Fear of Floating, in: Quarterly Journal of Economics, Band 102, Nr. 2, 2002, Seiten 379–408.

Das Energiekonzept der Bundesregierung – Darstellung und ökonomische Bewertung

Prof. Dr. Michael Häder
Institut für Energie- und Wasserwirtschaft, Hochschule Bochum

Die Bundesregierung hat im Herbst dieses Jahres ein Energiekonzept vorgelegt, das eine Strategie zum Umbau des deutschen Energieversorgungssystems beinhaltet. Das Konzept ist mit seiner langfristigen Perspektive bis 2050 sowie seinen ambitionierten Zielen international beispiellos. Die Bundesregierung ist überzeugt, dass sie mit der von Klimaschutz- und Effizienzzielen dominierten Strategie zugleich zu preisgünstiger Versorgungssicherheit beiträgt.

Am 28. Oktober 2010 hat der Bundestag das von der Bundesregierung vorgelegte „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“ verabschiedet. Das Energiekonzept soll dem zentralen politischen Ziel dienen, Deutschland bei wettbewerbsfähigen Energiepreisen und einem hohen Wohlstandsniveau zu einer der effizientesten und umweltschonendsten Volkswirtschaften der Welt zu machen. Um dies zu erreichen, müsse die deutsche Energieversorgung angesichts der langfristigen Trends – wie zunehmende weltweite Energienachfrage, steigende Abhängigkeit von Energieimporten und wachsende Bedeutung des Klimaschutzes – grundlegend umgebaut werden. Mit dem Energiekonzept beschreibt die Bundesregierung die aus ihrer Sicht notwendigen Ziele und Leitlinien dieses Umbaus.

Erneuerbare Energien und Energieeffizienz

Kernziel des Energiekonzepts ist die weitgehende „Dekarbonisierung“ des Energiesystems, also die Verringerung des Kohlendioxid-Ausstoßes, bis zur Mitte des Jahrhunderts. Nach den Erkenntnissen der Klimawissenschaft bedarf es bis zum Jahr 2050 einer Senkung der globalen Treibhausgas-Emissionen um 50 Prozent gegenüber 1990, um die wahrscheinliche Erwärmung des Erdklimas auf langfristig zwei Grad Celsius zu beschränken. Um diese Emissionshalbierung weltweit zu erreichen, müssten die Industrieländer ihre Treibhausgas-Ausstöße in diesem Zeitraum sogar um mindestens 80 Prozent senken. Die Bundesregierung nimmt diese Vorgabe auf und will als Eckpfeiler ihrer Energiestrategie die deutschen Treibhausgas-Emissionen bis 2050 um mindestens 80 Prozent reduzieren. Dazu soll ein Entwicklungspfad beschritten werden, der bis 2020 eine Minderung um 40 Pro-

zent, bis 2030 um 55 Prozent und bis 2040 um 70 Prozent vorsieht.

Zur Realisierung dieser Ziele werden zwei wesentliche Treiber identifiziert: erneuerbare Energien und Energieeffizienz.

■ Konventionelle Energieträger wie Kohle, Öl und Gas sollen schrittweise durch erneuerbare Energien ersetzt werden, die langfristig den Hauptanteil an der Energieversorgung übernehmen: Bis zum Jahr 2050 sollen die regenerativen Energien 60 Prozent des gesamten Endenergieverbrauchs bereitstellen. Die Stromversorgung soll dann sogar zu 80 Prozent regenerativ erfolgen. Zum Vergleich: Heute tragen erneuerbare Energien zur Deckung von gut zehn Prozent des Endenergieverbrauchs und 16 Prozent des Stromverbrauchs in Deutschland bei.

■ Durch Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz soll der Energieverbrauch gesenkt werden. So wird das Ziel formuliert, bis 2020 gegenüber 2008 den Primärenergieverbrauch – also den Verbrauch von Energie aus natürlich vorkommenden Quellen, wie etwa Kohle, Gas oder Wind – in Deutschland um 20 Prozent zu reduzieren. Bis 2050 soll sogar eine Halbierung des gesamten Energieverbrauchs erfolgen.

Die Arbeiten am Energiekonzept wurden durch externe wissenschaftliche Gutachter begleitet, die in Szenariorechnungen Projektionen für die künftige energiewirtschaftliche Entwicklung in Deutschland unter den politischen Vorgaben der Treibhausgasminderung und des Ausbaus regenerativer Energien erstellt haben. Diesen Szenarien zufolge ist der angestrebte Umbau des Energieversorgungssystems sehr ambitioniert, aber machbar. Dazu bedürfe es umfangreicher Maßnahmenpro-

gramme in den drei großen Verbrauchssektoren Strom, Mobilität und Wärme, verbunden mit einem zu erwartenden Investitionsvolumen von jährlich 20 Milliarden Euro. Demgegenüber ließen sich jedoch längerfristig Energiekosten einsparen, und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen in der Energie- und Umwelttechnik würde gestärkt.

Grundlegender Wandel in der Stromerzeugung

Das Energiekonzept enthält auf die drei großen Handlungsfelder Strom, Verkehr und Wärme zugeschnittene Maßnahmenprogramme. Am massivsten erscheinen dabei die für den Stromsektor vorgesehenen Veränderungen: Heute basiert die Stromerzeugung in Deutschland zu rund 80 Prozent auf den konventionellen Energieträgern Kohle, Gas und Uran, während die erneuerbaren Energien gut 15 Prozent beitragen. Im Jahr 2050 sollen die Rollen getauscht sein: Während die regenerative Stromerzeugung über vier Fünftel des Strombedarfs decken soll, soll der Beitrag konventioneller Energieträger auf unter 20 Prozent sinken. Dieser grundlegende Wechsel im Stromerzeugungsmix innerhalb von nur gut einer Kraftwerksgeneration bringt eine Vielzahl von Herausforderungen mit sich:

■ Der Ausbau der regenerativen Stromerzeugung ist entsprechend voranzutreiben. Im Mittelpunkt sieht das Energiekonzept hier den Ausbau der Windenergie auf Land (onshore) und im Wasser (offshore). So sollen bis 2030 allein in deutschen Gewässern 25 Gigawatt Windkraftleistung entstehen, verbunden mit einem Investitionsvolumen von 75 Milliarden Euro. Neben der Windkraft müssten aber auch die anderen regenerativen Energieträger, wie die Photovoltaik, Biomasse und Erdwärme, ausgebaut und zur Marktreife geführt werden. Der Ausbau der regenerativen Stromerzeugung soll weiter auf Grundlage des bisher verwendeten Fördermechanismus des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) erfolgen. Das im Jahr 2000 in Kraft getretene Gesetz sieht einen Einspeisevorrang vor konventionell erzeugtem Strom und langfristig feste Vergütungen für regenerativ erzeugten Strom vor.

■ Ein stark wachsender Anteil regenerativer Stromerzeugung erfordert einen flexiblen weiteren Kraftwerkspark, um die Schwankungen des Stromangebots von Wind und Sonne jederzeit ausgleichen zu können. So bedarf es eines weitaus

größeren Umfangs an Kraftwerken oder Stromspeichern, die kurzfristig Änderungen bei der regenerativen Stromerzeugung kompensieren. Unter den derzeitigen Marktbedingungen ist jedoch zweifelhaft, dass genügend wirtschaftliche Anreize für den Bau solcher Anlagen bestehen. Um den Ausbau von flexibel einsetzbaren Kapazitäten zu fördern, plant die Bundesregierung deshalb unter anderem die Prüfung geänderter Marktbedingungen für die Bereitstellung von Stromkapazität. Zudem sollen im EEG Anreize zur Marktintegration erneuerbarer Energien – Eigenvermarktung und Orientierung des Stromangebots an der Nachfrage – verankert werden.

■ Der angestrebte Strom-Mix verändert die Anforderungen an das Stromübertragungsnetz und das Stromverteilnetz. Findet heute die Stromerzeugung in großen Kraftwerken in Nähe zu den Stromverbrauchszentren statt, so wird den Projektionen der Bundesregierung zufolge zum einen die Stromerzeugung in den Küstenregionen wachsen und zum anderen vermehrt in dezentralen Erzeugungsanlagen (Photovoltaik, Biomasse) Strom produziert. Der Abtransport des in Norddeutschland produzierten Stroms in die Verbrauchschwerpunkte Rhein-Ruhr- und Rhein-Main-Gebiet bedarf eines massiven Ausbaus des Stromübertragungsnetzes. Zudem dürften sich die Stromflüsse aus dem Übertragungsnetz herunter in die Verteilnetze zukünftig in Teilen umkehren: Starke Einspeisung aus dezentralen Anlagen könnte Hochspeisungen in darüber liegende Netze erfordern. Damit wachsen auch die technischen Ansprüche an das Stromverteilungssystem.

Das Energiekonzept widmet sich vor allem den zu erwartenden Engpässen im heutigen Stromübertragungsnetz. So soll ein deutsches „Overlay-Netz“ gebaut werden, das den im Norden produzierten Windstrom nach West- und Süddeutschland leitet. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren im Leitungsbau sollen beschleunigt und wirtschaftlich attraktive Bedingungen für den Netzausbau geschaffen werden. Zudem soll ein Konzept „Zielnetz 2050“ erstellt werden, aus dem der langfristige Infrastrukturbedarf hervorgeht.

Kernenergie als Übergang ins regenerative Energie-Zeitalter

Das Energiekonzept schreibt der Kernenergie eine wesentliche Rolle beim Übergang in eine regenerativ geprägte Energieversorgung zu. Eine befristete Verlängerung der Laufzeiten der beste-

henden Kernkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre soll dazu beitragen, die Stromerzeugungspreise in Deutschland bis etwa 2035 auf einem international wettbewerbsfähigen Niveau zu halten und die energiebedingten Treibhausgas-Emissionen zu senken. Zudem soll die Laufzeitverlängerung den finanziellen Rahmen zum Umbau des Energiesystems stärken: So ist ein Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ geplant, in das die Kernkraft betreibenden Unternehmen einen vertraglich fixierten Anteil ihrer aus der Laufzeitverlängerung entstehenden Zusatzgewinne abführen. Aus diesem Sondervermögen sollen Maßnahmen in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Speicher- und Netztechnologien, energetische Gebäudesanierung sowie nationaler und internationaler Klimaschutz finanziert werden.

Ein erhebliches und zudem wirtschaftlich zu erschließendes Potenzial zur Energie- und Klimagas-einsparung identifiziert das Energiekonzept im Gebäudebereich. Die größten Einsparmöglichkeiten liegen dabei im Gebäudebestand, da drei Viertel der Altbauten noch vor der ersten Wärmeschutzverordnung von 1979 errichtet wurden und die Heizungssysteme mehrheitlich nicht dem derzeitigen Stand der Technik entsprechen. Zurzeit wird jedoch nur rund ein Prozent des Gebäudebestandes pro Jahr energetisch saniert. Um das Ziel der Bundesregierung zu realisieren, den Primärenergiebedarf im Gebäudesektor bis 2050 um 80 Prozent zu senken und den verbleibenden Energiebedarf überwiegend durch erneuerbare Energien zu decken, reichen diese Raten jedoch nicht aus.

Deshalb soll gemäß Energiekonzept die Sanierungsrate im Gebäudebestand auf jährlich zwei Prozent verdoppelt werden. Die hierfür notwendigen Investitionen werden durch eine Modernisierungsoffensive für Gebäude angestrebt, deren Kernelement ein langfristiger Sanierungsfahrplan für Gebäude ist, in dem stufenweise Eckwerte für die Minderung des Energiebedarfs bis 2050 vorgegeben werden. Durch staatliche Förderung sollen Eigentümer einen Anreiz erhalten, die Zielwerte vorzeitig und mehr als gefordert zu erfüllen sowie verstärkt erneuerbare Energien einzusetzen. Weitere Maßnahmen umfassen eine Novellierung des Mietrechts, um bestehende Anreizprobleme bei der Investition in energetische Gebäudesanierungen abzubauen, erweiterte Möglichkeiten der Wärmelieferung durch Dritte (Energie-Contracting) sowie stärkere Ausrichtung der Energiesteuern im Wärmemarkt an den Kohlendioxid-Emissionen der fossilen Energieträger.

Im Verkehrsbereich soll der Endenergieverbrauch bis 2020 um zehn Prozent und bis 2050 um 40 Prozent gegenüber 2005 sinken. Diese Ziele sind ambitioniert vor dem Hintergrund, dass die Personenverkehrsleistung bis 2050 kaum sinken und der Güterverkehr gegenüber heute sogar um 50 Prozent zunehmen dürfte. Auf dem Weg dorthin werden insbesondere drei Wege priorisiert: die Entwicklung sparsamerer Motoren, der Ausbau der Elektromobilität sowie der Ersatz von fossilen durch biogene Kraftstoffe.

Ab 2020 sollen Neufahrzeuge auf europäischer Ebene ambitionierte Kohlendioxid-Grenzwerte einhalten. Für Elektroautos ist eine forcierte Markteinführung geplant. Ziel ist, bis 2020 eine Million Elektrofahrzeuge auf die Straße zu bringen; bis 2030 wird ein Bestand von sechs Millionen Fahrzeugen anvisiert. Schließlich sollen Technologien zur Produktion von Biokraftstoffen gefördert und die Beimischungsquoten von Biokomponenten in Kraftstoffen gesteigert werden. Gemäß den Szenarienrechnungen für das Energiekonzept betrage im Jahr 2050 der Anteil der Biokraftstoffe am gesamten Energieträgereinsatz im Verkehr rund 50 Prozent, während Strom etwa 15 Prozent des Energiebedarfs für den Verkehr deckte. Damit würden fossile Kraftstoffe nur noch etwa ein Drittel des Verkehrsenergiebedarfs decken, und ihr Verbrauch wäre gegenüber heute um 80 Prozent reduziert.

Energieprogramm als ordnungspolitische Orientierung

Die Energiewirtschaft ist eine von sehr langen Investitionszyklen gekennzeichnete Branche. Kraftwerke werden über Zeiträume von 30 bis 40 Jahren betrieben. Strom- und Gasnetze haben ähnliche Lebenserwartungen. Gebäude werden in noch längeren zeitlichen Abständen grundlegenden Sanierungen unterworfen. Und auch in der Industrie unterliegen die Produktionsprozesse langfristigen Investitionszyklen. Angesichts dieser Sachlage ist ein Energieprogramm, in dem die längerfristigen Leitlinien der Energiepolitik dargelegt sind, ein aus ordnungspolitischer Sicht wichtiger Baustein zur Förderung von Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen und Verbraucher.

Das letzte von einer Bundesregierung vorgelegte Energieprogramm stammt aus dem Jahr 1991 und befasste sich schwerpunktmäßig mit der Integration der ostdeutschen in die westdeutsche Ener-

gieversorgung. Seitdem hat keine Bundesregierung mehr ein energiepolitisches Gesamtkonzept vorgelegt. Die Herausforderungen, vor denen die deutsche Energiewirtschaft steht, sind vielfältig: Sie reichen von der Einbindung der nationalen Energiewirtschaft in den europäischen Binnenmarkt über die Sicherung wettbewerbsfähiger Energiepreise bis hin zur Gestaltung des Klima- und Umweltschutzes sowie – in jüngster Zeit verstärkt – zur Versorgungssicherheit. Das von der Bundesregierung jetzt verabschiedete Energiekonzept kann mithin grundsätzlich eine große Lücke füllen und wichtige Orientierungshilfe für die Akteure im Markt sein.

Energiepolitik hat im Wesentlichen drei Oberziele zu verfolgen: die Gewährleistung einer preisgünstigen, sicheren und umweltverträglichen Energieversorgung. Ein energiepolitisches Gesamtkonzept muss mithin Leitlinien für eine in sich stimmige Verfolgung aller drei Ziele enthalten. Dies zu tun, nimmt das Energiekonzept der Bundesregierung für sich in Anspruch. Doch wird aus den Ziel festlegungen deutlich, dass die Strategie maßgeblich von klimaschutzpolitischen Zielen dominiert ist. So enthält das Konzept einen dezidierten Entwicklungspfad für den angestrebten Rückgang der Treibhausgas-Emissionen bis zum Jahr 2050. Zudem sind der Ausbau erneuerbarer Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz als wesentliche Instrumente auf dem Weg zur Erreichung der Klimaschutzziele ebenfalls quantitativ bestimmt. Dagegen sucht man im Konzept vergeblich eine auch nur annähernd konkrete Operationalisierung der Ziele zur Versorgungssicherheit und zur Preisgünstigkeit der Energieversorgung. Dabei importiert Deutschland heute über 70 Prozent seines Energiebedarfs und gehört auf dem Strom- und Gasmarkt zu den Hochpreisländern in Europa.

Die Bundesregierung geht jedoch davon aus, dass ihre Umbaustrategie auch die Versorgungssicherheit und Preisgünstigkeit der Energieversorgung in Deutschland fördert. Dabei setzt sie darauf, dass sich eine deutsche Vorreiterrolle im Klimaschutz auszahlt durch erzielbare Innovations- und Wachstumspotenziale auf zukünftig wachsenden internationalen Märkten für Effizienz- und Klimaschutztechnologien. Diese Potenziale können sich ergeben, sind aber nicht zwingend. Zum einen hängen sie davon ab, dass die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass sie hinreichende Anreize zu Innovationen und Investitionen in Deutschland setzen. Zum anderen kann die Vorreiterrolle nur kapitalisiert werden, wenn die Welt auch „hinterherreitet“.

Die Bundesregierung erkennt an, dass der Übergang zu einer modernen und klimaverträglichen Energieversorgung nur im internationalen Miteinander zu schaffen ist, und unterstreicht, dass sie sich deshalb für ein weltweit geltendes, verbindliches Klimaschutzabkommen einsetzen wird. Aber sie entwickelt in ihrer Energiestrategie kein Szenario für den – momentan durchaus realitätsnahen – Fall, dass sich die Weltgemeinschaft zu keinem abgestimmten internationalen Klimaschutz durchringen kann. Politisch ausgelöste, massive Investitionen in Klimaschutztechnologien in einem Land, die mittelfristig nicht von den internationalen Märkten getragen werden, bergen ein erhebliches Risiko der Fehlinvestition. In diesem Punkt zeigt das Energiekonzept eine volkswirtschaftlich bedenkliche offene Flanke.

Steigende Bedeutung der europäischen Energiepolitik

Schon heute ist die deutsche Energieversorgung tief in die europäische Versorgung eingebettet. Die Liberalisierung der nationalen Strom- und Gasmärkte sowie die Einführung des EU-Emissionshandels sind Beispiele dafür, dass die energiepolitischen Rahmenbedingungen in den Nationalstaaten zunehmend von europäischer Seite bestimmt werden. Der angestrebte Umbau des deutschen Energieversorgungssystems erfordert eine noch viel weitgehendere Abstimmung der nationalen Energiepolitiken oder aber die Zentralisierung der Entscheidungsfindung in Brüssel. Dies wird an verschiedenen Elementen des Energiekonzeptes deutlich:

■ Stark steigende Anteile regenerativer Stromerzeugung bedürfen des Zugangs zu Energiespeichern, die Überschüsse aufnehmen und bei Knappheit Energie bereitstellen. Solche Speicher sollen in Deutschland ausgebaut werden, aber es ist unzweifelhaft, dass dieser Ausgleich mittelfristig nur im europäischen Rahmen und mit Zugang etwa zu Speicheranlagen in Skandinavien und der Schweiz erreicht werden kann. Dazu bedarf es – wie auch im Energiekonzept angemerkt – einer langfristigen Kooperation zwischen den Ländern in der Europäischen Union (EU) sowie weiteren Partnern (etwa Norwegen und der Schweiz).

■ Die Bundesregierung geht in ihrem Energiekonzept davon aus, dass Deutschland langfristig wesentliche Teile seines Strombedarfs aus regenerativen Quellen importieren muss. Den wissenschaftlichen Szenarien für 2050 zufolge könnten

dann 22 bis 31 Prozent der gesamten Stromnachfrage in Deutschland durch Importe gedeckt werden. Dies dürften insbesondere Stromimporte aus den südeuropäischen Regionen sein, wo der Ausbau der regenerativen Stromerzeugung größere und wirtschaftlichere Potenziale besitzt. Perspektivisch – so das Energiekonzept – könnte aber auch der Import von Solarstrom aus den sonnenreichen Ländern Nordafrikas einen Beitrag für die Energieversorgung leisten. Der Import von Strom aus Südeuropa und Nordafrika setzt jedoch einen umfassenden Ausbau des europäischen Stromtransportnetzes voraus, der letztlich nur durch Federführung auf europäischer Ebene gelingen kann. Auch dürfte die Bereitschaft Deutschlands, das heute Nettostromexporteur ist, bei der Stromversorgung auf Importe angewiesen zu sein, nur bestehen, wenn die Sicherheit der Versorgung jederzeit gewährleistet ist. Diese Sicherheit scheint aus heutiger Sicht institutionell nur erreichbar zu sein, wenn Kompetenzen auf die EU-Ebene übertragen werden.

■ Deutschland will die Energieeffizienz verbessern. Dazu sollen zum Beispiel die Mindeststandards für den Energieverbrauch von Produkten angehoben werden. Dies ist allerdings nur in einem europaweit abgestimmten Rahmen sinnvoll. Somit wird über diesen Teil der Energieeffizienzmaßnahmen in Brüssel entschieden, und nicht in Berlin.

Aus diesen Ausführungen wird deutlich: Die ambitionierten Umbauziele des Energiekonzeptes sind wesentlich abhängig von Entscheidungen, die nicht in Deutschland, sondern unter Federführung der EU getroffen werden. Der Umbau kann letztlich nur gelingen, wenn er europäisch abgestimmt erfolgt. Der neue Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht gestärkte Kompetenzen für die EU im Bereich der Energiepolitik vor. Gemäß Artikel 194 AEUV kann sie Maßnahmen erlassen zur Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts, zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, zur Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen, zur Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie zur Förderung der Interkonnektion der Energienetze, also der Durchlässigkeit an Grenzen. Diese Kompetenzen sind mit konkreten Zielen und Maßnahmen zu füllen.

Hierzu enthält das Energiekonzept einerseits wichtige Ansätze, wie die Forderung nach einem Ausbau des europaweiten Netzverbundes. Anderer-

seits wären in einigen Bereichen mutigere Schritte wünschenswert: So bedarf es dringend – statt des bisherigen Flickenteppichs von 27 unterschiedlichen Fördermechanismen – eines europaweit abgestimmten Fördersystems für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, um sie dort auszubauen, wo es volkswirtschaftlich am günstigsten ist. Auch in der Energieaußenpolitik ist ein Sinneswandel erforderlich: Die EU ist die größte Energieimportregion der Welt. Sie könnte sich mit ihrer Nachfragemacht im Rahmen einer europäischen Energiestrategie gegenüber exportierenden Partnerländern aktiv positionieren, doch herrschen in der Praxis immer noch nationale Ansätze der Energieaußenpolitik vor. Auch im Energiekonzept ist von der „deutschen Energieaußenpolitik“ die Rede, nicht aber von einer deutschen Position in einer abgestimmten europäischen Energieaußenpolitik.

Der europäische Binnenmarkt für Strom und Gas ist weit von seiner Vollendung entfernt. Viele nationale Märkte – wie die Spaniens und Frankreichs – sind weitgehend durch Abschottung und regulierte Preise gekennzeichnet. An allen Außengrenzen Deutschlands bis auf der zu Österreich bestehenden Engpässe bei Stromübertragungsleitungen. Zudem sind die Marktmodelle für den Handel mit Strom kaum aufeinander abgestimmt. Ein funktionierender, diskriminierungsfreier Binnenmarkt ist aber unverzichtbare Basis für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Industriestandort im Konzert der europäischen Staaten. Auch dieser Punkt kommt im Energiekonzept zu kurz.

Streitpunkt Kernenergie

In der öffentlichen Diskussion findet die im Energiekonzept enthaltene Verlängerung der Laufzeiten deutscher Kernkraftwerke den breitesten Niederschlag, obwohl sie im Vergleich zu den maßgeblichen Säulen des Konzeptes – dem Ausbau erneuerbarer Energien und der Energieeffizienz – von weitaus geringerer volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Die Szenarienrechnungen zum Energiekonzept zeigen etwa, dass die für 2050 angestrebten Klimagasreduktionsziele auch ohne eine verlängerte Stromerzeugung in den Kernkraftwerken erreichbar sind. Die Laufzeitverlängerung hat jedoch positive Wirkungen auf die energiepolitischen Ziele Preisgünstigkeit, Versorgungssicherheit und Klimaschutz.

Der Weiterbetrieb bestehender Kernkraftwerke mindert etwa den Neubaubedarf an sonstigen

Kraftwerken und schont somit volkswirtschaftliche Ressourcen. Zudem dürften die Großhandelspreise für Strom bei Laufzeitverlängerung niedriger liegen als im Ausstiegsfall, da zur Deckung der Stromnachfrage tendenziell kostengünstigere Kraftwerkseinheiten eingesetzt werden. Durch die Laufzeitverlängerung werden aus heutiger Sicht wahrscheinlich insbesondere Gaskraftwerke verdrängt, wodurch weniger Gas importiert werden müsste und entsprechende Abhängigkeiten gesenkt werden könnten. Befürchtungen, die Stromerzeugung mit Kernenergie würde regenerative Stromerzeugung verdrängen, sind zumindest solange unbegründet, wie erneuerbare Energien weiter vorrangig in das Stromnetz einspeisen können. Von diesem Einspeisevorrang will die Bundesregierung auch nicht abrücken. Schließlich dürfte eine Laufzeitverlängerung die Kohlendioxid-Bilanz Deutschlands verbessern, da bei einem Ausstieg die Stromproduktion aus Kohle- und Gaskraftwerken und mithin deren Kohlendioxid-Emissionen steigen würden.

Diesen Vorteilen der Laufzeitverlängerung stehen jedoch auch zwei kritische Einwände gegenüber:

■ Der aufgeschobene Neubaubedarf an Kraftwerken schont zwar volkswirtschaftliche Ressourcen, zementiert in der bisherigen Form aber die ohnehin starke Marktposition der vier großen, Kernenergie betreibenden Unternehmen in der Stromerzeugung (E.ON, RWE, Vattenfall, EnBW). Aus wettbewerbspolitischer Sicht wäre es wünschenswert, wenn die Laufzeitverlängerung mit einer unmittelbar die Marktstruktur aufbrechenden Maßnahme, wie zum Beispiel der Versteigerung von sonstigen Kraftwerkskapazitäten durch die vier großen Erzeuger, verbunden würde. Dies sieht das Energiekonzept jedoch nicht vor. Als Wettbewerbsausgleich enthält das Energiekonzept hingegen die finanzielle Förderung des Neubaus hocheffizienter fossiler Kraftwerke durch Unternehmen, die weniger als fünf Prozent Marktanteil an den Stromerzeugungskapazitäten in Deutschland besitzen. Damit kann zwar die Position kleinerer Marktteilnehmer und neuer Wettbewerber grundsätzlich gestärkt werden, doch wird damit das Problem, dass der potenzielle Anteil neuer Anbieter im Markt sinkt, nicht beseitigt.

■ Der zweite Einwand gegen die Laufzeitverlängerung ist grundsätzlicher Natur. Sinn und Zweck eines Energieprogramms ist, eine längerfristige Leitlinie für die Entwicklung der Energiepolitik aufzuzeigen, um Sicherheit für die Planung und Durchführung energiewirtschaftlicher Investitio-

nen zu geben. Damit dieser Anspruch erfüllt werden kann, bedarf das Programm eines gesellschaftlichen Grundkonsenses, damit es nicht mit dem nächsten Regierungswechsel wieder außer Kraft gesetzt wird. Dieser Konsens scheint mit Blick auf die Behandlung der Kernenergie fragwürdig zu sein.

Mehr Wettbewerb bei erneuerbaren Energien

Dagegen ist der Grundkonsens zum Ausbau der erneuerbaren Energien in der deutschen Bevölkerung breit angelegt. Doch mit zunehmenden Belastungen aus der Regenerativen-Förderung für den Verbraucher bekommt auch dieser Konsens Risse. Für das Jahr 2011 nimmt die EEG-Umlage, mit der die Mehrkosten der regenerativen Stromerzeugung auf die Verbraucher umgelegt werden, gegenüber dem Vorjahr um über 70 Prozent zu. Insgesamt wird die EEG-Förderung 2011 nach bisherigen Schätzungen über 12,4 Milliarden Euro betragen und voraussichtlich in den Folgejahren weiter anwachsen. Vor diesem Hintergrund ist das Ziel der Bundesregierung, den Druck auf Kostensenkungen und Innovationen bei regenerativen Energien zu verstärken und diese forciert in den Wettbewerb zu führen, zu begrüßen. Dabei sollte im Fokus stehen, dass Erzeuger von Strom aus erneuerbaren Energien mittelfristig vollständig in den Wettbewerbsmarkt integriert werden können und dabei mit der eigenständigen Vermarktung ihres Stroms konfrontiert werden.

Hinsichtlich des Ausbaus erneuerbarer Energien im Kraftstoff- und Wärmemarkt setzt das Energiekonzept auf eine stark zunehmende Verwendung von Biomasse. Vor allem im Verkehr soll der Einsatz von Biokraftstoffen wachsen und könnte den Szenarien zufolge im Jahr 2050 die Hälfte des gesamten Kraftstoffbedarfs in Deutschland decken. Ein dermaßen starker Ausbau der Nutzung heimischer Biomasse für energetische Zwecke wirft jedoch Fragen zu stofflichen Nutzungskonkurrenzen auf, wie etwa zur Herstellung von Nahrungsmitteln oder als Materialien in der Produktion (zum Beispiel von Holzprodukten). Die von der Bundesregierung angekündigte Entwicklung einer konsistenten Sektor übergreifenden Biomasse-Nutzungsstrategie ist deshalb dringend notwendig. Sie sollte angesichts des Binnenmarktes europaweit angelegt sein und zugleich das Risiko von Problemverlagerungen in außereuropäische Regionen, zum Beispiel die Beeinträchtigung der

Biodiversität durch verstärkten Energiepflanzenanbau, vermeiden.

Förderung von Energieforschung

Eine Schlüsselfrage auf dem Weg zur Erreichung der Klimaschutzziele des Energiekonzeptes liegt darin, ob die Effizienzpotenziale, die zu einer Halbierung des Energieverbrauchs in Deutschland bis 2050 führen sollen, genutzt werden können. Der Gebäudebereich soll dabei den größten Beitrag liefern und seinen Primärenergiebedarf um 80 Prozent senken. Die dazu im Energiekonzept angestrebte Verdopplung der Sanierungsrate des Gebäudebestandes auf zwei Prozent jährlich ist bereits ambitioniert. Dennoch könnte auch diese Sanierungsrate nicht ausreichend sein, da heute grundsanierte Häuser kaum den für 2050 angestrebten nahezu klimaneutralen Gebäudestandard realisieren. Folglich bedürfte es dann einer zweiten Sanierung für diese Gebäude nach 2020, wodurch die Sanierungsrate weiter ansteigen müsste.

Instrumentell setzt das Energiekonzept zur Hebung der Effizienzpotenziale auf einen breiten Maßnahmen-Mix von der Verbraucheraufklärung über finanzielle Anreize bis hin zu ordnungsrechtlichen Vorgaben. Diese Vorgaben sollten dabei energieträgerneutral und technologieoffen ausgestaltet sein und sich am primären Ziel der Energie- oder Kohlendioxid-Einsparung orientieren. Hinsichtlich der finanziellen Förderung von Effizienzmaßnahmen ist darauf zu achten, dass nur dort gefördert wird, wo Marktversagen einer wirtschaftlichen Hebung dieser Potenziale im Wege steht. Die Einrichtung des Milliarden schweren Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ weckt bereits allseits erhebliche Begehrlichkeiten, die kritisch zu überprüfen sind.

Der Staat sollte seine Förderung vielmehr auf die Energieforschung konzentrieren. Hierzu sieht das Energiekonzept ein neues Energieforschungsprogramm vor, das Schwerpunkte entsprechend des angestrebten Umbaus des Energiesystems in den Bereichen erneuerbare Energien, Energieeffizienz sowie Speicher- und Netztechnik setzen soll. Neben der Grundlagenforschung soll dabei auch die anwendungsorientierte Forschung forciert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass unter anwendungsorientierter Forschung nicht auch die Förderung der Markteinführung und Marktdurchdringung von Produkten oder Technologien

fällt. Hier sollte weiter eine klare Trennung von Forschungsförderung und etwaiger Förderung der Markteinführung bestehen.

Das Energiekonzept als langfristige Leitlinie

Der Übergang zu einer regenerativ dominierten, klimaverträglichen Energieversorgung ist nur im internationalen Kontext zu schaffen. So ist der wirtschaftspolitische Erfolg der im Energiekonzept beschriebenen Vorreiterrolle Deutschlands im Klimaschutz davon abhängig, dass sich die internationale Staatengemeinschaft ebenfalls auf einen Pfad zunehmenden Klimaschutzes begibt. Zudem ist der Umbau letztlich nur in einem europaweit abgestimmten oder – besser noch – in einem von der EU geführten Prozess umzusetzen. Er bedürfte eines weitgehenden Ausbaus des europäischen Netzverbundes und führte zu tief greifenden, regionalen Verschiebungen in der Stromerzeugung.

Ein international abgestimmter Klimaschutz und die Einbettung des Umbaus in einen europäischen Rahmen vorausgesetzt, zeigt das Energiekonzept für die einzelnen Sektoren Strom, Gebäude und Verkehr Wege auf, wie die angestrebten Ziele zu erreichen sein können. Problematisch erscheint, ob die für den Gebäudebereich vorgesehenen Sanierungsziele erreichbar sind und ob der unterstellte massive Ausbau der Biomassenutzung insbesondere im Verkehr nachhaltig gestaltbar ist. Im Strombereich setzt die Bundesregierung auf eine klare Kostensenkungs- und Marktintegrationsstrategie für regenerative Energien. Als Achillesferse könnte sich der hierfür notwendige Ausbau des Stromübertragungs- und -verteilnetzes erweisen.

Die Verlängerung der Kernkraftwerkslaufzeiten hat aus volkswirtschaftlicher Sicht zwei Vorteile: Sie wirkt tendenziell strompreisdämpfend und ermöglicht dem Staat den Aufbau eines Energie- und Klimafonds, aus dem bis Mitte 2035 Maßnahmen zum Umbau des Energieversorgungssystems unterstützt werden können. Allerdings könnte die Laufzeitverlängerung angesichts eines fehlenden Grundkonsenses um die Kernenergie den Zweck des Energiekonzeptes infrage stellen: den Akteuren auf den Energiemärkten eine langfristige Leitlinie für die Entwicklung der energiepolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland zu geben. ■

Ludwig-Erhard-Lecture 2010: Umverteilung versus Effizienz im Gesundheitssystem

*Professor Dr. Johann Eekhoff, Staatssekretär a. D.
Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln
und Präsident des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn*

„Die Einkommensumverteilung innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung bleibt unbefriedigend. Da sie sich nur am Lohn orientiert, werden weder die Bedürftigkeit der Nettoempfänger noch die Leistungsfähigkeit der Nettozahler befriedigend erfasst.“

Gesundheitsminister *Philipp Rösler* ist mit der Gesundheitsreform nur ein kleiner Schritt in die angestrebte Richtung gelungen, die Umverteilungsaufgabe aus der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) herauszulösen. Das Ziel, die Krankenversicherungen auf ihre eigentliche Aufgabe zu konzentrieren – Versicherungsleistungen anzubieten und damit den Weg für mehr Effizienz zu ebnen – liegt noch in weiter Ferne. Das bedeutet: Die Finanzierungs- und Umverteilungsfragen werden schon bald wieder auf den Tisch kommen. Deshalb ist es unerlässlich, sich mit den Mängeln des Systems und den Handlungsmöglichkeiten zu befassen.

Besonderheiten der Krankenversicherung

Gesundheitsleistungen werden unter anderen Bedingungen angeboten als die meisten anderen Dienstleistungen. Bei der Krankenversicherung handelt es sich nicht um eine echte Versicherung mit ausschließlich exogen bestimmten, also vom Versicherten nicht beeinflussbaren Risiken. Sowohl die Versicherten als auch die Ärzte haben viele Möglichkeiten, die Häufigkeit der Behandlungen (Eintritt des Schadensfalls) als auch den Umfang der jeweiligen Behandlung (Höhe des Schadens) zu beeinflussen. Abgesehen von vergleichsweise geringen Kostenbeteiligungen führt die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen in der Krankenversicherung nicht zu unmittelbaren Aufwendungen für die Versicherten. Auf den eigenen Versicherungsbeitrag hat das Verhalten des Einzelnen praktisch keine Auswirkung. Es besteht eine „Nullkosten-Illusion“ mit der Folge, dass Leistungen gegebenenfalls auch in Anspruch genommen werden, wenn sie kaum Nutzen bringen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Ärzte vielfach die Diagnose stellen und dann die Behandlung selbst durchführen. Das ist vergleichbar mit

der Situation eines Handwerkers, der von einem Hauseigentümer gebeten wird, zu überprüfen, was zu reparieren ist, und dann die von ihm für notwendig gehaltenen Arbeiten auszuführen. Die Budgetbegrenzung der Ärzte löst dieses Problem nicht.

Neben diesen objektiven Erschwernissen gibt es selbstgemachte Probleme, die sich aus politischen Entscheidungen zur Gestaltung des Gesundheitssystems ergeben haben: zum einen die Grundsatzentscheidung für ein Umlageverfahren, das auf kontinuierliche Beitragszahlungen angewiesen ist und somit bei abnehmender Bevölkerungszahl in Schwierigkeiten gerät. Zum anderen hat der Versicherungsbeitrag die doppelte Aufgabe, für die Versicherungsleistung zu zahlen und gleichzeitig die Einkommen der Versicherten umzuverteilen. Außerdem sollen die Arbeitgeber einen Teil des Beitrags übernehmen. Die Umverteilungsaufgaben sind mit einer Zahlung von risikoäquivalenten Beiträgen, wie sie jede Versicherung braucht, jedoch nicht vereinbar.

Unbefriedigende Umverteilung

In der GKV zahlt der Versicherte keinen Beitrag entsprechend der ihm gewährten Versicherungsleistung, sondern nach der Höhe seines Lohnes bzw. seiner Rente innerhalb bestimmter Grenzen. Im Ergebnis erhalten Beitragspflichtige mit geringem Lohn einen Zuschuss von Versicherten mit höherem Lohn. Das hat zur Folge, dass Krankenkassen mit vielen Niedriglohnbeziehern einen Ausgleich von Krankenkassen mit vielen Beziehern höherer Löhne brauchen. Diesen Ausgleich nimmt zurzeit der Gesundheitsfonds vor.

Die Einkommensumverteilung innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung bleibt unbefriedigend. Da sie sich nur am Lohn orientiert, werden

weder die Bedürftigkeit der Nettoempfänger noch die Leistungsfähigkeit der Nettozahler befriedigend erfasst. Wenn beispielsweise ein Arbeitnehmer eine Immobilie erbt und seine Arbeitszeit auf die Hälfte reduziert, etwa um die Immobilie zu verwalten oder weil er sich mehr Freizeit leisten kann, wird sein Versicherungsbeitrag halbiert. Er wird so behandelt, als sei er arm geworden. Umgekehrt zahlt ein anderer Arbeitnehmer für den glücklichen Erben, weil er ein höheres Lohn Einkommen hat – obwohl er möglicherweise ein erheblich geringeres Gesamteinkommen hat. In solchen Fällen wird die Umverteilungsidee auf den Kopf gestellt.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der unentgeltlichen Mitversicherung von Ehepartnern. Verdienen die Ehepartner beispielsweise jeweils 3 750 Euro monatlich, ist für jeden ein Beitrag in Höhe von 558,75 Euro zu zahlen, also insgesamt 1 117,50 Euro. Verdient eine Person das Gesamteinkommen von 7 500 Euro alleine, zahlt er nur einen Versicherungsbeitrag von 558,75 Euro. Der Ehepartner, der kein versicherungspflichtiges Einkommen hat, wird unentgeltlich mitversichert. Bei gleichem Gesamteinkommen des Ehepaares sinkt der Versicherungsbeitrag also auf die Hälfte.

Durch die unentgeltliche Mitversicherung von Kindern ergeben sich dagegen keine Verteilungsprobleme und kein Bedarf für eine Erstattung durch den Steuerzahler. Die Verteilung der Beitragszahlungen über die Lebenszeit kann verändert werden, wenn der Barwert der Beiträge konstant bleibt. Wenn also in der Kinderphase keine Beiträge gezahlt werden, sind in der Erwachsenenphase höhere Beiträge zu leisten. Das wird im Umlagesystem unmittelbar sichtbar: Da die Ausgaben der Versicherungen gleich bleiben, müssen die Erwachsenen mehr zahlen, wenn für Kinder keine Beiträge entrichtet werden. Dann ist es aber nicht gerechtfertigt, dass der Staat den Versicherungen die „entgangenen Beiträge“ für Kinder ersetzt.

Die GKV wird als Sozialsystem bezeichnet. Von einem Sozialsystem darf man erwarten, dass die Umverteilung vor allem den Ärmsten in der Gesellschaft zugutekommt. Das ist im System der GKV aber nicht der Fall. Die untere Versicherungspflichtgrenze von 400 Euro monatlich entbindet die GKV von einer sozialen Verpflichtung zugunsten der Einkommensschwachen. Für diese Gruppe der Ärmsten trägt schon heute der Steuerzahler die Kosten der Gesundheitsleistungen. Parallel zur unteren besteht eine obere Versicherungspflichtgrenze. Versicherte mit einem höheren Lohn Einkommen können sich privat versichern und sind

dann nicht an der Umverteilung im System der GKV beteiligt.

Röslers Idee: Versicherungsleistung und Umverteilung trennen

Der Bundesgesundheitsminister hatte die sinnvolle Idee, die lohnbezogenen Beiträge in mehreren Schritten durch eine Gesundheitspauschale zu ersetzen und die Einkommen der Versicherten durch unmittelbare steuerfinanzierte Transferzahlungen an die Bedürftigen umzuverteilen. Richtig ist, dass dann Arme und Reiche den gleichen Betrag für Gesundheitsleistungen zahlen würden. Die Polemik mit dem Kampfbegriff „Kopfpauschale“ ist jedoch böswillig. Auch bei einer Finanzierung der GKV durch eine Gesundheitspauschale soll sich jeder Bürger eine Krankenversicherung leisten können.

Bei der Gesundheitspauschale sollte allerdings auf das bewährte System zurückgegriffen werden, das für alle übrigen Güter auch gilt: Nicht die Preise für die einzelnen Güter werden in Abhängigkeit vom Einkommen abgesenkt und erhöht. Sie sollen vielmehr die Kosten und die Knappheit widerspiegeln und als Entgelt für die angebotene Leistung angesehen werden. Der Staat korrigiert dann die Markteinkommen durch Transferzahlungen und Steuern, sodass alle Personen einen Mindestlebensstandard erreichen können. Die Konsequenz in einem System mit Gesundheitspauschalen heißt: Das Mindesteinkommen muss so bemessen sein, dass daraus die Pauschale für eine angemessene Krankenversicherung bezahlt werden kann.

Hans D. Barbier sieht in der Gesundheitspauschale „eine lächelnde Botin der Verstaatlichung des Gesundheitswesens“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. März 2010). Er begründet das damit, dass die politisch zumutbare Prämie nicht hinreichend erhöht werden könne, um die steigenden Gesundheitskosten „auch nur annähernd zu decken“. Er mag diese Aussage auf die Erfahrung stützen, dass mit der Einführung des Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009 gleichzeitig ein einheitlicher Beitragssatz von 15,5 Prozent für alle Versicherungen beschlossen wurde. Dieser Satz wurde noch im gleichen Jahr, wenige Wochen vor der Bundestagswahl, auf 14,9 Prozent gesenkt. Zum Ausgleich wurden der pauschale Zuschuss zur GKV aus dem Bundeshaushalt um drei Milliarden Euro aufgestockt und ein Darlehen in Höhe von 2,3 Milliarden Euro gewährt. Zum 1. Januar 2011 soll der Beitragssatz wieder auf 15,5 Prozent angehoben werden.

Die Gesundheitspauschale soll aber gerade nicht von der Bundesregierung festgesetzt werden und auch nicht für alle Krankenkassen gleich hoch sein. Im Gegensatz zu den zurzeit von der Bundesregierung festzusetzenden einheitlichen Beitragssätzen sollen die Krankenversicherungen die Pauschalen autonom festlegen können. Dann gibt es keinen Fehlbetrag im Gesundheitsfonds, der ausgeglichen werden müsste, und auch keine Bündelung aller Einnahmen beim Gesundheitsfonds, sondern nur einen Ausgleich als den Risikostrukturausgleich. Das Prämienmodell setzt gerade nicht auf den Staat wie *Barbier* vermutet. Das ist allerdings keine Garantie dafür, dass die nächsten Reformschritte weiter in diese Richtung gehen werden.

Vorteile der Gesundheitspauschale

Die willkürliche Umverteilung im bestehenden System lässt sich nicht mehr lange aufrechterhalten. Dann bleiben zwei Wege: Zum einen kann die Umverteilung aus dem System ausgegliedert werden, wie es bei der Gesundheitspauschale der Fall wäre. Zum anderen könnte die Verteilung innerhalb des Systems in Form einer Bürgerversicherung umgestaltet werden.

Mit der Bürgerversicherung soll die GKV auf alle Bürger ausgeweitet werden, also auch auf alle privat Versicherten. Außerdem sollen die sonstigen Einkünfte in die Umverteilung einbezogen werden. Allein die Umverteilung würde jedoch auf kaum überwindbare Probleme stoßen. Wird vom steuerpflichtigen Einkommen ausgegangen, könnten sich Fälle ergeben, in denen ein Versicherter in Immobilien investiert und bei einem hohen Fremdkapitalanteil aufgrund der Zinsen und Abschreibungen ein negatives Einkommen ausweist. Soll dieser Versicherte Geld von der Versicherung erhalten, statt einen Beitrag zu zahlen?

Außerdem müssten bei einer internen Umverteilung alle Einkünfte sowie die Vermögenssituation des Versicherten und seiner nahen Angehörigen erfasst werden, um seine Bedürftigkeit zu ermitteln. Auch die Leistungsfähigkeit der potenziellen Nettozahler müsste auf die Weise ermittelt werden, weil die Löhne kein geeigneter Indikator für die Leistungsfähigkeit sind. Im Ergebnis muss parallel zum bestehenden Umverteilungssystem über Steuern und Transfers ein zweites Umverteilungssystem etabliert werden, das alle Versicherten der GKV einer ständigen umfassenden Bedürftigkeits- und Leistungsfähigkeitskontrolle unterwirft.

Die Einführung der Gesundheitspauschale hat demgegenüber mehrere Vorteile:

- Bei Gesundheitspauschalen kann das bestehende System der Steuern und Transfers für die zusätzliche Umverteilung genutzt werden. Die Personen, die aufgrund ihres geringen Einkommens und Vermögens eine Unterstützung aus Steuermitteln brauchen – knapp zehn Prozent der deutschen Bevölkerung –, sind ohnehin schon im allgemeinen Umverteilungssystem. Zur Versorgung dieser Gruppe mit Gesundheitsleistungen gibt es keine Klagen. Wird die Umverteilung in der GKV beendet, sinkt das Umverteilungsvolumen, und der Bedarf an Mitteln für die Umverteilung geht zurück. Das gilt auch, wenn die Umverteilung im Transfer- und Steuersystem zunimmt, weil die ungerechtfertigte Umverteilung innerhalb der GKV entfällt.

- Ein weiterer Vorteil der Gesundheitspauschale ergibt sich aus der Abkopplung der Versicherungsbeiträge von den Löhnen. Dann erleiden die Krankenversicherungen in Rezessionsphasen keinen Einbruch ihres Beitragsaufkommens, denn die Beiträge gehen unabhängig von der Konjunkturentwicklung immer in der gleichen Höhe ein. Das ist auch erforderlich, weil die Gesundheitsleistungen unverändert weiter erbracht werden müssen. Mit der Abkopplung wird zudem der überflüssige Streit darüber beendet, ob die Arbeitgeber sich an den Versicherungskosten beteiligen. Tatsächlich handelt es sich bei den Arbeitgeberanteilen um Lohnkosten. Dem Arbeitgeber ist es gleichgültig, ob er einen Beitrag an die Versicherung abführt oder an den Arbeitnehmer auszahlt.

- Versicherungen sind letztlich darauf angewiesen, einen Beitrag zu erhalten, der dem übernommenen Risiko entspricht. Ein Vorteil der Gesundheitspauschale besteht darin, dass der pauschale Beitrag einer von der Höhe her über den Lebenszyklus hinweg risikoäquivalenten Prämie nahekommt, wenn das Umlageverfahren stabil ist. Allerdings muss in diesem Fall ein Risikoausgleich beim Wechsel von Versicherten zu einer anderen Versicherung vorgenommen werden; oder es muss beim bestehenden jährlichen Risikostrukturausgleich bleiben. Die Einführung von Gesundheitspauschalen kann somit als Schritt in Richtung echter risikoäquivalenter Prämien gesehen werden, die den Risikoausgleich beim Wechsel zwischen Versicherungen ermöglichen. Das bedeutet nicht, dass ein Versicherter höhere Prämien zahlen muss, wenn sich sein Krankheitsrisiko erhöht. Seine Prämie bleibt prinzipiell unverändert.

Probleme bei der Risikoeinschätzung

Im Gesundheitssystem risikoäquivalente Prämien einzuführen, heißt nichts anderes, als für die Krankenversicherung wie für jede andere Versicherung einen Marktpreis zuzulassen, der sich im Wettbewerb ergibt. Grundsätzlich gib es Einigkeit darüber, dass Versicherungen der gesetzlichen und der privaten Krankenversicherung (PKV) risikoäquivalente Prämien brauchen. Deshalb ist in der GKV der Risikostrukturausgleich eingeführt worden.

Leider wird es nicht gelingen, einen befriedigenden staatlichen Risikostrukturausgleich zu organisieren. Es gibt keine objektive Risikoeinschätzung, unter anderem weil die Versicherungen unter unterschiedlichen Bedingungen arbeiten und deshalb unterschiedliche Möglichkeiten haben, mit Krankheitsrisiken bzw. mit Krankheiten umzugehen. Solche Differenzierungen können bei der Zuweisung von Mitteln durch den Gesundheitsfonds nicht hinreichend berücksichtigt werden. Die Struktur der Zahlungen an die einzelnen Versicherungen bleibt zu einem erheblichen Teil unkalkulierbar und willkürlich. Die Versicherungen versuchen, auf die zu berücksichtigenden Krankheiten und auf deren Gewichtung Einfluss zu nehmen. Weil das System die Voraussetzungen für unverfälschten Wettbewerb nicht hinreichend simulieren kann, wird – verständlicherweise – „nachjustiert“, wenn Versicherungen in finanzielle Schwierigkeiten geraten.

Welche Kosten voraussichtlich mit bestimmten Krankheitsrisiken verbunden sind, wird von den Versicherungen unterschiedlich eingeschätzt. Grundsätzlich gilt hier das Gleiche wie bei der Schätzung des Preises eines unbebauten Grundstücks. Die potenziellen Erwerber haben unterschiedliche Kenntnisse und Vorstellungen etwa von den künftigen Nutzungsmöglichkeiten, von möglichen Beeinträchtigungen oder vom Verhalten der Kunden, die Leistungen auf dem Grundstück in Anspruch nehmen können. So wie all diese Überlegungen letztlich im Preisangebot zum Ausdruck kommen, gehen vielfältige Überlegungen in die Kalkulation der risikoäquivalenten Prämie einer Versicherung ein, die einen Versicherten aufnimmt und somit das Kostenrisiko trägt. Im Wettbewerb zwischen den Versicherern lässt sich dann herausfinden, welche Versicherung die Leistungen mit den geringsten Kosten oder mit der höchsten Qualität erbringen kann.

Die Bedingungen für eine effiziente Behandlung der Versicherten lassen sich zudem nicht mit einem

Risikostrukturausgleich erreichen, in dem die Entgelte für bestimmte Leistungen und vor allem die Struktur der Entgelte einheitlich für alle angeschlossenen Krankenversicherungen festgelegt werden. Noch schwieriger wird es, wenn andere Ziele als die Schätzung risikoäquivalenter Entgelte in den Risikostrukturausgleich einbezogen werden.

Voraussetzungen für mehr Wettbewerb

Das Effizienzziel ist letztlich nur befriedigend erreichbar, wenn der Versicherungswechsel für alle Versicherten ohne Nachteile möglich wird. Dies wird durch risikoäquivalente Prämien in Verbindung mit individuell kalkulierten Altersrückstellungen erreicht. In diesem System wird einem schlechten Risiko bei einem Wechsel ein ausreichender Kapitalstock mitgegeben, sodass seine Prämie im Fall eines Wechsels prinzipiell nicht erhöht werden muss.¹ So wird erreicht, dass jeder Versicherte unabhängig von seinem Risiko seine Versicherung wechseln kann, womit die Versicherungen wiederum einen Anreiz haben, allen Versicherten ein attraktives Preis-Leistungs-Verhältnis zu bieten.

Eine weitere Voraussetzung für wirksamen Wettbewerb ist, dass das volle Kostenrisiko sowie die Vorteile aus einer Kostensenkung bei der Versicherung liegen und nicht durch Umverteilungsaktionen, Zuschüsse, Auflagen und sonstige Eingriffe des Staates verzerrt werden. Dann haben die Versicherungen einen starken Anreiz, sich Informationen über Krankheitsverläufe und deren Indikatoren zu verschaffen, vor allem aber nach Wegen zu suchen, ihre Aktivitäten dort zu verstärken, wo sie Kosten vermeiden oder senken können. Dazu gehören auch Maßnahmen auf der Leistungsseite, also bei den Behandlungsmethoden und bei der Prävention. In diesem Verfahren werden die Vorteile des Marktwettbewerbs genutzt. Die Anstrengungen der Versicherungen werden in die richtige Richtung gelenkt: im Interesse der Versicherten die Kosten zu senken und die Qualität der Leistungen zu verbessern. Ein solches System würde sowohl eine effiziente Bereitstellung der Versicherungsleistung ermöglichen als auch eine zielgerichtete Umverteilung außerhalb des Systems erreichen. Das Dilemma zwischen Umverteilung und Effizienz wäre damit aufgelöst. ■

¹ In der PKV werden heute bereits Altersrückstellungen gebildet, sie müssen nur noch individualisiert und übertragbar gestaltet werden. Um ein solches System in der GKV zu etablieren, müssten die GKV-Versicherten erst mit Altersrückstellungen ausgestattet werden, da sie im Umlageverfahren keine gebildet haben. Das muss nicht mit einer entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung einhergehen.

Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Chancen für einen stabilen Aufschwung“

Dr. Peter Westerheide

Wirtschaftswissenschaftler im Forschungsbereich Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement
am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Das Gutachten 2010/11 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erörtert die Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2011 vor dem Hintergrund einer sich abschwächenden Weltkonjunktur und nach wie vor bestehender erheblicher Unsicherheiten. Es befasst sich ausführlich mit Reformoptionen für die Europäische Währungsunion. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf den Reformen im Finanzmarktsektor. Das Gutachten ist im Internet abrufbar unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

Für das kommende Jahr prognostiziert der Sachverständigenrat ein Wachstum von 2,2 Prozent im Jahresdurchschnitt. Einen wesentlichen Anteil daran hat allerdings bereits der statistische Überhang aus dem Jahr 2010. Das reale Bruttoinlandsprodukt wird am Jahresende 2010 voraussichtlich deutlich über seinem Jahresmittelwert liegen. Daher würde selbst ohne jegliches weitere Wachstum während des Jahres 2011 bereits ein Wachstum von 1,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahresdurchschnitt gemessen. Die Wachstumsdynamik wird 2011 also deutlich abnehmen: Nach der Prognose des Rates ist im Durchschnitt des Jahres 2011 nur noch ein weiterer Zuwachs der realen Wirtschaftsleistung um 0,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu erwarten.

Starker Aufschwung im Jahr 2010: Rückenwind auch für 2011

Das Wachstum wird im kommenden Jahr deutlich stärker von der Binnennachfrage getragen sein. Insbesondere der private Konsum wird anspringen und mit einer Zuwachsrate von 1,6 Prozent voraussichtlich den größten Beitrag zum Wachstum leisten. Hintergrund sind die positive Arbeitsmarktentwicklung und vergleichsweise starke Steigerungen bei den Bruttoöhnen und -gehältern (um 2,5 Prozent in 2010 und 2,8 Prozent in 2011). Die Ausstattungsinvestitionen werden mit einer Rate von 6 Prozent zwar deutlich, aber etwas schwächer als 2010 (9,2 Prozent) zulegen. Dabei spielen auch Vorzieheffekte zum Jahresende 2010 aufgrund dann auslaufender erhöhter Abschreibungsmöglichkeiten eine Rolle. Bei den Bauinvestitionen zeigt sich ein heterogenes Bild: Während der Woh-

Mitglieder des Rates

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
(Vorsitzender)
Prof. Dr. Peter Bofinger
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro
Prof. Dr. Wolfgang Wiegand

nungsbau mit einer Wachstumsrate von 3 Prozent nur wenig an Dynamik einbüßt, wird sich der Gewerbebau mit 0,9 Prozent nur verhalten entwickeln. Die öffentlichen Bauinvestitionen, die im Jahr 2010 (Wachstumsrate: 6 Prozent) stark von den auslaufenden konjunkturellen Stützungsmaßnahmen profitiert haben, werden nach Prognose des Rates sogar um 1,3 Prozent zurückgehen.

Vor dem Hintergrund eines gedämpften weltwirtschaftlichen Wachstums werden die Exporte ihre durch Nachholeffekte geprägten Rekordwerte von 2010 bei Weitem nicht wieder erreichen können. Zwar werden die Ausfuhren 2011 noch mit 6,7 Prozent wachsen (2010: 15,5 Prozent). Aber auch die Importe werden um 6,8 Prozent zulegen, sodass der Außenbeitrag – der Saldo von Ex- und Importen – im kommenden Jahr nur noch 0,3 Prozentpunkte zum Wachstum beitragen wird. 2010 war er mit einem Beitrag von 1,6 Prozentpunkten noch der größte Aktivposten für das Rekordwachstum von voraussichtlich 3,7 Prozent.

Die Arbeitsmarktentwicklung verläuft unerwartet positiv: Im Jahresdurchschnitt 2011 wird nach Einschätzung des Rates die Drei-Millionen-Marke bei den registrierten Arbeitslosen unterschritten, dies

entspricht einer nationalen Arbeitslosenquote von 7 Prozent der zivilen Erwerbspersonen. Der Wachstumsschub in Deutschland geht also mit erheblichen positiven Arbeitsmarkteffekten einher. Nicht vergessen werden sollte aber das nach wie vor hohe Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit. Die verdeckte Arbeitslosigkeit wird vom Sachverständigenrat als Summe derjenigen Personen definiert, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden und nicht zu den registrierten Arbeitslosen zählen. Für das Jahr 2010 errechnet sich eine Zahl von 1,3 Millionen verdeckt Arbeitslosen, die den 3,2 Millionen registrierten Arbeitslosen hinzugerechnet werden müssen, um ein realistisches Bild der Unterbeschäftigung zu erhalten.

Auch in diesem Jahr ist die Prognose von erheblicher Unsicherheit geprägt. Die größten Risiken sieht der Rat in der Außenwirtschaft, namentlich in einem Abwertungswettkampf. Dies könnte die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Euroländer unterminieren, zudem könnten andere Länder mit Handelsbeschränkungen reagieren. Beides wäre nicht nur der Exportnachfrage nach deutschen Gütern wenig zuträglich, sondern könnte auch die inländische Investitionsneigung schwächen. Weitere besondere Prognoserisiken sieht der Rat hinsichtlich der Rohstoffpreisentwicklung und der Konjunktorentwicklung in einzelnen Ländern des Euroraums und in den USA. Auch das Platzen spekulativer Blasen in den stark wachsenden Schwellenländern könnte die Wachstumsperspektiven empfindlich trüben.

Reformen für den Euroraum

Ausführlich befasst sich das diesjährige Gutachten mit der Situation im Euroraum und erörtert Reformmaßnahmen, um die Stabilität der Währungsunion langfristig zu sichern. Der Rat erinnert in diesem Zusammenhang an die Diskussionen, die vor Beginn der Währungsunion geführt worden sind: Seinerzeit wurden hinsichtlich der Notwendigkeit einer weitergehenden politischen und wirtschaftlichen Integration die Krönungstheorie (Währungsunion folgt wirtschaftlicher und politischer Integration) und die Grundsteintheorie (Währungsunion ist Impulsgeber weitergehender Integration) unterschieden. Der für die Währungsunion gewählte institutionelle Rahmen – Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB), Ausschluss wechselseitiger oder gemeinschaftlicher Haftung für Schulden anderer Länder, Disziplinierung der Fiskalpolitik im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – stellt nach

Auffassung des Rates eine Konstruktion dar, „die sehr viel mehr der Philosophie der Grundsteintheorie als der Krönungstheorie entsprach“ (TZ 143).

Die Fehlentwicklungen der letzten Jahre hätten erwiesen, dass dieser Rahmen zu schwach sei, um dauerhafte Stabilität in der Währungsunion zu gewährleisten. Zur Prävention und Bewältigung weiterer Krisen schlägt der Sachverständigenrat ein Drei-Säulen-Modell vor:

■ Die erste Säule für mehr Stabilität im Euroraum bilden nach Auffassung des Rates wirksame Sanktionsmechanismen für Defizitsünder. Die bisherigen Sanktionen seien weder ehrgeizig genug noch entfalteteten sie genug Drohpotenzial, da die Entscheidungen über Sanktionen vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) getroffen werden müssten, in dem die Länder mit übermäßigen Schulden in den nächsten Jahren in der Mehrheit sein werden. Besser sei es, der EU-Kommission die Entscheidungskompetenz zuzuweisen und dem Ecofin-Rat in umgekehrter Abstimmung lediglich die Möglichkeit zur Zurückweisung dieser Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu geben. Dies erfordert allerdings eine Änderung des Vertrags über die Währungsunion.

Zudem begrüßt der Rat die Vorschläge der Van Rompuy-Arbeitsgruppe zu weiter reichenden präventiven Maßnahmen, die schon ergriffen werden können, wenn ein Land erkennbar von seinem Konsolidierungspfad abweicht. Außerdem soll künftig nicht nur die Drei-Prozent-Defizitgrenze als Sanktionskriterium herangezogen werden, sondern auch das Kriterium eines nachhaltig fallenden Schuldenstandes. Weitere in den letzten Monaten diskutierte Vorschläge – wie zum Beispiel eine Begrenzung des Zugangs zu EU-Strukturfonds, zum Kohäsionsfonds oder zu EU-Subventionen – werden im Gutachten ebenfalls erwähnt. Der Rat bezieht dazu aber keine Position, sondern weist lediglich darauf hin, dass diese Maßnahmen wiederum Vertragsänderungen erforderten.

Ergänzend schlagen die Sachverständigen einen positiven Anreizmechanismus für Länder vor, die sich stabilitätskonform verhalten haben: Nur diese Länder sollten künftig auf die Unterstützung durch den Europäischen Krisenmechanismus (Säule 3 der Strukturreformen) zählen können, ohne eine erhebliche Beteiligung des privaten Sektors in Kauf nehmen zu müssen. Verstöße gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt würden damit unmittelbar zu Risikoaufschlägen bei den

Refinanzierungskosten für Defizitsünder führen: „Es könnte dann eine Entwicklung wie im letzten Jahrzehnt vermieden werden, bei der Staaten trotz einer unzureichenden Fiskaldisziplin kaum höhere Zinsen zu leisten hatten als die solideren Mitgliedstaaten“ (TZ 153).

■ In der zweiten Säule fordert der Rat eine einheitliche, mit supranationalen Kompetenzen ausgestattete Finanzaufsicht, um Fehlentwicklungen im Kreditmarkt entgegenzuwirken. Wichtig sei, die entsprechenden Daten bei einer unabhängigen Aufsichtsinstanz zu bündeln und zu analysieren und diese mit wirksamen bankenaufsichtsrechtlichen Instrumenten auszustatten. Allerdings äußern sich die Sachverständigen skeptisch zur Durchsetzbarkeit diesbezüglicher Reformen auf europäischer Ebene. Die Erfahrung zeige, dass dies schon auf nationaler Ebene nicht gelinge: „Selbst in Deutschland ist es – trotz entsprechender Vereinbarungen im Koalitionsvertrag – offensichtlich nicht möglich, eine Bankenaufsicht aus einer Hand zu organisieren“ (TZ 156). Die EZB bleibe damit vermutlich die einzige supranationale Institution im Eurogebiet, die für Finanzmarktstabilität verantwortlich sei. In diesem Kontext sei eine Erweiterung des Zielsystems der EZB anzuraten: Die Geldpolitik solle sich nicht mehr allein auf die Preisentwicklung konzentrieren, sondern auch die Stabilität der Finanzmärkte im Rahmen eines erweiterten Indikatorensystems im Auge behalten.

■ Die dritte Säule soll schließlich ein Regelwerk für Krisenfälle bilden und Stützungsmaßnahmen für einzelne Länder ermöglichen, ohne zugleich zum Missbrauch einzuladen. Ein geordnetes, regelgebundenes Eingreifen im Krisenfall sei unerlässlich: „Wenn in Zukunft Ad-hoc-Lösungen vermieden werden sollen, bei denen – ohne jegliche wissenschaftliche Vorarbeiten und ohne jede öffentliche Diskussion – über das Wochenende Rettungspakete über Hunderte von Milliarden Euro geschnürt werden, erscheint es dringend geboten, als dritte Säule einer stabilen Währungsunion einen dauerhaften Krisenmechanismus zu etablieren“ (TZ 159).

Dieser Europäische Krisenmechanismus (EKM) solle dem bis 2013 befristeten Euro-Rettungsfonds (European Financial Stability Facility, EFSF) folgen. Grundsätzlich könne man sich beim EKM hinsichtlich des Finanzierungsrahmens und der anteiligen Haftung an der EFSF orientieren. Allerdings sei der Zugang zu Finanzierungsmitteln im Krisenfall streng zu konditionieren: Insbesondere

dann, wenn gegen ein Land bereits Sanktionen wegen unsoliden Haushaltsgebarens verhängt worden seien, sei eine Beteiligung des privaten Sektors an den Stützungsmaßnahmen im Rahmen eines „geordneten Restrukturierungsverfahrens“ (TZ 161) vorzusehen. Der EKM solle dann die Verhandlungen mit den Gläubigern über Art und Umfang ihrer Beteiligung führen. Der Mechanismus erfordere zudem, die Privilegien für die Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen bei Banken und Versicherungen abzuschaffen und vom Schuldenstand abhängige Risikogewichte sowie Eigenkapitalpuffer einzuführen: „Die No-bail-out-Klausel wird nur dann glaubwürdig sein, wenn das private Finanzsystem in Zukunft hinreichend gegen die Zahlungsunfähigkeit eines Mitgliedlandes abgesichert ist und zugleich Ansteckungseffekte auf andere Mitgliedsländer vermieden werden können“ (TZ 164).

Der Sachverständigenrat spricht sich darüber hinaus mehrheitlich für einen Ausschluss von Mitgliedsländern, die mehrfach zahlungsunfähig geworden sind, aus der Währungsunion aus. Dieser Ausschluss dürfte allerdings nicht aus eigener Initiative des entsprechenden Mitgliedlandes möglich sein, sondern nur auf Beschluss der anderen Euro-Mitgliedsländer erfolgen. Andernfalls würden Tarifvertragsparteien und Kapitalmarktteilnehmer möglicherweise gezielt auf einen Ausschluss spekulieren. Anders als die Ratsmehrheit lehnt *Beatrice Weder di Mauro* allerdings eine Ausschlussmöglichkeit als ultima ratio ab, da sie Stabilitätsgefährdend sei: „Währungssysteme, die wieder aufgelöst werden können, sind inhärent instabil“ (TZ 168).

Ausgleich von Leistungsbilanzen nicht immer wünschenswert

Anlässlich der Diskussion über übermäßige Ungleichgewichte in Europa, insbesondere den deutschen Leistungsbilanzüberschuss, analysiert das Sachverständigengremium ausführlich deren Entstehungsursachen und daraus abzuleitende wirtschaftspolitische Folgerungen. Im Gegensatz zur Van-Rompuy-Arbeitsgruppe lehnt der Rat einen Überwachungsmechanismus für übermäßige Ungleichgewichte und darauf basierende Korrekturmechanismen ab. Sanktionen bei gravierenden Unterschieden in den Leistungsbilanzsalden verböten sich dagegen schon deshalb, weil deren Ursachen nur zu einem Teil unter staatlicher Kontrolle stünden. Leistungsbilanzungleichgewichte, die ihre Ursache in der Lohnpolitik oder im Spar-

bzw. Verschuldungsverhalten des privaten Sektors haben, könnten vom Staat nicht unmittelbar beeinflusst werden. Der Sachverständigenrat spricht sich jedoch für ein kontinuierliches Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit der Euroländer aus, das gravierende Fehlentwicklungen erkennbar machen sollte.

Im Hinblick auf Deutschland argumentiert er, dass die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse keineswegs einseitig auf eine zurückhaltende Lohnpolitik zurückzuführen seien, wie es Deutschland oft vorgeworfen werde. Vielmehr habe die deutsche Wirtschaft in einem langfristigen Reformprozess auf dem Arbeitsmarkt und in den Unternehmen erheblich an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gewonnen. Die zurückhaltende Lohnpolitik habe in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gespielt. Keineswegs sei es ausgemacht, dass höhere Löhne in Deutschland tatsächlich den Leistungsbilanzsaldo verringern würden. Wenn in der Folge höherer Löhne die Arbeitslosigkeit wieder ansteigen würde, könne dies die Importe sogar stärker verringern als die Exporte – der Leistungsbilanzsaldo würde dann sogar zunehmen. Auch eine expansive Fiskalpolitik hätte vor allem eine steigende Verschuldung Deutschlands, aber kaum positive Nachfrageeffekte auf die Defizitländer in der Europäischen Währungsunion zur Folge.

Generell seien Leistungsbilanzsalden als Ungleichgewichtsindikatoren kritisch zu beurteilen: So kann ein negativer Leistungsbilanzsaldo seine Ursache in Kapitalzuflüssen aus dem Ausland haben – in diesem Fall wäre ein Leistungsbilanzdefizit ein Indikator für Standortattraktivität. Im umgekehrten Fall könnte die Leistungsbilanz positiv sein, weil das Land als Investitionsstandort unattraktiv sei und Kapital ins Ausland abfließe. Auch sei es keineswegs wünschenswert, dass Leistungsbilanzen immer ausgeglichen seien: Schon aus Gründen der demographischen Entwicklung, wegen Unterschieden in den sozialen Sicherungssystemen und unterschiedlicher nationaler Kapitalausstattung seien Unterschiede im Sparverhalten sowie Kapitalflüsse zwischen Ländern unvermeidlich und unter Effizienzgesichtspunkten wünschenswert.

Deutschlands Rolle beim Abbau der europäischen Ungleichgewichte

Für das Entstehen der Ungleichgewichte seien darüber hinaus auch die Defizitländer an der Peri-

pherie des Euroraums verantwortlich, die die günstigen Finanzierungsbedingungen nach dem Eintritt in die Währungsunion nicht zur Konsolidierung und zum Aufbau des Produktionspotenzials genutzt hätten: „Stattdessen nährten die Kapitalzuflüsse in den Peripherieländern vor allem eine Situation interner Ungleichgewichte“ (TZ 188) in Form von Immobilienpreisblasen und übermäßiger privater wie staatlicher Verschuldung. Die deutschen Kapitalexperte und die zurückhaltende Lohnpolitik in Deutschland hätten für diese Fehlentwicklungen keine entscheidende Bedeutung: „Die Frage, ob die Entwicklung in Deutschland der maßgebliche Auslöser der Defizite in den Peripherieländern war, muss daher negativ beantwortet werden“ (TZ 190).

Dennoch sollte man sich der Frage nicht verschließen, wie die Überschussländer zur Verringerung der Probleme in den Defizitländern beitragen könnten. Der Sachverständigenrat kommt – auch auf der Basis von Simulationen mit einem makroökonomischen Mehrländermodell – zur Auffassung, dass dies kaum durch expansive Lohn- oder Fiskalpolitik gelingen könne. Die Effekte lohnpolitischer Maßnahmen seien wegen der negativen Arbeitmarkteffekte nicht eindeutig. Fiskalpolitische Maßnahmen würden zwar bei den wichtigsten Handelspartnern positive (kurzfristige) Effekte haben, aber kaum an der Peripherie ankommen. Der richtige Weg sei vielmehr, Deutschlands langfristiges Wachstumspotenzial über die Fortführung investitionsförderlicher Strukturreformen zu steigern. Die positiven Effekte auf die Investitionsnachfrage und den deutschen Arbeitsmarkt hätten entsprechende positive Nachfrageimpulse auch in den Defizitländern zur Folge. Diese Effekte seien zwar recht gering, hätten aber keine unerwünschten Nebenwirkungen wie einen Anstieg der Arbeitslosigkeit oder der Staatsverschuldung.

Dieser Position kann sich lediglich *Peter Bofinger* nicht anschließen. Er verweist auf die eingeschränkte Aussagefähigkeit des für die Analysen herangezogenen ökonomischen Modells und interpretiert die Effekte der zurückhaltenden Lohnpolitik auf die deutsche Arbeitsmarktentwicklung anders als die Ratsmehrheit. Als deutschen Beitrag zur Verringerung der Ungleichgewichte fordert er produktivitätsorientierte Lohnerhöhungen, zusätzliche kreditfinanzierte staatliche Investitionen in die Infrastruktur sowie eine Rückkehr zur Besteuerung von Zinserträgen mit dem persönlichen Steuersatz statt mit der Abgeltungsteuer.

*Das Finanzsystem:
Der Patient ist immer noch anfällig*

Auch im aktuellen Jahresgutachten widmet der Sachverständigenrat dem Zustand des Finanzsystems ein umfassendes Kapitel. Der Patient macht nur langsame Fortschritte: Dies lässt sich schon aus den medizinischen Metaphern in den Überschriften der Finanzmarktkapitel ablesen. Während das Jahresgutachten 2008/09 das Finanzsystem noch „auf der Intensivstation“ verortete und es im Jahresgutachten 2009/10 „am Tropf“ hing und „vor Entzugsprozessen“ stand, trägt das aktuelle Kapitel den Titel „Finanzsystem in der Therapie: Noch ein weiter Weg“.

Insgesamt verläuft der Reformprozess im Finanzsystem nach Ansicht des Sachverständigenrates zu zögerlich. Vor allem auf internationaler Ebene fehlten Reformschritte: „Je größer ... der Bedarf an supranationalen Regeln auf den jeweiligen Reformfeldern wird, desto weniger weit fortgeschritten sind die Reformbemühungen oder fehlen noch gänzlich“ (TZ 252). Aber auch mit der Umsetzung der Reformen in Deutschland ist der Sachverständigenrat nicht zufrieden. So hätten die Aufsichtsbehörden keine Zwangsmaßnahmen zur Restrukturierung und Bilanzbereinigung des deutschen Bankensystems ergriffen. Stattdessen habe der Bund Stützungsinstrumente angeboten, deren Inanspruchnahme freiwillig, aber mit scharfen Konditionen verbunden war. Diese Angebote seien verständlicherweise nur unzureichend angenommen worden. Die besonders betroffenen Landesbanken hätten zu den Angeboten der Bundesländer mit ihren besseren Konditionen gegriffen. Insgesamt sei der nationale Umgang mit den Landesbanken beklagenswert: „Der unzureichende Ansatz beim Umgang mit den Landesbanken zeigt sich gerade darin, dass die notwendigen Aufräumarbeiten mittlerweile weitgehend von der Europäischen Kommission ausgeführt und durchgesetzt werden, statt von Bund, Ländern und der deutschen Aufsicht“ (TZ 249).

Die insgesamt positiven Resultate der im letzten Jahr durchgeführten Stresstests für die europäischen Banken sollten nicht überbewertet werden. Zwar hätten die Tests dem europäischen Bankensystem eine hohe Widerstandskraft bescheinigt. Dies sei aber auch auf die staatlichen Stützungsmaßnahmen zurückzuführen, die die Kernkapitalquote der untersuchten Banken im Durchschnitt um 1,2 Prozentpunkte erhöht hätten. Außerdem wiesen die Stresstests einige Schwächen im Detail auf, die zu einer Unterschätzung der Risiken führ-

ten. Dennoch befürwortet der Rat weitere Stresstests, da sie nicht nur ein Informationsinstrument für die Öffentlichkeit seien, sondern auch „den Anreiz der Aufsicht reduzieren, mit Problembanken nachsichtig umzugehen“ (TZ 244).

Umfassende Finanzmarktreformen müssen nach Ansicht des Rates an vier Säulen ansetzen: der Reduzierung der Prozyklizität des Systems und der Anfälligkeit einzelner Institute; der Erhöhung der Marktstabilität und Verringerung der Systemrelevanz einzelner Institute; der Bündelung und Stärkung der Aufsichtskompetenzen; der Schaffung eines adäquaten Insolvenzregimes.

■ Im Hinblick auf die erste Säule wird die vorgesehene Erhöhung der Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen im Bankensystem vom Sachverständigenrat begrüßt. Allerdings werden die Maßnahmen als zu zurückhaltend bewertet. Die Übergangsfristen seien zu lang, und die Höhe der risikogewichteten Kernkapitalquoten sei zu niedrig. Die Einführung einer zusätzlichen nicht-risikoadjustierten Eigenkapitalquote (Leverage Ratio) wird ebenfalls befürwortet. Im Rahmen des Regelwerks „Basel III“, das zurzeit im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht diskutiert wird, ist die Einführung der Leverage Ratio allerdings erst 2018 (nach einer fünfjährigen Beobachtungsphase) in einer Höhe von 3 Prozent der Bilanzsumme (zuzüglich außerbilanzieller Engagements) vorgesehen. Diese Quote wird vom Rat als viel zu gering erachtet: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte unlängst eine Quote von 10 Prozent vorgeschlagen.

■ Einige der gegenwärtig diskutierten oder bereits umgesetzten Maßnahmen zur Förderung der Marktstabilität (zweite Säule) gehen nach Meinung des Rates ebenfalls in die richtige Richtung, zum Beispiel die Standardisierung des Derivate-Handels sowie die Schaffung von zentralen Gegenparteien zur Verringerung des Ausfallrisikos und Steigerung der Markttransparenz. Allerdings seien bei Weitem nicht alle diskutierten Maßnahmen (zum Beispiel Schritte zu einem Trennbankensystem, das generelle Verbot ungedeckter Leerverkäufe und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer) zielführend. Auch sei es im Grundsatz noch nicht gelungen, das Problem systemrelevanter Institute zu lösen: „Trotz dieser Fülle von Maßnahmen wird derzeit das von den Staaten selbst formulierte Ziel verfehlt, nie wieder durch das Finanzsystem in Geiselschaft genommen zu werden“ (TZ 239).

■ Wie bereits im Kapitel zu den Institutionen im Euroraum angesprochen, werden nur geringe Fortschritte bei der Reform der Finanzmarktaufsicht gesehen. Generell beklagt der Sachverständigenrat die Zersplitterung der Aufsicht auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene in eine Vielzahl von Aufsichtsgremien sowie eine zu geringe Verzahnung von mikroprudenzieller (institutsbezogener) und makroprudenzieller (systembezogener) Aufsicht. So existieren beispielsweise auf europäischer Ebene unterschiedliche Gremien für die Aufsicht über die Wertpapierindustrie, die Versicherungen und die Banken, die noch dazu in verschiedenen Städten (London, Paris, Frankfurt) angesiedelt sind. Die makroprudenzielle Aufsicht über die Finanzsystemstabilität wird von der Europäischen Zentralbank und dem neu eingerichteten European Systemic Risk Board (ESRB) wahrgenommen. Dieses Gremium sei in der jetzt verhandelten Organisationsstruktur – 65 Mitglieder, von denen 37 stimmberechtigt sind und aus verschiedenen nationalen und europäischen Organisationen stammen – vermutlich weder handlungsfähig noch unabhängig genug: „Alle diese Mitglieder sind gehalten, sich nicht als Interessensvertreter ihrer jeweiligen Länder zu sehen. Ob dies eintritt, ist in einem so großen Gremium fraglich“ (TZ 285).

Scharfe Kritik wird auch an der Aufsichtsreform in Deutschland geübt: „In Deutschland ist das wahrscheinliche Resultat eines monatelangen Tauziehens ernüchternd“ (TZ 287). Die Aufteilung der nationalen Aufsichtskompetenzen auf die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) und die Bundesbank sei weder effektiv noch garantiere sie die erforderliche Unabhängigkeit der Aufseher. Der Rat plädiert daher abermals nachdrücklich für die Konzentration der Aufsichtskompetenzen bei der Deutschen Bundesbank: „Die Notwendigkeit einer vollständigen Integration der Finanzaufsicht in die Deutsche Bundesbank gehört uneingeschränkt zu den zentralen Lehren aus der Finanzkrise und sollte nicht weiter aufgeschoben werden“ (TZ 290).

■ Im Hinblick auf die Restrukturierung und geordnete Abwicklung bestandsgefährdeter Banken sieht der Sachverständigenrat auf internationaler Ebene wenige Fortschritte. Das auf nationaler Ebene bereits vom Bundestag verabschiedete Restrukturierungsgesetz wird dagegen in weiten Teilen positiv beurteilt. Zwar sei es wenig aussichtsreich, dass Banken den im Gesetz vorgesehenen eigenverantwortlichen Weg zur Restrukturierung be-

schreiten würden. Dies scheitere vermutlich schon an den befürchteten Reaktionen der Gläubiger auf die Ankündigung der Notwendigkeit einer Sanierung oder Restrukturierung. Die erweiterten Kompetenzen der BaFin, die ein früheres und weitergehendes hoheitliches Eingreifen ermöglichen, werden dagegen ausdrücklich begrüßt. Dies gilt auch für den von der FMSA verwalteten und aus Beiträgen der Banken gespeisten Restrukturierungsfonds: „Mit dem Restrukturierungsgesetz hat die Politik einen Beitrag geliefert, damit in Zukunft die Kosten nicht mehr ausschließlich von der Öffentlichkeit getragen werden“ (TZ 309).

Allerdings seien die Lenkungseffekte der Bankenabgabe nicht ausreichend, um systemischen Risiken vorzubeugen. Generell sieht der Sachverständigenrat hier einen „der wichtigsten weißen Flecken auf der Landkarte der Finanzmarktreformen“ (TZ 312). Systemrelevante Institute können sich derzeit de facto darauf verlassen, im Fall einer Schieflage vom Staat gerettet zu werden („too big to fail“). Den Wert dieser impliziten staatlichen Garantie beziffert der Rat auf 50 bis 80 Basispunkte bei den Refinanzierungskosten der Banken. Ansatzpunkte zur Verminderung der Systemrelevanz sieht der Rat sowohl in einer Lenkungsabgabe (Pigou-Steuer) als auch in zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen (systemische Eigenkapitalzulage). Beide Instrumente könnten aber nur sinnvoll angewendet werden, wenn systemrelevante Institute eindeutig identifiziert und risikoadäquate Tarifverläufe für die Abgabe bzw. Zulage definiert werden könnten.

Die gesamtwirtschaftlichen positiven Effekte entsprechender Maßnahmen werden eindeutig höher als die Kosten eingeschätzt. Ihrer Konkretisierung und Implementierung stehen aber internationale Koordinierungsprobleme entgegen. Das Gutachten beschreibt in diesem Zusammenhang das „Trilemma der internationalen Finanzarchitektur“ (TZ 324): Danach können von drei politisch gewünschten Zielen – internationale Finanzsystemstabilität, globale Finanzinstitute und nationale Aufsicht – immer nur zwei gleichzeitig erreicht werden. Eine weitergehende Koordination zur Verringerung der Systemrelevanz erfordere vor allem eine verpflichtende und im Vorhinein vereinbarte Aufteilung der Lasten zwischen Staaten sowie privatem und öffentlichem Sektor und eine effektive supranationale Aufsicht. Hier bestehe wenig Aussicht auf Besserung: „Obwohl die Finanzkrise deutlich gezeigt hat, dass systemische Finanzkrisen auch internationale Krisenbewältigungsmaßnahmen erfordern, ist der politische

Wille, Aufsichts- und Eingriffskompetenzen an die europäische Ebene abzugeben, wenig ausgeprägt“ (TZ 328).

Finanzpolitik im Zeichen der Schuldenbremse

Ausführlich befasst sich das Gutachten mit den Auswirkungen der im Grundgesetz neu vereinbarten Schuldenregel auf den Konsolidierungspfad der Staatsfinanzen. Im Grundsatz wird die Schuldenregel, die den Abbau der strukturellen Defizite im Bund auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts bis 2016 und das gänzliche Verbot neuer Schulden für die Bundesländer ab 2020 fest schreibt, positiv bewertet. Nachdem in den Krisen jahren 2009 und 2010 die Defizite massiv ausgeweitet worden und die Schuldenstände entsprechend gestiegen sind – was sich im Nachhinein als richtig erwiesen habe –, komme es nun darauf an, die öffentlichen Haushalte entschlossen zu konsolidieren. In der Politik sei das allerdings noch nicht vollständig angekommen: „Dass die sich seit Mitte 2010 abzeichnenden verbesserten Wachstumsaussichten und höheren Steuereinnahmen von einigen Politikern als ‚Aufschwungsdividende‘ verteilt und nicht für eine Defizitreduzierung verwendet werden sollten, deutet darauf hin, dass die Implikationen der neuen Schuldenregel noch nicht generell verstanden wurden“ (TZ 360).

Nachdrücklich weist das Gutachten auf den langfristig negativen Zusammenhang zwischen hohem Schuldenstand und Wirtschaftswachstum hin. International vergleichende Langfristuntersuchungen zeigen einen nicht-linearen Zusammenhang zwischen Schuldenstand und Wachstum. Unterschiedliche Analysen deuten darauf hin, dass insbesondere das Überschreiten eines „nahezu magischen Schwellenwerts“ (TZ 336) von mehr als 90 Prozent der Staatsschulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt mit deutlichen Wachstums einbußen einhergeht.

Auch Deutschland ist von dieser Marke nicht sehr weit entfernt: Die Schuldenstandsquote Deutschlands ist in der Folge der Finanzmarktkrise von 64,9 Prozent im Jahr 2007 auf 73,9 Prozent im Jahr 2010 angestiegen. Nicht berücksichtigt sind dabei die an eine Abwicklungsgesellschaft ausgegliederten Vermögenswerte und Schulden der Hypo Real Estate AG: „Dies wird die Schuldenstandsquote im Jahr 2010 sehr wahrscheinlich in einer Größenordnung von 7,5 bis 8,5 Prozentpunkten erhöhen“ (TZ 341). In diesem Zusammenhang erläutert der

Rat auch die Auswirkungen unterschiedlicher Systematiken bei den Maßnahmen zur Bankenrettung auf die ausgewiesenen Staatsschulden. Während in Deutschland die Verluste durch die Bankenrettung auch mit erheblicher Zeitverzögerung noch defizitwirksam werden können, habe beispielsweise Irland entsprechende Verluste bereits realisiert und weise auch deshalb ein so hohes Defizit von voraussichtlich mehr als 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2010 aus.

Ausführlich befasst sich der Rat mit möglichen politisch nutzbaren Gestaltungsspielräumen bei der Umsetzung der Schuldenbremse. Eine Stellschraube ist die Unterscheidung zwischen konjunktureller und struktureller Komponente der Neuverschuldung. Je stärker der tatsächliche Output das Produktionspotenzial unterschreitet, desto höher ist die zulässige konjunkturbedingte Neuverschuldung anzusetzen. Daher kann die maximal zulässige Kreditaufnahme sowohl durch die Schätzung des Produktionspotenzials als auch die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst werden. Dies ist aktuell auch für die Festlegung des Konsolidierungspfades im Bundeshaushalt bis 2016 von Bedeutung. Aufgrund der besser als erwartet verlaufenen konjunkturellen Entwicklung, der damit verbundenen geringeren Finanzierungsdefizite und einer größeren Output-Lücke (die auf einer aktualisierten Schätzung des Produktionspotenzials beruht) ergibt sich ein geringeres strukturelles Defizit für 2010, als ursprünglich angenommen wurde. Dies bedeutet, dass auf der Basis der aktualisierten Daten der Konsolidierungspfad bis 2016 flacher verlaufen würde, als ursprünglich angenommen. Damit wären geringere Verschuldungsmöglichkeiten in den Folgejahren verbunden. Auch wenn die Bundesregierung nicht verpflichtet ist, diese Entwicklung zu berücksichtigen: „Die Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsbemühungen würde ... erhöht, wenn die Strukturkomponente für das Jahr 2010 neu berechnet und an die verbesserten Rahmenbedingungen angepasst würde“ (TZ 348).

Einen wesentlichen Konfliktpunkt in der praktischen Anwendung der Schuldenregel sieht der Rat in der Ausnahmeregelung im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen. Hier gibt es Interpretationsspielräume: Der Rat schlägt in diesem Zusammenhang eine konkrete Definition für das Vorliegen eines gravierenden konjunkturellen Abschwungs vor. Ein weiterer Schwachpunkt wird darin gesehen, dass die Bundesländer die konkrete Umsetzung der neuen Schuldenregel in die Länderverfassung selbst regeln kön-

nen und dabei zum Beispiel auch eigene Konjunkturbereinigungsverfahren anwenden können.

Kehrtwende in der Steuerpolitik

Das vor dem Hintergrund des Konsolidierungsbedarfs geschnürte „Zukunftspaket“ der Bundesregierung bewerten die Sachverständigen positiv. So habe die Bundesregierung in der Steuerpolitik eine Kehrtwende vollzogen und auch Steuererhöhungen bzw. neue Steuern (Luftverkehrssteuer, Brennelementesteuer) eingeplant. Zu begrüßen sei darüber hinaus, dass die Konsolidierung vorrangig über die Ausgabenseite erfolgen solle. Kritisch äußert sich das Gutachten aber zu geplanten Kürzungen der Zuschüsse für die Sozialversicherungen.

Im steuerpolitischen Teil des Gutachtens finden sich ausführliche Expertisen zur Reform der Umsatzsteuer und der Gemeindefinanzen. Im Hinblick auf die Umsatzsteuer spricht sich der Sachverständigenrat für eine Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes von 7 Prozent aus. Er diskutiert verschiedene Szenarien, darunter die generelle Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes und die Senkung des Regelsatzes der Umsatzsteuer auf 16,5 Prozent oder alternativ die Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes nur für Lebensmittel. Beide Szenarien seien denkbar, wegen der Steuervereinfachung präferiert das Gutachten aber den generellen Verzicht auf den ermäßigten Steuersatz.

Dies sei auch unter Verteilungsgesichtspunkten vertretbar, wie erste Erkenntnisse auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 gezeigt hätten. Diese Analysen müssten aber noch detailliert werden (die Daten stehen erst seit Oktober 2010 zur Verfügung), bevor ein endgültiges Urteil gefällt werden könne. In jedem Fall hätte die Abschaffung des ermäßigten Satzes die Vermeidung zuweilen „grotesk anmutenden Verwaltungsaufwandes“ (TZ 382) zur Folge. Mittlerweile müsse sogar der Europäische Gerichtshof auf Vorlage des Bundesfinanzhofs „die schwierige und wichtige Frage entscheiden, ob der Verkauf von erwärmtem Popcorn und Nachos in Kinos eine ermäßigt zu besteuernde Lieferung von Lebensmitteln oder eine dem Regelsteuersatz unterliegende sonstige Leistung darstellt“ (TZ 382).

Lediglich *Peter Bofinger* spricht sich in einem Minderheitsvotum gegen die Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Lebensmittel aus. Einerseits seien die verteilungspolitischen Effekte

für einzelne Haushaltstypen noch ungeklärt, darüber hinaus würde es vermutlich wegen der unerwünschten Verteilungswirkungen schwieriger, den Regelsatz der Umsatzsteuer später zu ändern. Geschehe dies dann doch, habe man mit unerwünschten Verteilungseffekten zu kämpfen.

Im Hinblick auf die Reform der Gemeindefinanzen plädiert das Sachverständigenrat einmütig für die Abschaffung der Gewerbesteuer. Die Gemeinden sollten im Gegenzug ein Zuschlagsrecht mit eigenen Hebesätzen zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten (sogenanntes Prüfmodell). Die Gewerbesteuer gehöre abgeschafft, weil sie das Steuerrecht insbesondere für Personengesellschaften verkompliziere, das Steueraufkommen zwischen Wohnsitzgemeinden und Gewerbestandorten äußerst unterschiedlich ausfalle und oft kein erkennbarer Bezug zur Nutzung der Infrastruktur durch die Steuerpflichtigen bestehe: „So nimmt der von der Gewerbesteuer befreite selbständige Fahrlehrer die kommunale Infrastruktur wesentlich stärker in Anspruch als ein (einem Urteil des Bundesfinanzhofs zufolge) gewerbesteuerpflichtiger Kükensortierer“ (TZ 395). Für abwegig halten die Sachverständigen das derzeit von den kommunalen Spitzenverbänden favorisierte Kommunalmodell. Hier solle die Gewerbesteuer durch Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen „zementiert“ (TZ 398) werden. Zudem werde die Gefahr einer Substanzbesteuerung durch Erweiterung der Hinzurechnungsvorschriften für den Gewerbeertrag größer.

Zaghafte Reformen bei den Sozialversicherungen

Anlässlich des in diesem Jahr vom Bundestag verabschiedeten „Gesetzes zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“ (kurz: GKV-Finanzierungsgesetz) befasst sich das Gutachten ausführlich mit den Reformen in der Krankenversicherung. Das Urteil über das neue Gesetz fällt gespalten aus: Einerseits sei das Gesetz darauf angelegt, absehbare Defizite durch Kurzfristmaßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu vermeiden. Langfristig sei jedoch auch der Einstieg in eine einkommensunabhängige Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehen und damit auch eine zunehmende Entkoppelung der Krankenversicherungsbeiträge von den Arbeitskosten. Zunächst sei dies nicht viel mehr als eine Hoffungsgröße: „Allerdings wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen, ob dieser Schritt in

der Realität vollzogen wird. Der Versuchung, diesen Übergang beim Auftreten künftiger Finanzierungsengepässe mittels einer weiteren Beitragssatzerhöhung zu verzögern, sollte die Bundesregierung nicht nachgeben, selbst wenn zu diesem Zeitpunkt das Ende der Legislaturperiode naht“ (TZ 403).

Ein grundsätzlich richtiges Element des neuen Gesetzes seien die Festschreibung der Arbeitgeberbeiträge und die Finanzierung von zusätzlichen Einnahmen durch Zusatzbeiträge der Versicherten. Wichtig sei dabei, dass – wie im Gesetz vorgesehen – der Sozialausgleich für Zusatzbeiträge, die eine bestimmte Grenze des sozialversicherungspflichtigen Einkommens überschreiten, auf der Basis der durchschnittlichen und nicht der individuellen Zusatzbeiträge erfolgen solle. Dies fördere den Wettbewerb unter den Krankenkassen. Zum Bedauern des Rates ist die Bundesregierung allerdings nicht seinem weiter gehenden Vorschlag zur Einführung einer Bürgerpauschale und der Einführung eines einheitlichen Krankenversicherungsmarktes gefolgt. Im Gegenteil: Der Übergang in die private Krankenversicherung bei Überschreiten der Versicherungspflichtgrenze wurde wieder erleichtert.

Auf die Pflegeversicherung sieht der Sachverständigenrat mittelfristig Defizite zukommen. Schon 2010 habe sich die Finanzierungssituation negativ entwickelt, allerdings noch zu einem ausgeglichenen Ergebnis geführt. Hintergrund war die steigende Inanspruchnahme von Pflegeleistungen im Rahmen des im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz vereinbarten erweiterten Leistungskatalogs der Pflegeversicherung. Die demographische Entwicklung, steigende Leistungssätze und eine absehbare Leistungsausweitung der Pflegeversicherung im Rahmen einer neuen, im Koalitionsvertrag avisierten Definition von Pflegebedürftigkeit werden zusätzliche Kostenbelastungen mit sich bringen. Auch hier favorisiert der Rat sein Modell der Bürgerpauschale mit steuerfinanziertem Sozialausgleich, das gleichwohl nur sinnvoll sei, wenn auch das Pendant in der Krankenversicherung implementiert sei. Alternativ sei an eine ergänzende Kapitaldeckung zu denken, wie sie bereits im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, sowie an stärkere Differenzierung der Beitragssätze zwischen Rentnern und Erwerbstätigen.

In der Rentenversicherung fordert der Rat zur Standhaftigkeit auf: Aufgrund des Verzichts auf Rentenkürzungen in der Vergangenheit habe sich ein „Nachholberg“ (TZ 430) unterlassener Ren-

tenkürzungen angesammelt, die nun durch Halbierung kommender Rentensteigerungen abgearbeitet werden müssen. In den alten Bundesländern müssen Anpassungen von 3,8 Prozent des Rentenvolumens nachgeholt werden, in den neuen Bundesländern lediglich 1,8 Prozent. Diese Anpassungen erfordern lange Fristen: nach Berechnungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bis 2017 in den alten Bundesländern und bis 2014 in den neuen Bundesländern. Die Bundesregierung solle hier auf jeden Fall konsequent bleiben und nicht wieder diskretionär in die Anpassungen eingreifen.

Gleiches gelte auch für die Rente mit 67, die vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung umgesetzt werden müsse. Angesichts des langen Zeithorizontes bis zur vollständigen Umsetzung – das gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 wird erstmals für die Geburtskohorte 1964 gelten, die im Jahr 2029 in Rente gehen wird – sei es falsch, die Beschäftigungschancen Älterer im aktuellen Arbeitsmarktumfeld zu beurteilen. Die Beschäftigungsperspektiven würden sich vor dem Hintergrund des demographischen Wandels voraussichtlich verbessern. Auch das Argument der zu hohen Belastung bestimmter Berufsgruppen, die eine Berufstätigkeit bis zum 67. Lebensjahr nicht ermöglichen, lässt der Rat nicht gelten. Hier seien zunächst die allgemeine steigende Lebenserwartung und die bessere Gesundheitsentwicklung ins Feld zu führen. Außerdem könnten Unternehmen mit entsprechenden Anpassungen der Tätigkeitsprofile reagieren. Schließlich könne auch die Erwerbsunfähigkeitsversicherung eine wichtigere Rolle spielen als bisher.

Erfreuliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

Die erfreuliche Arbeitsmarktentwicklung in der Finanzmarktkrise führen die Sachverständigen auf das Zusammenwirken verschiedener Faktoren zurück. Die deutsche Arbeitsmarktentwicklung sei mitnichten ein „Jobwunder“, sondern auf die Horation von Arbeitskräften bei den Unternehmen (Weiterbeschäftigung mit geringeren Arbeitszeiten) und eine auf Beschäftigungssicherung angelegte Tariflohnpolitik zurückzuführen. Einen wesentlichen Beitrag hätten die Kurzarbeiterregelung und sonstige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Aktivierung und Weiterbildung geleistet. Durch die Reduzierung der Arbeitszeit sei es vorübergehend zu starken Produktivitätssenkungen gekommen. Eine Rechnung, die hypothetisch den

üblichen Zusammenhang zwischen Produktion und Beschäftigung unterstellt, lässt erkennen, dass die Beschäftigung 2009 um etwa eine halbe Million Personen hätte sinken müssen. Stattdessen betrug der Beschäftigungsrückgang nur etwa 30 000 Personen.

Auch in der Tarifrunde 2010 sei der beschäftigungsfreundliche Kurs beibehalten worden. Der beschäftigungsneutrale Verteilungsspielraum von etwa 2,9 Prozent sei durch die Tariflohnsteigerungen in Höhe von durchschnittlich etwa 1,7 Prozent bei Weitem nicht ausgeschöpft worden. Dies begrüßt der Rat erwartungsgemäß und regt auch für die nähere Zukunft an: „Der moderate Kurs der Tariflohnpolitik sollte weiterverfolgt werden, um das Erreichte nicht zu gefährden“ (TZ 463). Konjunkturbedingte Spielräume sollten eher im Rahmen von außertariflichen, unternehmensspezifischen Einmalzahlungen genutzt werden, als kräftige Tariflohnerhöhungen zu vereinbaren.

Aus gegebenem Anlass widmet sich das diesjährige Gutachten ausführlich der Reform des Arbeitslosengeldes II (ALG II). In diesem Zusammenhang werden zunächst die Anreizprobleme für ALG-II-Empfänger beschrieben: Zum einen befinden sich Transferempfänger in einer Lohnabstandsfalle, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt vermutlich nur ein geringfügig höheres Einkommen als das Transferinkommen erzielen können. Beispielrechnungen zeigen, dass dies vor allem für niedrig qualifizierte Alleinerziehende und Verheiratete mit Kindern der Fall ist. Die sogenannten „Aufstocker“, die zu ihrem Transfereinkommen hinzuverdienen, befinden sich hingegen in der Kombilohnfalle, da ihnen ein hoher und mit steigendem Einkommen zunehmender Teil des Zuverdienstes auf das Transfereinkommen angerechnet wird. Aus diesem Grund lohne sich oft nur ein geringfügiger Zusatzverdienst.

Im Rahmen von Simulationsrechnungen zeigt das Gutachten die Auswirkungen der Variation verschiedener Parameter (Regelsatz und Hinzuverdienstmöglichkeiten) auf die Arbeitsangebotsentscheidung auf. Die Simulationen zeigen deutlich, dass eine anreizkompatible Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten mit einer erheblichen Ausweitung der Zahl der Leistungsempfänger und entsprechenden fiskalischen Zusatzbelastungen ein-

herginge. Alternativ prüft der Sachverständigenrat daher auch die Auswirkungen einer Verringerung des Regelsatzes des ALG II auf das Arbeitsangebot der Transferempfänger. Die Problematik der Lohnabstandsfalle würde damit verringert: Simulationsrechnungen zeigen, dass mit einer Verringerung des Regelsatzes um 30 Prozent ein zusätzliches Arbeitsangebot von 702 000 Vollzeitäquivalenten einherginge. Die Anzahl der Empfängerhaushalte von ALG II würde sogar um knapp 1,3 Millionen sinken. Entsprechende Regelungen setzen aber voraus, dass Arbeitswillige tatsächlich das soziokulturelle Existenzminimum erreichen können.

Im Arbeitsmarktkapitel des Gutachtens werden außerdem die möglichen Effekte der vollkommenen Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus acht mittel- und osteuropäischen Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) geprüft, die im Frühjahr 2011 in Kraft tritt. Die Mehrheit des Rates sieht hier nur geringe Effekte auf den deutschen Arbeitsmarkt. Dementsprechend wird auch kein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf abgeleitet. Dem widerspricht *Peter Bofinger*, der in der drohenden Niedriglohnkonkurrenz aus dem Ausland ein Argument für die Einführung flächendeckender Mindestlöhne sieht.

Ein abschließender Abschnitt des Kapitels diskutiert die Folgen der Aufgabe des Prinzips der Tarifeinheit. Einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts zur Folge steht der Zwang zur Geltung eines einzigen Tarifvertrags im Unternehmen im Gegensatz zum Grundrecht der Koalitionsfreiheit nach Artikel 9 Grundgesetz. Um den möglichen negativen Auswirkungen von Tarifpluralität (unter anderem höhere Streikhäufigkeit und höhere Transaktionskosten bei den Lohnverhandlungen) in den Unternehmen entgegenzuwirken, schlägt der Sachverständigenrat vor, Streiks arbeitsrechtlich nur noch nach dem Prinzip der *ultima ratio* zu genehmigen und Warn- bzw. Sympathiestreiks nicht mehr zuzulassen. Darüber hinaus sollten von unterschiedlichen Gewerkschaften abgeschlossene Tarifverträge zumindest zeitlich synchronisiert werden, um eine Verteilung von Arbeitskämpfen über das Jahr zu vermeiden. Schließlich könnte ein Schlichtungs- und Schiedsverfahren in allen Tarifauseinandersetzungen zwingend vorgeschrieben werden. ■

Wettbewerb auf der Schiene: Von der EU verordnet, von den Staatsbahnen unterlaufen

*Dr. Gottfried Ilgmann
Managementberater*

Die Europäische Kommission will Wettbewerb auf dem europäischen Schienennetz schaffen. Ein belgisches, schwedisches oder ungarisches Eisenbahnunternehmen soll auf dem deutschen Netz ebenso im Wettbewerb agieren können wie auf dem Heimatmarkt. Im Jahr 2050 soll der europäische Markt auf der Schiene vollendet sein.

Bereits 1991 hat die EU-Kommission als Minimum eine rechnerische Trennung von Netzbetrieb und Transport auf der Schiene gefordert, um den Wettbewerb zu beflügeln – umzusetzen bis 1993. Der weitergehenden Forderung nach organisatorischer Trennung wurde nicht gefolgt.

Im ersten Eisenbahnpaket von 2001 hat die Kommission dann die Forderung nach getrennter Rechnung deutlich verstärkt. Eine institutionelle Aufspaltung wurde zwar nicht verlangt, wäre aber die logische Konsequenz gewesen. Die Kommission hat einheitliche und europaweit gültige Zulassungen für Eisenbahnbetreiber eingeführt. Und sie hat harmonisierte Regeln für die Erhebung von Nutzungsentgelten für die Infrastruktur erlassen. Ab Frühjahr 2003 sollten die Netzbetreiber völlig unabhängig agieren. Andernfalls sollten die Vergabe von Trassen und die Preissetzung einer unabhängigen Stelle übertragen werden. In Deutschland hätte das zum Beispiel das Eisenbahnbundesamt sein können. Das erste Eisenbahnpaket wurde jedoch nur halbherzig umgesetzt.

Vor einem Jahr hat die EU-Kommission 21 Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets gerügt und sie aufgefordert zu begründen, warum sie das erste Eisenbahnpaket nicht umgesetzt haben. Davon betroffen sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Kürzlich hat die Kommission gegen 13 Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Das ist ein ermutigender Schritt, denn der EuGH kann nicht durch die EU-Staatschefs beeinflusst werden. Ein Sieg ist das aber noch nicht. Den wird es erst ge-

ben, wenn die Eisenbahnnetze so organisiert sind, dass kein Interesse an nationaler Abschottung und Diskriminierung mehr besteht.

Es folgten das zweite Eisenbahnpaket im Jahr 2004 und das dritte im Jahr 2007. Im Entwurf des inzwischen vierten Eisenbahnpaketes vom September 2010 bekräftigt die EU ihre Forderungen aus dem ersten Eisenbahnpaket erneut – also 19 Jahre, nachdem die EU zum ersten Mal die Trennung von Netzbetrieb und Transport auf der Schiene eingefordert hat.

Machtlose EU-Kommission?

Die Schaffung eines einheitlichen Schienenverkehrsmarktes ist in das Belieben von Staatsbahnen mit Rückendeckung der jeweiligen Mitgliedstaaten gerückt. Die Staaten haben letztlich die EU-Kommission als zahnlosen Tiger diskreditiert, indem die Richtlinien der Eisenbahnpakete unterlaufen wurden. Den Schaden haben die Mitgliedsländer selbst. Kurzfristigen Interessen folgend haben sie ihren Staatsbahnen die Aufrechterhaltung von Schutzzäunen ermöglicht, um ihnen den schmerzlichen Anpassungsprozess im Rahmen des Wettbewerbs zu ersparen. Die EU-Kommission hat prinzipiell eine zukunftssträchtige Ordnungspolitik durchsetzen wollen. Ist sie dabei ungeschickt oder zu wenig konsequent vorgegangen? Oder hat sie als Opfer kurzfristiger Egoismen der Staatsbahnen und ihrer Eigner, den Mitgliedstaaten, keine Chance gehabt?

An der Trennung von Netzbetrieb und Transport sind die Probleme gut demonstrierbar:

■ Beispiel Frankreich: Die RFF (Réseau ferré de France) ist Eigentümerin des französischen Eisen-

bahnnetzes. Sie überlässt aber das operative Geschäft der SNCF, der nationalen Eisenbahngesellschaft. Mit diesem Konstrukt hat die RFF alle Auflagen der Kommission formal erfüllt, denn sie ist rechtlich souverän und könnte in jede Disposition der SNCF eingreifen, wenn Dritte diskriminiert werden, um die eigenen Transportunternehmen vor Wettbewerb abzuschotten. Allerdings greift die RFF nicht ein. Die Deutsche Bahn zum Beispiel kann in Frankreich nur dadurch im Güterverkehr agieren, weil sie Euro Cargo Rail, ein französisches Güterverkehrsunternehmen, gekauft hat, das Lizenzen für das gesamte französische Schienennetz besitzt.

■ Beispiel Italien: *Mauro Moretti*, Chef der Ferrovie dello Stato (FS), der italienischen Staatsbahn, hat die Terminals für den Güterverkehr – das heißt Einrichtungen, die dem Be-, Ent- und Umladen im Schienengüterverkehr dienen – von 400 auf 70 reduziert und die Nutzungsentgelte für die verbliebenen auf abenteuerlich hohes Niveau angehoben. Er erreicht damit, dass alle Wettbewerber der FS, sofern sie nicht mit ihm kooperieren, vom Markt gedrängt werden. Als Verwalter des italienischen Netzes kann er die Preise für die Nutzung von Terminals verzehnfachen, schließlich verfügt Italien über keine nennenswerte Eisenbahnregulierung. Die Güterverkehrssparte der FS hat dann zwar große Mehrausgaben, aber aus dem Netz, das die FS bewirtschaftet, erzielt sie mindestens so große Mehreinnahmen. Nur die Dritten auf dem Netz müssen die erhöhten Nutzunggebühren aus eigener Marge tragen.

Im US-amerikanischen Kartellrecht werden Konstrukte wie die integrierten Staatsbahnen als wirtschaftskriminell eingestuft. Dagegen anzuregulieren, wäre aus US-amerikanischer Sicht „ineffizient“ – ein Dauer-Katz-und-Maus-Spiel zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen. Das anglo-amerikanische Rechtsverständnis argumentiert sehr lebensnah. Es verbietet Konstellationen nicht nur, wenn diskriminiert wird, sondern bereits dann, wenn Interesse und Potenzial besteht zu diskriminieren. Der ehemalige EU-Verkehrskommissar *Karel van Miert* hat diesen Umstand in einfache Worte gefasst: „Wenn du einem Unternehmen die Möglichkeit gibst, den Wettbewerb zu beschränken, dann wird es das tun!“

Aufbruch zu mehr Wettbewerb in Deutschland – aber nur vorübergehend

Was Deutschland angeht, gab es einmal einen Aufbruch in Richtung Liberalisierung. Die Regierungskommission Bahn unter dem Vorsitz des früheren Vorstands- und späteren Aufsichtsratsvorsitzenden der Preussag AG, *Günther Saßmannshausen*, legte Ende 1991 die Grundzüge der deutschen Bahnreform vor. Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn sollten in eine Aktiengesellschaft überführt und die Altlasten – insbesondere Finanzschulden, Pensionsverpflichtungen, erhöhter Personalaufwand durch übernommene Beamte sowie Nachholbedarf an Investitionen in Ostdeutschland – vom Bund übernommen werden. Der Nahverkehr auf der Schiene sollte von den Ländern im Wettbewerb ausgeschrieben und – soweit nicht kostendeckend – bezahlt werden, um die neue Deutsche Bahn AG als kaufmännisch geführtes Unternehmen von gemeinwirtschaftlichen Lasten zu befreien.

Zunächst sollte die Deutsche Bahn AG organisatorisch und rechnerisch in mehrere Transportparten und eine Netzsparte – inklusive Bahnhöfe und Energieversorgung – untergliedert werden, die nach drei bis fünf Jahren in Aktiengesellschaften umgewandelt werden sollten. Die Transportgesellschaften sollten sich im Wettbewerb auf der Schiene bewähren, um dann schrittweise privatisiert zu werden. Der Konzern der Deutschen Bahn AG wäre so auf das Netz reduziert worden, wie es das Grundgesetz vorschreibt, in vollständigem Eigentum des Bundes. Mit diesem Ansatz – den behördlich organisierten Schienenverkehr in eine Wettbewerbsbranche zu überführen – gehörte Deutschland damals zur Avantgarde in Europa.

Die Bahnreform startete am 1. Januar 1994. In den ersten Jahren wurde den Empfehlungen noch in etwa gefolgt, dann aber wurde immer schwerwiegender gegen ihre Zielsetzung verstoßen. Statt die Umwandlung der Sparten in Aktiengesellschaften als Vorstufe eines unabhängigen Agierens im Wettbewerb zu begreifen, wurde die Deutsche Bahn AG immer stärker von der Konzernebene her geführt – insbesondere auch, um den Wettbewerb zu unterlaufen. Einige Beispiele zeigen dies:

■ Die Netztochter „DB Netz“ verfügte Trassenpreissysteme, die den Transportgesellschaften des DB-Konzerns hohe Mengenrabatte bei der Netznutzung einräumte, in deren Genuss aber auf absehbare Zeit kein Wettbewerber hätte kommen können. Auf Druck des Kartellamtes wurde zuletzt

im Jahr 2001 ein solches Trassenpreissystem gekippt. Inzwischen ist DB Netz in die Kritik geraten, über die Trassenpreishöhe zu diskriminieren und zudem die Trassenpreise auf den Strecken zu erhöhen, an denen die Transportgesellschaften des Deutsche-Bahn-Konzerns wenig Interesse haben. Auch über die Versorgung mit Energie wird heftig gestritten. Zwar können die Wettbewerber den Fahrstrom für ihre Lokomotiven auch bei anderen Versorgungsunternehmen einkaufen. Dann aber steigen die Durchleitungsentgelte bis zum Fahrdracht auf ein Niveau, das diesen Wettbewerb sinnlos werden lässt.

■ Die Connex Verkehr GmbH (heute Veolia Transport) beschwerte sich bei der EU-Kommission über einen Verkehrsvertrag, den die Länder Berlin und Brandenburg mit der Nahverkehrstochter der Deutschen Bahn, DB Regio, geschlossen hatten. Er war ohne Ausschreibung zustande gekommen und sah eine üppige Vergütung der DB Regio aus Steuermitteln vor. Aus der Mineralölsteuer überweist der Bund den Ländern zurzeit rund sieben Milliarden Euro pro Jahr, genannt Regionalisierungsmittel, um den nur wenig kostendeckenden Nahverkehr zu bestellen. Das Ergebnis der Vergabebeschwerde: Die Beteiligten einigten sich darauf, dass sich das nicht wiederholen dürfe und dass Verkehrsverträge in Zukunft in transparenten Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Gemäß dem – damit zusammenhängenden – Verfahren wegen unerlaubter Beihilfe sollen die Länder Berlin und Brandenburg einen Teil der Entgelte von der DB Regio zurückfordern.

Noch hat sich die Kommission mit ihrer Position nicht durchgesetzt. Die DB macht bei der EU-Kommission geltend, sie könne durch den Vertrag Berlin-Brandenburg nicht überkompensiert sein, weil sie an anderer Stelle Verluste eingefahren habe. Wenn sich die DB damit durchsetzen würde, wäre dies das Ende effektiver EU-Beihilfenkontrolle: Unternehmen könnten unkontrolliert staatliche Beihilfen beziehen mit der Begründung, das sei zum Verlustausgleich erforderlich.

■ Die Connex Verkehr GmbH hat im Rahmen der Beschwerde ein Gutachten bei der EU-Kommission vorgelegt mit dem Titel: „Vergabe von Nahverkehrsverträgen durch die Bundesländer: Wirtschaftliche Bedeutung für den DB-Konzern und dessen Praxis der Auftragserzwingung gegenüber den Verkehrsministern der Länder“. Beklagt wurden Abmachungen vieler Bundesländer mit der Deutschen Bahn. Der Inhalt in Kurzform: In einem Verkehrsvertrag bestellen die Länder bei

DB Regio Regionalverkehr zu Bedingungen, die für das Unternehmen komfortabel sind – ohne vorherige Ausschreibung. Im Gegenzug rechnet die Deutsche Bahn Projekte schön, die zu landespolitischen Leuchttürmen deklariert worden sind, zum Beispiel neue Bahnhöfe, Neu- oder Ausbaustrecken oder Elektrifizierungen, und schiebt so diese Projekte auf der Prioritätenliste nach vorn. Solche Koppelgeschäfte lohnen aus Sicht der Deutschen Bahn, denn bei freihändiger Vergabe (Fachterminus: „Direktvergabe“) kann sich die Deutsche Bahn auf viele Jahre – in der Regel acht bis 15 Jahre – eine üppige Marge sichern.

■ In der Schlichtung des Konflikts um das Projekt Stuttgart 21 durch *Heiner Geißler* monierten die Gegner der Unterkellerung des Stuttgarter Hauptbahnhofs, dass das Land Baden-Württemberg künftig weniger Nahverkehrszüge aus seinen Regionalisierungsmitteln bestellen können, weil die DB Netz die Trassenpreise für die Nahverkehrszüge auf den Tunnelstrecken durch den neuen Hauptbahnhof drastisch erhöhen würde. Die frappierende Antwort der Stuttgart-21-Befürworter: Man werde die Preiserhöhung durch Ausschreibung des Nahverkehrs ausgleichen. Nach aller Erfahrung fallen bei Ausschreibung die Preise tatsächlich um mindestens 25 Prozent – bei höherer Leistungsqualität. Wieso lässt sich das Bundesland erst jetzt einfallen, dieses Einsparpotenzial zu erschließen? Sollte der Bahnhof Ende dieses Jahrzehnts in Betrieb gehen, würde der Ausschreibungswettbewerb um den Markt, so wie ihn die EU-Kommission vorgeschrieben hat, mindestens um 20 Jahre verspätet Platz greifen. Dann wird der DB-Konzern seine Eigenbeteiligung an diesem Projekt (den Löwenanteil zahlt der Bund) durch einen – eigentlich rechtswidrigen – üppig ausgestatteten Verkehrsvertrag wieder hereingeholt haben. Der Dumme ist der „Bundessteuerzahler“. Er finanziert indirekt zweifelhafte landespolitische Leuchttürme, die für das Bundesschiennetz kaum messbaren Nutzen bringen.

■ Der Deutsche-Bahn-Konzern verfügt über wirkungsvolle Instrumente, einen Verkehrsvertrag zu erzwingen – allein wegen seiner schieren Größe, gepaart mit der Bündelung aller Interessen auf Konzernebene. Er investiert pro Jahr mehr als acht Milliarden Euro in Anlagen und Fahrzeuge und verfügt über circa 220 000 Arbeitsplätze. Durch Verlagerung von Investitionen und Arbeitsplätzen kann ein willfähriges Bundesland belohnt werden und ein widerspenstiges durch Werksschließung im betreffenden Land abgestraft werden. Gemeinsam klagen sie über den DB-Konzern, aber jedes

Land versucht für sich, Koppelgeschäfte mit dem DB-Konzern zulasten der übrigen Länder zu machen. Als zum Beispiel Schleswig-Holstein den Regionalverkehr von Kiel nach Neumünster, von Kiel nach St. Peter-Ording und von Kiel nach Flensburg ausschrieb und DB Regio Gefahr lief, im Wettbewerb zu unterliegen, drohte der damalige Vorstandsvorsitzende der DB, *Johannes Ludewig*, Kiel vom Intercity-Express-Verkehr abzuhängen. Die damalige Ministerpräsidentin *Heide Simonis*, ansonsten in ihrem Land Vorreiterin bei Ausschreibungen, knickte ein – „zum Wohl des Landes“ – und vergab den Auftrag an ein Konsortium aus Connex (Erstplatzierter) und DB Regio (Letzt- oder Vorletztplatzierter). Auch fürchtete die Ministerpräsidentin, dass die Deutsche Bahn der Elektrifizierung der Strecke Hamburg–Lübeck weniger Priorität einräumen könnte. Der Kieler Rechnungshofpräsident *Gernot Korthals* rügte das Verhalten der Landesregierung öffentlich als „nicht rechtsstaatlich“.

Eine vollständige Liste, wie Wettbewerb unterlaufen wird, wäre lang; viele Fälle sind nur aufwendig zu schildern oder schwierig beweisbar. Inzwischen geben einige Wettbewerber auf der Schiene auf, denn die Durchsetzung ihrer Rechte kostet viel Geld. Die knappen Margen geben das nicht her. Und oft lässt eine Entscheidung so lange auf sich warten, dass der Schienenverkehrskunde längst abgesprungen ist, bevor entschieden wurde.

Abwehrschlacht: Rad und Schiene gehören zusammen

Diese Wettbewerbsverstöße sind nur möglich, weil der DB-Konzern integriert ist. Jüngst führte auch Frankreich vor, welche Möglichkeiten die Herrschaft über das Netz bietet, den Wettbewerb auf der Schiene zu beschränken. Die technische Spezifikation für den Eurostar, den Hochgeschwindigkeitszug, der den Euro-Tunnel durchfährt, ist eng auf den Hochgeschwindigkeitszug TGV ausgelegt. Das Management der Euro-Tunnel-Gesellschaft wollte schon längst diese völlig überholte Spezifikation ändern. Als sie jetzt – im Vorgriff auf die Änderung – zehn neue Intercity-Express (ICE) im Wert von rund 600 Millionen Euro beim Rivalen Siemens bestellte, reichte Alstom bei einem britischen Gerichtshof Klage ein, um zu verhindern, dass ICE-Hersteller Siemens das Geschäft an Land zieht. Die Ausschreibung, an der sich Alstom selbst beteiligte, soll nicht rechtens gewesen sein. Die Begründung der Klage wird von der Fachwelt als ein

verzweifelter Versuch gesehen, ein Monopol im Euro-Tunnel zu zementieren.

Europa durfte im Oktober dieses Jahres ein peinliches Schauspiel erleben: Bei der Jungfernfahrt durch den Euro-Tunnel zum Londoner Bahnhof St. Pancras wurde der ICE von einer französischen Eurostar-Lok gezogen – ohne Fahrgäste versteht sich, „um der Sicherheit willen“. Bundesverkehrsminister *Peter Ramsauer* und Bahnchef *Rüdiger Grube* reisten per Flugzeug zur Jubelfeier an.

Welches sind die Standardargumente der Staatsbahnen, warum die Integration von Netzbetrieb und Transport auf der Schiene in einer Hand liegen müssen? Die Deutsche Bahn nimmt bezüglich argumentativer Rechtfertigung in Europa eine Führungsrolle ein – nicht, weil Deutschland über das größte Netz verfügt, das zugleich Europas wichtigste Schienenkreuzung ist, sondern weil die Deutsche Bahn als integrierter Konzern an die Börse wollte. Da bedurfte es überzeugender Begründungen, um der damaligen Großen Koalition in Deutschland die Zustimmung abzurufen. Die Argumente lauten:

■ Synergie: Rad und Schiene sind ein System. Das klingt für Laien zunächst einmal plausibel. Die Erfahrungen etwa im Flugverkehr lehren aber etwas anderes. Wenn ein Airbus nachts bei schlechtem Wetter in Hannover-Langenhagen vom Himmel geholt wird, dann arbeiten Flughafen, Flugsicherung, Fluggesellschaft und Wetterdienst (bei Problemen auch der Hersteller EADS) hoch effizient zusammen, obwohl alle Akteure institutionell unabhängig sind und das Zusammenspiel viel komplexer ist als bei der Eisenbahn. Und das gilt weltweit. In einem Gutachten der Bundesregierung – Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn „mit und ohne Netz“ (PRIMON) vom Januar 2006 – formulierten die Gutachter, „vom wissenschaftlichen Standpunkt aus ist folglich keine grundsätzliche Überlegenheit der Koordinationsform [Anmerkung: externe oder interne Schnittstellen] zu begründen“ und warnen sogar vor „erhöhten Kosten wegen Koordinationsmängeln bzw. anwachsender Komplexität“ innerhalb großer Konzerne. Diese Äußerungen gingen allerdings nicht in die Kurzfassung des Gutachtens ein, die von den Fraktionsmitgliedern eher wahrgenommen wird.

■ Marktsignale gelangen nur über den Transport wirksam zum Netz: Von den Transportmärkten kommen die Signale, wie eine Netzgesellschaft agieren sollte. Das ist soweit richtig. Aber nur in einem integrierten Konzern, so die Deutsche Bahn,

würden diese Signale als Druck von den Transporttöchtern (zum Beispiel Schenker Rail) auf das Netz durchschlagen. Soll heißen, DB Netz wäre kaum fähig, Marktsignale zu verstehen, und zu befähigt, sie umzusetzen. Nach dieser Logik müsste Fraport (Frankfurter Flughafen) ein Tochterunternehmen der Lufthansa sein. Auch Stromkonzerne dürften dann nicht – wie von der EU-Kommission gefordert – ihre Netze abgeben.

■ Alle erfolgreichen Eisenbahnen auf der Welt sind integrierte Bahnen: Sowohl die japanischen Bahnen als auch die amerikanischen Güterbahnen wurden als Beweis angeführt. Schlüssig ist das nicht. Weder in Japan noch in den USA ging es um die Schaffung eines gemeinsamen Schienenverkehrsmarktes aus sich gegenseitig abschottenden Staatsbahnen. Japan hat zum Beispiel seine Staatsbahn zerschlagen, im Sinne von Segmentierung nach Region und Verkehrszweck. Und die USA haben ihre historisch privaten Güterbahnen ohne Subvention dem intermodalen Wettbewerb ausgesetzt und zu gegenseitiger Öffnung gezwungen. Ein simples Gegenargument lautet: Fast alle nicht erfolgreichen Eisenbahnen auf der Welt sind integrierte Bahnen.

Der Börsengang der Deutschen Bahn wurde abge sagt – nicht etwa, weil die Deutsche Bahn es nicht geschafft hatte, die Bundesregierung vom Segen eines integrierten Bahnkonzerns zu überzeugen, sondern weil die im Jahr 2008 einsetzende Finanzkrise nur einen niedrigen Erlös aus der Privatisierung versprach.

Die Interessen der Gewerkschaften

Gewerkschaften sind, so die Erfahrung, Gegner einer Privatisierung, denn der Bund als Eigentümer garantiert quasi, dass seine Unternehmen auch bei Misserfolg nicht in Konkurs gehen. Wieso kam es dann zum seltsamen Schulterchluss der Eisenbahnergewerkschaften Transnet und GDBA (Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamten und Anwärter) mit dem Vorstand der Deutschen Bahn beim beabsichtigten Börsengang? Am liebsten wäre es den beiden Gewerkschaften gewesen, wenn der DB-Konzern sowohl integriert geblieben wäre als auch den Bund als alleinigen Aktionär behalten hätte. Aber es drohte die Gefahr, dass eine neue Bundesregierung nach der Großen Koalition Netzbetrieb und Transport auf der Schiene institutionell getrennt hätte. Insbesondere die Freidemokraten hatten diese Absicht geäußert, aber auch in den beiden Regierungsfractionen CDU

und SPD gab es eine Reihe von Befürwortern der Trennung. Sie sollte mit dem Börsengang vereitelt werden, denn niemals hätte ein privater Aktionär des integrierten DB-Konzerns einer nachträglichen Trennung zugestimmt – es sei denn zu kaum mehr kalkulierbaren Entschädigungszahlungen.

Die Integration war den beiden Gewerkschaften offensichtlich so wichtig, dass sie die Privatisierung in Kauf genommen hätten. Beide, historisch Hausgewerkschaften mit zusammen 260 000 Mitgliedern (davon viele Pensionäre und Rentner), bangten um ihre Zukunft. Sie hätten die Interessengegensätze aushalten müssen, die bislang konzernintern gelöst wurden. Zudem verhießen die Gerüchte, dass Verdi bei den Transportgesellschaften oder die IG Metall bei der Netzgesellschaft verstärkt um Mitglieder werben würden. Dies wäre wahrscheinlich der Anfang vom Ende von Transnet und GDBA gewesen.

Großbritannien hat mit der Privatisierung 1996 Netz und Transport als getrennte Unternehmen eingerichtet. Ursprünglich war vorgesehen, das Netz abzutrennen, nicht aber, es zu privatisieren. Die Privatisierung beschlossen damals die Konservativen überstürzt vor der letzten Wiederwahl von Premier *John Major*, um eine Revision durch die Labor-Partei zu erschweren. Die Privatisierung des Netzes erfolgte kurzsichtig aus parteipolitischen Gründen und ging schief. Der Investor des Netzes war an kurzfristiger Rendite interessiert und ließ das schon vorher marode britische Netz weiter verkommen. Großbritannien hat deshalb das Netz 2001 von den Aktionären zurückgekauft und mit der Sanierung begonnen. Der englische Bahnverkehr boomt seitdem. Er ist Spitzenreiter in Europa beim Verkehrszuwachs.

Selbst die britischen Eisenbahnergewerkschaften sind zufrieden: Durch den Erfolg auf der Schiene ist die Zahl der Arbeitsplätze der Eisenbahner konstant geblieben – auch wenn sie bei anderen Gesellschaften angesiedelt sind, so die britischen Gewerkschaften auf einer Veranstaltung in der Berliner Botschaft im Sommer 2006. Britisches Verkehrsministerium, Regulierungsbehörde, Netzgesellschaft, Transportunternehmen, Fahrgastverbände und Gewerkschaften waren nach Deutschland gekommen, um die britische Bahnreform zu erläutern, die von der Deutschen Bahn – und von manchen Verkehrspolitikern – als Teufelswerk gebrandmarkt wurde.

Die Eisenbahnpakete im Einzelnen

Das zweite Eisenbahnpaket von 2004 befasst sich mit der Harmonisierung der Eisenbahnsicherheit, der Interoperabilität, damit Züge unkompliziert über alle Netze rollen können, der kompletten Öffnung aller Netze für den Güterverkehr ab 2007 sowie einer europäischen Eisenbahnagentur als Koordinierungsinstanz.

Das dritte Eisenbahnpaket von 2007 befasst sich mit der Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs ab 2010 – ebenfalls mit vielen Ausnahmeregelungen bis über einen Zeitraum von 15 Jahren – sowie dem europäischen Lokführerschein ab 2009, damit Lokführer grenzüberschreitend eingesetzt werden können. Parallel wurden 2007 die EU-Spielregeln für den öffentlichen Verkehr in zwei Verordnungen beschlossen: zum einen die Bestellung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. In Deutschland wird der Schienenpersonennahverkehr durch die Bundesländer eingekauft. In einigen größeren Ländern, wie in Nordrhein-Westfalen, wird der Einkauf an die Verkehrsverbände delegiert. Die EU lässt eine Fülle von Ausnahmen zu, die auch eine Direktvergabe über einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren erlaubt. Zum anderen werden europaweit einheitliche Fahrgastrechte eingeführt, vergleichbar mit denen im Flugverkehr.

Das vierte Eisenbahnpaket – bislang noch ein Entwurf – befasst sich mit Wettbewerbsfragen, zum Beispiel mit dem Zugang zu schienenbezogenen Leistungen wie Terminals oder Fahrscheinautomaten, den Nutzungsbedingungen, der Stärkung der Regulierungsstellen (in Deutschland die Bundesnetzagentur), insbesondere mit ihrer Unabhängigkeit, sowie mit Sanktionsmöglichkeiten und der Harmonisierung der „Finanzarchitektur“, also mit den Finanzbeziehungen von Staat und Infrastrukturunternehmen (Schienennetz, Bahnhöfe, Terminals, Energieversorgung etc.) sowie der Anlastung von Infrastrukturkosten und externen Kosten (zum Beispiel Lärmemission) durch Nutzungsentgelte.

Es ist schwer, aus knapp zwei Dutzend integrierten Staatsbahnen, die sich historisch zu Solitären entwickelt haben, eine umfassende Wettbewerbsbranche zu machen. Die aus den Eisenbahnpaketen erkennbaren Herausforderungen der europaweiten Öffnung des Schienenverkehrs sind nicht trivial. Zum Teil sind dicke Bretter zu bohren. Das Dickste, die Unabhängigkeit von Infrastruktur und Transport auf der Schiene, hat die EU-Kommis-

sion – zu Recht – an den Anfang ihres Bemühens um Öffnung bereits im Jahr 1991 gestellt. Damit lag sie strategisch richtig, denn die Unabhängigkeit ist der Schlüssel zur Wettbewerbsbranche Schienenverkehr. Sie ist zwar nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts.

Die EU-Kommission hat sich in dieser Schlüsselfrage jedoch nicht durchsetzen können. Jetzt geht sie quasi „über die Dörfer“ und versucht, die Spielräume der Abschottung und Diskriminierung einzuengen. Sie kuriert also an den Symptomen. Damit wird sie wahrscheinlich scheitern, wenn man sich eingesteht, wie allein in Deutschland, der Schienenkreuzung Europas, mächtige Kräfte aus Staatsbahn, Politik und Gewerkschaften alles tun, um die Schlüsselforderung nach Unabhängigkeit zu unterlaufen. Keine Gesetzgebung, die auf das Verhalten der Akteure zielt, kann die institutionelle Trennung von Infrastruktur und Transport auf der Schiene ersetzen.

Eisenbahn vom Netz her denken

In Deutschland ist die Wertschöpfung des Netzes ebenso hoch wie die Wertschöpfung des Transports auf der Schiene. Im öffentlichen Bewusstsein dreht sich aber fast alles um das, was auf der Schiene geschieht. Oft ist die Wahrnehmung auf Hochgeschwindigkeitszüge reduziert: auf den ICE in Deutschland, den TGV in Frankreich oder den Velaro in Spanien. Den größten Wettbewerbsvorteil hat die Schiene mit langen Güterzügen über weite Strecken („europäische Strecken“). Der Güterverkehr aber erfährt wenig politische Unterstützung. Stuttgart 21 und die Neubaustrecke von Wendlingen nach Ulm sind ein „Aufreger“. Es geht um den Fahrzeitgewinn einer ICE-Linie von allenfalls zwanzig Minuten – unter anderem begründet mit einem europäischen Korridor Paris–Bratislava. Wieso ist das überhaupt eine bedeutende europäische Achse? Derweil fehlen die Kapazitäten im Korridor von den Nordseehäfen Antwerpen und Rotterdam den Rhein entlang durch die Schweiz nach Norditalien, eine Achse, in deren Einzugsbereich der Schwerpunkt der gesamten westeuropäischen Industrie liegt.

Eisenbahn sollte man zunächst vom Netz her denken wegen seines hohen Wertschöpfungsanteils und wegen seiner Schlüsselrolle, um Wettbewerb auf der Schiene zu organisieren. Nur wenige zerbrechen sich den Kopf, wie die Infrastruktur effektiv zu sanieren, auszubauen, zu bewirtschaften und zu vermarkten ist. Im Griff integrierter Bahn-

konzerne können sich effiziente Infrastrukturunternehmen aber auch nicht entwickeln. Sie haben nicht einmal den Anreiz, ihre Kapazitäten an „jedermann“ zu vermarkten – der Schlüssel für unternehmerischen Anreiz. Stattdessen werden sie bis auf wenige Ausnahmen in Europa als strategisches Abschottungs- und Diskriminierungspotenzial eingesetzt.

Europa bräuchte unabhängige, selbstbewusste Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen. Eine aussichtsreiche Privatisierungsperspektive ist für diese Gesellschaften noch nicht in Sicht. Die Versuche der Privatisierung von Netzen sind bislang gescheitert, in Großbritannien, in Estland und Neuseeland. Aber es könnte, wie im Nahverkehr auf der Schiene, Wettbewerb um den Markt geben, indem die Bewirtschaftung der Netze schrittweise im Wettbewerb ausgeschrieben wird. So erhielte man Maßstäbe für effizientes Netzmanagement – zusammen mit kluger Regulierung wenigstens die zweitbeste Lösung für unternehmerische Ausgestaltung der Infrastruktur.

Anstoß von der Infrastrukturbranche statt gesetzlicher Vorgaben

1993 sollte die Schlüsselfrage der Unabhängigkeit der Netze Realität werden. Nach 17 Jahren gibt es keinen Silberstreif am Horizont, dass dies in absehbarer Zeit geschieht. Stattdessen verstrickt sich die EU-Kommission auf Problemfeldern, die im Vergleich zu einer institutionellen Trennung von Netzbetrieb und Transport nur nachgeordnet sind. Es gibt berechtigte Zweifel, ob die vielen technischen und organisatorischen Vorgaben der EU-Kommission Nutzen stiften. In der Kritik steht zum Beispiel das European Train Control System (ETCS), ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem, das langfristig im gesamten europäischen Schienenverkehr umgesetzt wer-

den soll. Absehbar ist, dass die meisten Länder sich dieses System gar nicht leisten können. Viele wollen es auch gar nicht, und manche wandeln es bereits individuell ab, sodass die Vielfalt der Systeme noch wächst.

Die Details technischer und organisatorischer Vorgaben führen zu einem zeitraubenden Ringen um kleine Fortschritte – sofern es überhaupt Fortschritte sind, die die EU da verordnet. Aus der Eisenbahnbranche selbst muss der Antrieb zum Fortschritt kommen. Der Anstoß zum Wandel könnte von den Infrastrukturgesellschaften ausgehen. Jeder neue Wettbewerber auf der Schiene ist ein großer Gewinn – nicht nur, wenn er neue Kundschaft erschließt, sondern auch, wenn er einen weniger tüchtigen Wettbewerber verdrängt. Eine Infrastrukturbranche wird auch effizientere Wege als die EU-Kommission finden, die Hemmnisse eines gemeinsamen Schienenmarktes abzubauen. Sie kennt die Probleme ihrer Kunden besser, und der Erfolg dieser Unternehmen steigert die Einnahmen aus Entgelten für Bahntrassen.

Von den integrierten Staatskonzernen wird der Antrieb zum Fortschritt jedenfalls nicht ausgehen, weil ihnen kurzfristiger Schutz vor Wettbewerb auf der Schiene wichtiger ist als das langfristige Überleben der Eisenbahnbranche. Sie glauben noch immer, der Staat würde ihr Geschäftsmodell in die Zukunft retten – durch Subventionen und dauerhaft steigende Belastung der intermodalen Konkurrenz auf der Straße und in der Luft. Doch bis 2050 werden die Konkurrenten, insbesondere der Straßen- und der Luftverkehr, in scharfem Wettbewerb untereinander weitere Innovations- und Kostensenkungsschübe durchlaufen haben. Wenn dann in ferner Zukunft der Schienenverkehrsmarkt völlig liberalisiert ist, wird die Bahnbranche wegen nachhinkender Innovations- und Kostensenkungsrate noch schlechter gegenüber ihren Konkurrenten dastehen als heute. ■

Die Entwicklungspolitik ist überholungsbedürftig

Dr. Heinrich Langerbein

war von 1965 bis 1997 im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung tätig.

Die Entwicklungspolitik der vergangenen 50 Jahre hat ihre Ziele weitgehend verfehlt. Viele Entwicklungsländer, die dauerhaft Hilfe in großem Ausmaß erhalten haben, sind auf ihrem Entwicklungsniveau stehen geblieben.

Auf der Liste des Entwicklungshilfesausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) finden sich rund 150 Länder. Diese Zahl hat sich in den vergangenen vier Jahrzehnten kaum verändert. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass der wirtschaftliche Fortschritt an der Mehrheit der Länder vorbeigegangen ist. In den 1960er Jahren hatten fast alle Entwicklungsländer ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 400 US-Dollar. In vielen Ländern ist seitdem der Wohlstand um einige Hundert Prozent, in Einzelfällen sogar um mehr als 2 500 Prozent gestiegen. Die Staaten blieben aber formal Entwicklungsländer, weil die Grenze des Pro-Kopf-Einkommens, ab deren Unterschreiten ein Land zu den Entwicklungsländern zählt, ebenfalls gestiegen ist.

Die Liste der Entwicklungsländer

Anfangs konnte jeder Staat, der sich als Entwicklungsland empfand, diesen Status erhalten, so beispielsweise das im Jahr 1965 reichste Land der Welt: Kuwait. In den 1990er Jahren wurde dann der Entwicklungslandstatus den Ländern aberkannt, die ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 10 000 Dollar verzeichneten, heute liegt die Grenze bei 11 500 Dollar. So sind zum Beispiel Korea, Singapur, Saudi-Arabien, Israel, Brunei, einige kleine arabischen Ölstaaten, Taiwan und Hongkong wegen ihrer guten Entwicklung von der Liste verschwunden, wie auch die Länder, die Mitglied der Europäischen Union wurden. Dafür kamen andere Länder, wie China im Jahr 1980 sowie mehrere nach dem Zerfall der Sowjetunion unabhängig gewordene Staaten, hinzu.

Die Liste des Entwicklungshilfesausschusses ist in drei Gruppen unterteilt:

■ Die Zahl der am wenigsten entwickelten Länder beträgt gegenwärtig 49. Diese Länder haben ein Bruttonationaleinkommen (BNE) – früher: Bruttosozialprodukt – von unter 935 Dollar pro Kopf. Hierzu werden meist zwölf weitere Länder gerechnet, die ein gleich niedriges Einkommen haben, ansonsten aber kein Kriterium für die Einstufung in diese Kategorie erfüllen. Die Länder dieser Kategorie sind überwiegend in Subsahara-Afrika zu finden und sollen entwicklungspolitisch bevorzugt werden, indem sie die höchste Hilfesumme bekommen.

■ Zur Gruppe der Länder und Gebiete mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 936 bis 3 705 Dollar zählen 47 Staaten. Dazu gehören zum Beispiel die zwei größten Entwicklungsländer China und Indien.

■ Schließlich gibt es die 43 Länder und Gebiete mit einem höheren mittleren Einkommen von 3 706 bis 11 455 Dollar pro Kopf. Sie sollen wegen ihres relativ hohen Entwicklungsstandes weniger Hilfe und unter härteren Bedingungen erhalten. Zu ihnen gehören beispielsweise Argentinien, Botswana, Brasilien, Mexiko und Südafrika.

Ende 1950 erklärten sich 17 Länder zu den OECD-Geberländern, darunter das gemessen an einigen Entwicklungsländern arme Land Japan.¹ Die Zahl ist inzwischen auf 23 gestiegen. Diese Länder haben seit Anfang der 1960er Jahre die Hauptlast der Entwicklungshilfe getragen: Nach Angaben der OECD sind es bislang 2 000 Milliarden Dollar. Eine ungeheure Summe, die sich allerdings relativiert, wenn bedacht wird, dass die Geberländer – hauptsächlich die USA – in den letzten neun Jahren

¹ Nach Angaben der Weltbank hatte Japan 1960 ein Pro-Kopf-Einkommen von 750 Dollar. Dagegen betrug es in Israel 1200 Dollar, in Argentinien 910 Dollar, in Uruguay 825 Dollar und in Venezuela 780 Dollar.

rund 1 000 Milliarden Dollar Militärhilfe eingesetzt haben, um die Taliban in Afghanistan zu bekämpfen.² Deutschland wendete für den Krieg in Afghanistan nach Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 23 bis 43 Milliarden Dollar Militärhilfe auf. Für die weltweite Entwicklungshilfe gab Deutschland nach OECD-Informationen bisher rund 200 Milliarden Dollar aus.

Enorme Hilfesummen

Im Jahr 1970 proklamierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen das zweite Entwicklungsjahrzehnt der Vereinten Nationen und entwickelte eine internationale Entwicklungsstrategie. Bestandteil der Strategie war, dass die Geber 0,7 Prozent ihres BNE jährlich als öffentliche Entwicklungshilfe gewähren sollten. Das Ziel sollte bis Mitte des Jahrzehnts erreicht werden. Die Gemeinschaft der Geber näherte sich dem Ziel jedoch nie. Nur wenige Staaten gelangten bisher zum Ziel und übertrafen es sogar zeitweilig: Frankreich – allerdings nur durch Einbeziehung der Verwaltungsausgaben für seine überseeischen Gebiete und Besitzungen –, die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Schweden und Luxemburg.

Deutschland hatte sich jahrzehntelang nur grundsätzlich zum Ziel bekannt, ohne sich eine Frist zu setzen. Seit Kurzem ist es in der Pflicht, wie alle EU-Staaten bis 2010 die öffentliche Nettohilfe auf 0,51 Prozent und bis 2015 auf 0,7 Prozent des BNE zu erhöhen. Die Verhältniszahl war im Jahr 2009 auf 0,35 Prozent gefallen, und das Ziel für das Jahr 2010 wird wohl deutlich verfehlt werden. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* hat jedoch auf dem UN-Gipfel zu den Millenniumszielen im September dieses Jahres in New York bekräftigt, dass Deutschland 2015 das 0,7-Prozent-Ziel erreichen werde. Die Prüfung der deutschen Entwicklungshilfe durch die OECD im Oktober dieses Jahres ergab, dass auch dieses Ziel wohl deutlich unterschritten werden wird.³

Die USA gaben 2009 absolut die höchste Entwicklungshilfe: 28,7 Milliarden Dollar, gefolgt von Frankreich mit 12,4 Milliarden Dollar, Deutschland mit 12,1 Milliarden Dollar und Großbritannien mit 11,5 Milliarden Dollar. In Relation zu ih-

rer Wirtschaftskraft stehen Italien mit 0,16 Prozent, Japan mit 0,18 Prozent und die USA mit 0,20 Prozent ihres BNE auf den untersten Rängen sowie Schweden (1,12 Prozent) und Norwegen (1,08 Prozent) auf den höchsten Rängen. Der OECD-Durchschnitt betrug wie im Vorjahr 0,31 Prozent.

Im Jahr 1960 zahlten die im Entwicklungshilfeausschuss der OECD vereinigten Staaten 4,2 Milliarden Dollar öffentliche Nettohilfe aus, 1970 waren es 6,7 Milliarden Dollar und 2008 bereits 122,3 Milliarden Dollar. Rechnet man die Hilfen der internationalen Organisationen und sonstigen bilateralen Geber hinzu, erreichte im Jahr 2008 die Gesamthilfe die Höhe von 165,1 Milliarden Dollar. Die Leistungen der multilateralen Organisationen stammten ebenfalls weitgehend von den DAC-Staaten.

Hilfe entgegen aller Grundsätze

Unbestritten ist, dass die Hilfe – von Ausnahmefällen abgesehen – nur für Investitionen ausgegeben werden sollte. Nach den Statistiken der Weltbank lag die Investitionsrate bei den am wenigsten entwickelten Ländern in den letzten zehn Jahren bei 20 bis 23 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Wer den Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ verwirklichen will, dürfte diesen Ländern also maximal zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts als Hilfe gewähren.

Die Staaten in Subsahara-Afrika bekamen jedoch in den 1980er Jahren und vor allem in den letzten acht Jahren – zeitweilig allerdings durch Schuldenerlasse verzerrt – eine extrem hohe öffentliche Hilfe. An der Spitze lag dabei nach Angaben der Weltbank und der OECD die Hilfe an Liberia: Im Jahr 2007 erhielt das Land rund 125 Prozent und 2008 rund 186 Prozent seines BNE. Die Hilfe war in den letzten Jahren so überzogen, dass selbst nach Abzug der hohen Korruptionssummen und der extrem hohen Kapitalfluchtgelder die Devisenreserven der gesamten Region nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (IWF) auf sechs bis acht Monatsimporte answollen. Sie mussten mangels Verwendungsmöglichkeiten im eigenen Land als Kredite vorwiegend an die USA weitergegeben werden.

Zum Vergleich: In der gleichen Zeit reichten die deutschen Devisenreserven nur einen Monatsimport. Nach Ansicht des IWF benötigt ein armes Entwicklungsland Devisenreserven von zwei bis drei Monatsimporten. Nach den „Leitlinien für

² Nach Schätzungen des amerikanischen Center for Defence Information betragen die US-Militärkosten bis Ende 2010 rund 740 Milliarden Dollar.

³ Vgl. DAC/OECD, Peer Review, Review of the Development Cooperation Policies and Programmes of Germany, Secretariat Report, DCD/DAC/AR(2010)2/01/Part2/Rev1/Final, 22. Oktober 2010.

die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern“ des Bundesentwicklungsministeriums sollen von der deutschen Seite primär die Devisenkosten eines Vorhabens übernommen werden und nur in begründeten Fällen die Inlandskosten, also Aufwendungen für Käufe im Inland. Da die in den letzten Jahren von Deutschland vorrangig behandelten Entwicklungsländer Irak, Kamerun, China, Indien, Afghanistan, Indonesien, Liberia, Botsuana, Ägypten und Marokko geradezu in Devisen schwammen, ist schwer verständlich, warum ausgerechnet diese Länder besonders begünstigt wurden. Auf die zehn Staaten entfielen in den Jahren 2007 und 2008 rund 47 Prozent der deutschen bilateralen Hilfe, was in der letzten OECD-Prüfung negativ beurteilt wurde.

Besonders skandalös ist dabei die Hilfe, die in den letzten Jahren Afghanistan und Irak gewährt worden ist. Gerade die Staaten, die durch kriegerische Ereignisse in ihrer Aufnahmefähigkeit besonders eingeschränkt sind, erhalten mehr Hilfe, als sie sinnvoll verwenden können. In Afghanistan ist das Hilfevolumen inzwischen so hoch, dass es rechnerisch die volle Finanzierung der Investitionen, Konsumgüter, Luxusartikel und Militärgüter des Landes erreicht. Nach Schätzungen des IWF verfügte Afghanistan im Mittel der Jahre 2007 bis 2009 über Devisenreserven in Höhe von 12,7 Monatsimporten. Zwei Jahre vorher hatten sie erst 7,7 Monatsimporte betragen. Die Hilfe führt zu enormer Korruption. Darüber hinaus bietet sie den Taliban eine nicht zu unterschätzende Einnahmequelle, die sie immer effektiver im Kampf auch gegen ausländische Soldaten einsetzt.

Die höchste Hilfesumme sagten Afghanistan – nach OECD-Angaben – von 2002 bis 2008 die USA mit 11,52 Milliarden Dollar zu, gefolgt von der EU aus dem Gemeinschaftstopf mit 1,94 Milliarden Dollar und der Weltbank mit 1,70 Milliarden Dollar, Großbritannien mit 1,42 Milliarden Dollar, Kanada mit 1,39 Milliarden und Deutschland mit 1,13 Milliarden Dollar. Unter den großen Gebern zeigte nur Frankreich entwicklungspolitisches Augenmaß: Es gewährte in der Zeit von 2002 bis 2008 Afghanistan nur eine öffentliche Nettihilfe von insgesamt 0,14 Milliarden Dollar. Die arme Bevölkerung hatte vom Geldsegen fast nichts. Kenner glauben, dass nur ein Bruchteil der Hilfe ihr Ziel erreichte.

Während Afghanistan 2008 schätzungsweise nur ein Pro-Kopf-Einkommen von 370 Dollar aufwies, lag dieses beim Irak bei etwa 2 000 Dollar. Auch

beim Irak ist eine Überförderung anzunehmen. Entsprechend schossen die Währungsreserven in den letzten Jahren steil in die Höhe. Im Jahr 2007, für das die letzte IWF-Statistik vorliegt, konnten bereits 14 Monatsimporte finanziert werden. Auch hier stammt in der Zeit von 2003 bis 2008 die größte Hilfe von den USA. Deutschland liegt nach Japan an dritter Stelle, allerdings weitestgehend bedingt durch einen Schuldenerlass. Relativ niedrig ist die britische Hilfe. Frankreich befindet sich bei den größeren Gebern auch hier am Schluss. Allerdings hat sich im multilateralen Geberbereich im Gegensatz zu Afghanistan die EU ebenfalls stark zurückgehalten.

Kritik an deutscher Entwicklungspolitik

Dass es möglich ist, ohne fühlbare Entwicklungshilfe schnell voranzukommen, haben China und Indien bewiesen. Die beiden Staaten haben stets weniger als 0,5 Prozent ihres BNE als Entwicklungshilfe erhalten. Nur Deutschland als Hauptgeber und der teilweise von Deutschland finanzierte „Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria“ sagten laut OECD im Jahr 2009 China nennenswerte Hilfe zu. Der deutsche Anteil beträgt 821 Millionen Dollar von insgesamt 1 353 Millionen Dollar. Die deutsche Hilfe wurde nach Aussagen des Bundesentwicklungsministeriums hauptsächlich für die Bekämpfung von Aids und der Vogelgrippe, für den Klimaschutz und das Arbeitsrecht vorgesehen. Warum China diese Gelder nicht aus seinem übergroßen Devisenvorrat nehmen kann, sondern der deutsche Steuerzahler dafür einstehen muss, wird nicht vermittelt. Laut Ministerium wird die Hilfe allerdings in Zukunft eingestellt werden.

Deutschland versucht seit mindestens zwei Jahrzehnten, die Zahl der Hilfsleistungen erhaltenden Entwicklungsländer zu senken. Dies ist bisher nur unzureichend gelungen. Das Bundesentwicklungsministerium nennt 57 sogenannte Partnerländer, die angeblich den wesentlichen Teil der deutschen Entwicklungshilfe erhalten sollen. Bei der Prüfung der deutschen Entwicklungspolitik im Oktober dieses Jahres fanden die OECD-Prüfer heraus, dass weitere 83 Länder deutlich mehr Entwicklungshilfe erhielten als die von deutscher Seite genannten 57 Länder. Darüber hinaus waren nur 14 der hauptsächlich 20 Empfänger Partnerländer. So waren der größte Empfänger Irak und die ebenfalls weiter entwickelten Länder Liberia, Botsuana, Jordanien und die Türkei keine Partnerländer.

Millenniumsentwicklungsziele

Im September 2000 wurde auf der 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) in New York die sogenannte UN-Millenniumserklärung verabschiedet. Die entwicklungspolitisch motivierte Erklärung formulierte eine Agenda für die internationale Politik im 21. Jahrhundert. Aus der Erklärung wurden später acht Millenniumsentwicklungsziele abgeleitet:

- **Beseitigung von extremer Armut und Hunger:** Bis 2015 soll der Anteil der Menschen halbiert werden, die weniger als einen US-Dollar pro Tag zum Leben haben oder Hunger leiden. Zudem soll allen Menschen eine produktive und menschenwürdige Arbeit möglich sein.
- **Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung:** Bis 2015 soll allen Kinder – Mädchen und Jungen gleichermaßen – eine Grundschulausbildung möglich sein.
- **Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rechte der Frauen:** Das Geschlechtergefälle in der Grund- und Sekundarschulbildung soll, vorzugsweise bis 2005, beseitigt werden. Bis spätestens 2015 soll dies für alle Bildungsebenen gelten.
- **Senkung der Kindersterblichkeit:** Bis 2015 soll die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel gegenüber 1990 gesenkt werden.
- **Verbesserung der Gesundheit von Müttern:** Bis 2015 soll die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel gegenüber 1990 gesenkt werden. Zudem soll bis 2015 der allgemeine Zugang zu Leistungen der Reproduktionsmedizin verwirklicht sein.
- **Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten:** Bis 2015 soll die Ausbreitung von HIV/Aids, Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand gebracht und umgekehrt werden. Bis 2010 soll daneben der allgemeine Zugang zu HIV/Aids-Behandlungen für alle Behandlungsbedürftigen sichergestellt werden.
- **Umweltschutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen:** Bis 2015 soll der Anteil der Menschen um die Hälfte sinken, die keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen haben. Bis 2020 sollen die Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slum-Bewohnern erheblich verbessert werden. Dazu sollen Grundsätze nachhaltiger Entwicklung in nationalen Politiken und Programmen verankert sowie dem Verlust von Umweltressourcen und biologischer Vielfalt entgegengetreten werden.
- **Aufbau einer weltweiten Partnerschaft für Entwicklung:** Dazu gehören unter anderem ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nicht diskriminierendes Handels- und Finanzsystem und die Verpflichtung zu guter Regierungsführung. Dabei sollen den Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder sowie der Binnen- und kleinen Insel-Entwicklungsländer Rechnung getragen werden. Darüber hinaus sollen die Entwicklungsländer unterstützt werden bei Schuldenproblemen sowie beim Zugang zu unentbehrlichen, bezahlbaren Arzneimitteln und zu neuen Technologien.

Die Staatengemeinschaft hat sich darauf geeinigt, die Umsetzung der Millenniumserklärung regelmäßig zu überprüfen. Die acht Ziele sind durch 21 Zielvorgaben und 60 Indikatoren konkretisiert. Damit sind die Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung mess- und verfolgbar.

Die OECD-Prüfer kritisierten, dass sich die deutsche Entwicklungshilfe seit vielen Jahren zu wenig um die ärmeren Länder gekümmert hat. Die deutsche Hilfe sei überwiegend auf die mehr entwickelten Länder und dabei zu stark auf die besonders weit entwickelten Staaten ausgerichtet gewesen. Das sei bereits 1997/98 so gewesen und habe sich bis 2007/08 verschärft. Hier muss allerdings die Frage gestellt werden, ob die Hilfe an die weniger entwickelten Staaten nicht bereits ein solches Ausmaß erreicht hat, dass sie häufig nicht mehr sinnvoll eingesetzt werden kann. Wenn ein Geber aus Verantwortung gegenüber seinen Steuerzahlern in einem solchen Fall auf die weiter ent-

wickelten Länder ausweicht, die die Hilfe aus entwicklungspolitischer Sicht nicht mehr benötigen, aber sinnvoll verwenden können, muss dies formal wegen des 0,7-Prozent-Ziels hingenommen werden. Die mögliche Folge ist dann – und die Prüfer weisen im Fall Deutschland ausdrücklich darauf hin –, dass die Gelder ihre entwicklungspolitische Absicht und Bedeutung verlieren könnten und mehr aus handelspolitischen oder sonstigen Gründen gewährt werden.

Die Prüfer kritisieren zudem, dass für Deutschland die „Entwicklungspolitik aus einem Guss“ nicht gesichert erscheint. Das Bundesentwicklungsministe-

rium war 2008 für nur 54 Prozent der Entwicklungshilfe zuständig, eine Größenordnung, die schon seit Längerem gilt. Die Zuständigkeit für die knapp andere Hälfte der öffentlichen Entwicklungshilfe ist auf andere Bundesministerien sowie die Bundesländer verteilt. Allein 20 Prozent der Hilfe entfallen auf das Bundesfinanzministerium, das für Deutschlands Beitrag zum EU-Haushalt zuständig ist, aber auch für die Schuldenerlasse und Umschuldungen. Im Bereich der Kultur- und internationalen Bildungspolitik des Auswärtigen Amtes sind die humanitären Sofortmaßnahmen, die Mittel für Konfliktprävention, Förderung der Menschenrechte und Friedenspolitik sowie regionale Integrationsmaßnahmen zu finden. Für die Aktivitäten im Klimaschutzbereich ist vor allem das Bundesumweltministerium zuständig. Ferner sind für entwicklungspolitische Tätigkeiten das Bundesverteidigungsministerium, das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie das Bundeswirtschaftsministerium verantwortlich.

Ziele der Entwicklungspolitik

Die erklärten Hauptziele der Entwicklungspolitik sind zumindest seit Ende der 1960er Jahre bei den großen Gebern gleich: Armutsbekämpfung, Umweltschutz und Friedenssicherung. Um diese Ziele zu erreichen, sind schon in den Anfängen der Entwicklungspolitik mehrere Unterziele formuliert worden. Sie sind in der internationalen Entwicklungsstrategie für das zweite Jahrzehnt zu finden. Dazu gehören etwa Förderung der Bildung, der Gesundheit, des ländlichen Raums, des Umweltschutzes sowie Stärkung der Frauenrechte.

Die Bundesregierung hatte Anfang 1971 in ihrer „Entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland für die zweite Entwicklungsdekade“ ihre Ziele, Grundsätze, Programme und Methoden erstmals umfassend dargestellt. Sie deckten sich im Wesentlichen mit denen der internationalen Strategie. Im Großen und Ganzen haben sich diese entwicklungspolitischen Vorstellungen bei den Gebern bis heute kaum geändert. Als deutliche Verbesserung der Entwicklungspolitik wurde die Herausarbeitung des neuen Ziels „gute Regierungsführung“ Ende der 1980er Jahre empfunden. Hierzu gehören auch die Beachtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Allerdings stellt sich hier weniger das Wissen des Empfängerlandes als Problem heraus als sein Wille. Somit ist in diesem Bereich mit der Hilfe kaum eine Verbesserung zu erreichen.

Zudem gab es immer wieder modische Interventionsbereiche. Augenblicklich sind dies besonders die Mikrokredite. Dieses Instrument erlebt seit den 1970er Jahren ein Auf und Ab. Das jetzige Hoch rührt von der Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahr 2006 an *Mohamad Yunus*, den Gründer der Grameen-Bank. Im Auftrag des Bundesentwicklungsministeriums wurden Mitte der 1980er Jahre Kleinkreditarten eingehend auf ihre entwicklungspolitische Wirksamkeit untersucht.⁴ Dabei zeigte sich, dass dieses Instrument für breite Bevölkerungsschichten finanzielle Erleichterung bringen kann, aber kein entscheidender Wachstumsmotor ist. Ferner fanden die Gutachter heraus, dass alle derartigen Kleinkredit-Einrichtungen, die über eine erste Subventionierung hinaus am Tropf der Entwicklungshilfe blieben, eingingen. Die Grameen-Bank hat sehr lange erhebliche finanzielle Unterstützung erhalten. Ob sie jetzt längere Zeit ohne Subventionen leben kann, wird sich zeigen.⁵

Im September 2000 wurde festgeschrieben, dass die Entwicklungspolitik eine internationale Gemeinschaftsaufgabe ist. Zu diesem Zeitpunkt verabschiedeten 189 Mitgliedstaaten die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. Im Lichte der Globalisierung soll in einer gemeinsamen Anstrengung der Menschheit dafür gesorgt werden, dass das Recht auf Entwicklung in die Tat umgesetzt, die extreme Armut beseitigt, die Natur nachhaltig geschützt, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte gestärkt werden und auf diese Weise die Welt friedlicher und sicherer wird. Es wurden acht Millenniums-Entwicklungsziele formuliert, die bis 2015 verwirklicht sein sollen.

Das erste Ziel ist allgemein bekannt: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers. Darunter befinden sich zwei Vorgaben, die das Ziel leichter erreichbar machen sollen: zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen zu halbieren, deren Einkommen weniger als einen Dollar pro Tag beträgt; zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen zu halbieren, die Hunger leiden. Die weiteren Ziele sind: Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung, Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit von Müttern, Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krank-

4 Vgl. Bernhard Fischer, *Sparkapitalbildung in Entwicklungsländern, Engpässe und Reformansätze*, München/Köln/London 1986.

5 Vgl. auch Heinrich Langerbein, *Kleinkredit-Systeme in Entwicklungsländern*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 48, 2007, Seiten 32–37.

heiten, Verbesserung des Umweltschutzes (dabei auch zum Beispiel Zugang zu sanitärer Basisversorgung, Verbesserung der Lebensbedingungen für Slum-Bewohner) sowie Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.

Ein Teil der Vorgaben ist in Zahlen ausgedrückt. Die Zielerreichung ist also scheinbar nachrechenbar. Das Problem sind jedoch die fehlenden Statistiken, was bisher in der Diskussion überhaupt nicht beachtet wird. So gibt es in den Staaten, die hier im Brennpunkt der Betrachtung stehen, keine verlässliche statistische Basis, zum Beispiel für die Frage, wie viele Menschen weniger als einen Dollar pro Tag zur Verfügung haben. Man stelle sich vor, in Deutschland würden für den sozialen Bereich alle statistischen Ämter abgeschafft. Stattdessen würde von der Weltbank eine Handvoll von „Experten“ für eine kurze Zeit im Jahr nach Deutschland entsandt. Sie hätten die Aufgabe, praktisch aus dem Nichts die Zahlen zu zaubern. Keine Regierung, keine Behörde, kein Bürger würde diese Zahlen auch nur als Näherungswerte akzeptieren. Sobald das Gleiche in der Dritten Welt passiert, werden diese Statistiken selbst bis zu den Kommastellen als verlässlich angesehen. Sie sind eine wichtige Basis auch für die deutsche Entwicklungspolitik.

Die Ergebnisse der Millenniums-Anstrengungen insbesondere für Subsahara-Afrika sind auf Grundlage der vorliegenden „politischen Zahlen“ bisher unbefriedigend. Wie die reale Ausgangslage ist und wie wirksam die inzwischen durchgeführten Maßnahmen waren, ist somit unsicher.

Schuldenerlasse auf Kosten der Steuerzahler

Vor allem den am wenigsten entwickelten Ländern sind immer mehr Schulden erlassen worden. Da die Geberländer dieser Empfängergruppe seit Langem ihre Hilfe nur noch als Zuschuss gewähren und die privaten Banken sowie sonstigen Finanzierungseinrichtungen kaum Kredite gaben, erfolgte die angebliche Überschuldung dieser Ländergruppe hauptsächlich durch die Tochter der Weltbank, die Internationale Entwicklungsorganisation, und den IWF. Fest stand, dass weitgehend die Steuerzahler der westlichen Welt die Entschuldung tragen sollten.

Zwei Wege waren möglich: Die bilateralen Geber hätten jährlich den Empfängerländern einen Zuschuss in Höhe der Schulden-Rückzahlungs-Tranchen gewähren können. Die zwei internationalen Finanzierungsorganisationen hätten dieser Gruppe auf absehbare Zeit keine zusätzlichen Kredite eingeräumt. Dieser für die Entwicklungsländer entwicklungspolitisch optimale und für die Industrieländer billigste Weg wurde jedoch nicht gewählt. Stattdessen gewährten die beiden Institutionen einen Schuldenerlass, den die Geberländer weitgehend finanzierten. Damit wurde der Weltbank und dem IWF im Interesse ihrer eigenen Arbeitsplätze die Möglichkeit verschafft, diese Länder erneut zu verschulden, was bereits geschieht. Weitere Schuldenerlasse sind dadurch vorhersehbar. Den Entwicklungsländern wurde damit erschwert, mit der Abnahme der öffentlichen Kredite allmählich eine bessere Bonität zu erhalten.

Die Bundesregierung scheint die bisherige Grundausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik fortsetzen zu wollen. Angesichts der Unzulänglichkeiten stellt sich jedoch die Frage, ob es sinnvoll ist, die Entwicklungshilfe weiter so laufen zu lassen und dabei auch noch die Zahl der Entwicklungsländer zu fixieren, indem die Einkommensgrenze, ab der ein Land nicht mehr als Entwicklungsland gilt, erhöht wird. Ferner ist fraglich, ob die Hauptentschuldigung für den bisher nicht besiegten Hunger in der Welt weiterhin lauten soll, vor allem die 23 DAC-Mitglieder leisteten eine zu geringe Entwicklungshilfe. Würde eine Verdoppelung oder gar Verdreifachung der Unterstützung durch die Industriestaaten der Dritten Welt tatsächlich ihre Sorgen nehmen? Viele ärmere Entwicklungsländer bekommen bereits jetzt wesentlich mehr Hilfe, als sie investieren können. Weniger Überfluss an Geld würde mehr Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer und auch weniger kriegsrische Konflikte bewirken.

Allenfalls ein Drittel der Dritten Welt bedarf noch einer wirtschaftlichen Unterstützung. Die Hilfe müsste deutlich niedriger und in vielen Fällen befristet sein. Wegen nicht ausreichender Investitionsmöglichkeiten in den ärmeren Ländern wenden sich immer mehr Geber notgedrungen den weiter entwickelten Staaten zu. Dagegen sind die vielen sonstigen Unzulänglichkeiten der Entwicklungspolitik schon fast nachrangig. ■

Die Ökonomie-Nobelpreisträger 2010

Prof. Bernd Fitzenberger, Ph. D.

Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften wurde im Jahr 2010 an *Peter Diamond* (Massachusetts Institute of Technology, USA), *Dale Mortensen* (Northwestern University, USA) und *Christopher Pissarides* (London School of Economics and Political Science, Großbritannien) verliehen. Die drei Forscher haben grundlegende theoretische Beiträge zum Verständnis von Suchmärkten geleistet, auf denen Anbieter und Nachfrager unvollständig informiert sind. Angebot und Nachfrage werden erst durch eine mit Kosten verbundene Suche ausgeglichen. Die Arbeiten besitzen einen hohen Anwendungsbezug, insbesondere zum Arbeitsmarkt.

Die klassische Vorstellung über funktionierende Märkte, in denen Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus simultan in Übereinstimmung gebracht werden, unterstellt vollständige Information über die Preise aller Güter. Nach diesem Paradigma finden alle Transaktionen zum gleichgewichtigen Marktpreis statt, demzufolge es weder Überschussangebot noch Überschussnachfrage gibt und alle Ressourcen genutzt werden. Die Implikation eines einheitlichen Preises unterstellt, dass es eine einheitliche und damit effiziente Bewertung des Gutes aus Sicht der Nachfrager und der Anbieter in dem Sinne gibt, dass der Wert, den die Konsumenten einer zusätzlichen Einheit des Gutes beimessen, gerade den Kosten der Produktion dieser Einheit entspricht. Im Marktgleichgewicht gibt es keine Arbitragemöglichkeiten. Die Möglichkeit der Arbitrage würde bedeuten, dass das betreffende Gut auf dem Markt zu unterschiedlichen Preisen gehandelt wird. Allerdings wird oft unterstellt, dass die Ausnutzung etwaiger Preisunterschiede erst dafür sorgt, dass sich das Marktgleichgewicht einstellt.

Trotz des hohen Erklärungswertes des auf Angebot und Nachfrage basierenden Marktmodells sieht die Realität auf vielen Märkten anders aus. Dies lässt viele Beobachter den Wert des Marktmodells infrage stellen. Eine Vielzahl beobachtbarer Tatsachen lassen sich nicht mit dem Modell der Marktträumung zu einem einheitlichen Preis erklären. Prominente Beispiele sind: die Koexistenz von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen, Leerstände von Wohnungen, Preisunterschiede für gleiche Güter und Lohnunterschiede bei gleicher Arbeit. Gelegentlich wird aus solchen Beobachtungen geschlossen, dass der Markt nicht funk-

tioniere oder dass volkswirtschaftliche Theorien praxisfern und damit nutzlos seien.

Diese Phänomene lassen sich mithilfe suchtheoretischer Marktmodelle erklären, zu denen *Peter Diamond*, *Dale Mortensen* und *Christopher Pissarides* seit vier Jahrzehnten grundlegende Beiträge liefern. Anstelle eines friktionsfreien Marktmodells unterstellen sie, dass Nachfrager und Anbieter auf Märkten unvollständig informiert sind und dass erst eine mit Kosten verbundene Suche Nachfrager und Anbieter zusammenbringt. Einen Handelspartner zu finden, ist das Ergebnis der Suche, die mit Ressourcenaufwand in Form von Zeit und finanziellen Kosten verbunden ist. Eine simultane Marktträumung ist daher nicht möglich, und auch Arbitrageaktivitäten sind mit Suchkosten verbunden.

Ursache der Suchkosten sind unvollständige Informationen über die andere Marktseite. Erst wenn sich zwei potenzielle Handelspartner gefunden haben, können sie überprüfen, ob ein „Match“ – also die Übereinstimmung ihrer Präferenzen – vorliegt, bei dem die Transaktion zum beiderseitigen Vorteil realisiert werden kann, vorausgesetzt man einigt sich auf einen Transaktionspreis oder ein Handelspartner akzeptiert den Vorschlagspreis des anderen Handelspartners. Aus dem Match entsteht ein Vorteil relativ zur nächstbesten Alternative, die für beide Handelspartner darin besteht, einen neuen Handelspartner zu suchen und damit erneut Suchkosten aufwenden zu müssen. Diese sogenannte Rente verhindert die simultane Anpassung an Marktkonditionen. Je nach den Unterschieden in den Suchkosten, in den Alternativmöglichkeiten und in der Verhandlungsmacht ergibt sich in Suchmodellen Marktmacht ei-

ner Marktseite, obwohl der Gesamtmarkt aus vielen Anbietern und Nachfragern bestehen kann.

Von der partiellen zur gleichgewichtigen Suchtheorie

Die Bedeutung von Suchkosten für das tatsächliche Funktionieren von Märkten war in den 1960er Jahren durchaus im Rahmen partieller Ansätze bekannt. Eine rigorose modelltheoretische Formulierung von Suchproblemen bei unvollständiger Information wurde durch Fortschritte in der statistischen Analyse von Stopp-Problemen und in der mathematischen Analyse intertemporaler Optimierungsprobleme ermöglicht. Falls die von Anbietern vorgegebenen Preise in einem Markt streuen und die Nachfrager bei Kenntnis dieser Preisstreuung sequenziell suchen, dann lässt sich das optimale Verhalten der Nachfrager durch einen Reservationspreis, das heißt die maximale Zahlungsbereitschaft, charakterisieren. Nachdem sich Nachfrager und Anbieter gefunden haben, kommt der Handel zustande, wenn der Preis nicht höher als der Reservationspreis ist. Andernfalls lohnt es sich für den Nachfrager, unter Berücksichtigung der Suchkosten weiter zu suchen. Aus dieser partiellen Theorie – partiell, weil die Verteilung der Angebotspreise vorgegeben ist – ergaben sich interessante Einsichten: Ein Anstieg der Suchkosten führt zu einer Erhöhung des Reservationspreises. Infolgedessen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Nachfrager ein Preisangebot annimmt und die Suche beendet. Damit sinkt die zu erwartende Suchdauer, und es steigt der durchschnittlich zu zahlende Preis.

Wenn diese Theorie auf die Arbeitsplatzsuche von Arbeitslosen angewendet wird, wird unterstellt, dass die Verteilung der Löhne vorgegeben ist und dass Arbeitslose Suchanstrengungen unternehmen, um einen Arbeitsplatz zu finden. Die Suchkosten aufseiten der Arbeitslosen sinken mit einer Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung oder mit einer Verlängerung von deren Bezugsdauer. Eine Senkung der Arbeitslosenunterstützung reduziert den Reservationslohn – in diesem Zusammenhang auch Anspruchslohn genannt –, oberhalb dessen der Arbeitslose Lohnangebote akzeptiert. Dementsprechend sinken die zu erwartende Dauer der Arbeitslosigkeit, und es steigt die Qualität des Job-matches in Form des durchschnittlich realisierten Lohnes.

Offen blieb in der partiellen Suchtheorie die Erklärung der Preisbildung, und es wurde kritisch

Literatur zum Thema

Oliver Blanchard/Peter Diamond, *The Beveridge Curve*, Brookings Papers on Economic Activity, Band 1, 1989.

Peter Diamond, *Search Theory*, in: John Eatwell/Murray Milgate/Peter Newman (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London 1987.

Bernd Fitzenberger/Alfred Garloff, *Unemployment, Labor Market Transitions, and Residual Wage Dispersion*, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Band 55 (5), 2008, Seiten 561–590.

Dale T. Mortensen/Christopher Pissarides, *New Developments in Models of Search in the Labor Market*, in: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam u. a. 1999.

Dale T. Mortensen, *Wage Dispersion: Why Are Similar Workers Paid Differently*, MIT Press, Cambridge, MA. 2003.

Christopher Pissarides, *Equilibrium Unemployment Theory*, 2. Ausgabe, MIT Press, Cambridge, MA. 2000.

Shouyong Shi, *Search Theory: Current Perspectives*, in: Stephen N. Durlauf/Lawrence E. Blume (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2. Ausgabe, Palgrave Macmillan, Basingstoke u. a. 2008.

diskutiert, ob und unter welchen Umständen Suchmärkte zum klassischen Marktergebnis konvergieren, bei denen es zu einem Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bei einem einheitlichen Preis kommt. Ein weiteres Thema der Forschung war die Charakterisierung der möglichen Ineffizienzen des Marktergebnisses in Suchmärkten. Darauf aufbauend wurden Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Reduktion der Ineffizienz untersucht.

Peter Diamonds Arbeiten bereiten den Weg für eine gleichgewichtige Suchtheorie, die die Bedingungen für die Erklärung einer gleichgewichtigen

Preisverteilung herausarbeitet. In einer klassischen Arbeit stellt *Diamond* zunächst die Bedeutung schon geringer Suchkosten heraus. Wenn Konsumenten mit gleichen Präferenzen den bestmöglichen Preis suchen und Anbieter eines homogenen Gutes ihren Preis gewinnmaximierend unter Berücksichtigung des Konsumentenverhaltens setzen, dann ergibt sich schon bei geringen Suchkosten der Konsumenten, dass alle Anbieter den Monopolpreis setzen. Den Konsumenten bleibt nur die Entscheidung, den Angebotspreis zu akzeptieren und damit den Handel zu ermöglichen oder den Angebotspreis abzulehnen. Obwohl die Konsumenten die Möglichkeit haben, dass sie bei einem zu hohen Preis weitersuchen, lohnt es sich für Firmen nicht, einen Preis unterhalb des Monopolpreises zu setzen. Dies lässt sich daraus begründen, dass die Konsumenten zeitverzögert suchen und sie nur ein Preisangebot als Suchergebnis erhalten. Dieses auch als *Diamond-Paradox* bekannte Ergebnis wurde in der Literatur mit großer Überraschung aufgenommen und war Initialzündung für weitere Forschungsarbeiten zur gleichgewichtigen Suchtheorie.

Einerseits war das *Diamond-Paradox* ein Rückschlag für die Suchtheorie, da sich bei Preissetzung der Anbieter im Gleichgewicht keine Streuung der Angebotspreise für homogene Güter ergibt. Empirisch ist jedoch gut belegt, dass die Preise für homogene Güter in der Realität bei Fehlen vollkommener Markttransparenz streuen. Das *Diamond-Paradox* zeigt, dass Suchkosten der Nachfrager bei sequenzieller Suche alleine eine Streuung der Preise nicht erklären können.

Andererseits machte das *Diamond-Paradox* deutlich, dass noch so geringe Suchkosten zu einer einseitigen Verteilung der Marktmacht zugunsten der Anbieter führen, die im Gleichgewicht den Monopolpreis realisieren können, das heißt den Preis, den ein Monopolist ohne weitere Wettbewerber bei vollständiger Kenntnis der Marktnachfrage setzen würde. Trotz der Möglichkeit, zu einem der vielen alternativen Anbietern mit möglicherweise günstigeren Preisen auszuweichen, können somit schon geringe Suchkosten dazu führen, dass sich der Monopolpreis einstellt. Die Suchkosten hebeln den Wettbewerb zwischen den Anbietern aus und verhindern, dass sich der effiziente Marktpreis mit Gleichheit von Angebot und Nachfrage einstellt. Prinzipiell hat dieses Ergebnis starke wettbewerbspolitische Implikationen. Eine Erhöhung der Anzahl der Anbieter in einem Markt garantiert nicht, dass sich der Marktpreis dem effizienten Wettbewerbspreis annähert.

Peter Diamond konzentriert sich in weiteren Arbeiten auf gleichgewichtige Suchmodelle, die es erlauben, Preisunterschiede für homogene Güter zu erklären, da er dies als empirisches Faktum in Konsumgütermärkten ansieht. Seine Forschung zeigt, dass das Ergebnis eines Monopolpreises bei Preissetzung der Anbieter nicht robust ist, wenn man alternative Suchstrategien der Nachfrager zulässt. Wenn Konsumenten mehrere Preisangebote gleichzeitig einholen können, wenn Anbieter durch Werbung über ihre Preise informieren oder wenn Konsumenten Preisinformationen austauschen, dann ergibt sich im Gleichgewicht aus dem gewinnmaximierenden Preissetzungsverhalten der Anbieter eine Streuung der Preise. Wenn die Konsumenten eine kostenpflichtige Information über einen Anbieter mit einem niedrigen Preis erwerben können, dann steigt die Zahl der Anbieter, die den Wettbewerbspreis setzen. Eine sehr kleine Subventionierung solcher Preisinformationen führt zu einer Effizienzerhöhung in diesem Markt. Als wettbewerbspolitische Implikation lässt sich hieraus ableiten, dass eine marginale Erhöhung der Markttransparenz bei Preissetzungsverhalten der Anbieter die Effizienz des Marktergebnisses erhöht. Allerdings ist *Diamond* hier sehr zurückhaltend, da sich das Ergebnis nur marginal für die Einführung einer Subvention ableiten lässt.

Neben der Preissetzung durch die Anbieter untersucht die gleichgewichtige Suchtheorie Preisverhandlungen zwischen Nachfrager und Anbieter. Diese nichtkooperativen Verhandlungen verteilen die Vorteile aus dem Match, die gegenüber den nächstbesten Alternativen für beide Parteien unter Berücksichtigung der Suchkosten entstehen. Die Theorie unterstellt im Regelfall simultane Verhandlungen nach dem Kontakt zwischen Anbieter und Nachfrager. Wenn die Suchkosten einer Partei sinken, dann verändert sich der Preis aufgrund der besseren Alternative zugunsten dieser Partei. Diese Partei hat damit höhere Verhandlungsmacht. Eine bessere Alternative liegt insbesondere dann vor, wenn eine Marktseite schneller neue Handelsangebote von Marktteilnehmern der anderen Marktseite erhält („Zeit ist Geld“). Bei Anbietern und Nachfragern mit homogenen Präferenzen ergibt sich ein einheitlicher Preis. Somit eignet sich das Modell nicht ohne weitere Differenzen auf einer Marktseite dazu, die Preisstreuung zu erklären. Der Verhandlungspreis unterscheidet sich im Regelfall vom Wettbewerbspreis, und damit liegt Ineffizienz vor.

Die Ineffizienz in Suchmärkten hängt damit zusammen, dass Anbieter und Nachfrager durch ih-

re Entscheidungen eine Such-Externalität, also Nebeneffekte ihrer Suche, auslösen. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Marktteilnehmer auf einen Handelspartner auf der anderen Marktseite trifft und mit ihm in Preisverhandlungen treten kann, hängt positiv von der Anzahl der Handelspartner auf der anderen Marktseite ab. Die gleichgewichtige Suchtheorie strebt die Erklärung der Kontaktwahrscheinlichkeiten im Rahmen des Suchmodells an. Der Markteintritt eines kleinen Anbieters hängt davon ab, ob er nach Abzug der Kosten der Suche nach einem Nachfrager bei dem Verhandlungspreis mit einem positiven Gewinn rechnen kann. Durch den Markteintritt (Bereitstellung des Gutes und Suchaktivität) verbessert der Anbieter die Suchchancen (Matching-Wahrscheinlichkeit) aller Nachfrager. Diese Such-Externalität spiegelt sich bei zufälliger Suche jedoch nicht im Verhalten des Anbieters wider. Neuere Entwicklungen anderer Autoren zeigen aber, dass eine zielgerichtete Suche bei Preissetzungsverhalten der Anbieter, die die Externalität auf die Matching-Wahrscheinlichkeit der Nachfrager berücksichtigt, zum Wettbewerbspreis führen kann, da dann die sogenannte Hosios-Bedingung erfüllt ist. Diese neueren Ergebnisse relativieren die wettbewerbspolitischen Implikationen der suchtheoretischen Erkenntnisse.

Der Matching-Prozess auf dem Arbeitsmarkt

In der Begründung für die Vergabe des Nobelpreises 2010 wird die Anwendung der Suchtheorie auf den Arbeitsmarkt betont.¹ Mit dieser Thematik befassen sich die grundlegenden Beiträge von *Dale Mortensen* und *Christopher Pissarides*. *Peter Diamond* hat ebenfalls einige Beiträge zum Arbeitsmarkt geliefert, allerdings sind seine Forschungsfelder breiter. Die Begründung für die Preisverleihung spricht sogar vom Diamond-Mortensen-Pissarides-Modell (DMP-Modell) als dem wichtigsten Modell zur Analyse von Arbeitsmärkten. Obwohl die drei Autoren die Such- und Matchingtheorie zugrunde legen und sich gegenseitig vielfach zitieren, unterscheiden sich ihre Vorgehensweisen und Schwerpunkte erheblich, und es liegen keine gemeinsamen Publikationen vor (bis auf gemeinsame Übersichtsartikel). Unter dem DMP-Modell ist daher nicht ein geschlossenes allgemeines Modell zu verstehen, sondern

ein auf den unterschiedlichen Arbeiten der drei Preisträger basierender Ansatz zur Erklärung von Arbeitslosigkeit, Lohnbildung und Arbeitsplatzschaffung.

Im Zentrum dieses eher makroökonomischen Analyserahmens steht der Matching-Prozess, der durch die sogenannte Beveridge-Kurve operationalisiert wird. Auf dem Arbeitsmarkt kommen heterogene Nachfrager (Firmen mit heterogenen Anforderungsprofilen an die Beschäftigten) und heterogene Anbieter (Arbeitslose/Arbeitsanbieter mit heterogenen Fähigkeiten und Arbeitsplatzpräferenzen) zusammen. Das Finden eines passenden Partners zur Formung eines Matches mit positiver Rente, der für beide Seiten Vorteile bringt, ist mit Suchkosten für beide Seiten verbunden. Arbeitslose müssen Ressourcen aufwenden, um ein Arbeitsplatzangebot zu finden. Firmen müssen eine offene Stelle ausschreiben, um potenzielle Bewerber zu finden. Oft passen Bewerber und Stellen nicht zueinander und es kommt kein Match zustande. Die sogenannte Matching-Funktion erklärt die Anzahl der Einstellungen als positive Funktion der Bestände der Arbeitslosen und der offenen Stellen. Analog zu einer Produktionsfunktion werden Arbeitslose und offene Stellen als Inputs des Matching-Prozesses in einem Sucharbeitsmarkt angesehen, und die Anzahl der realisierten Einstellungen stellt das Ergebnis des Matching-Prozesses dar. Die Produktivität der impliziten Matching-Technologie (die sogenannte Matching-Effizienz) reflektiert den Mismatch – Unterschiede zwischen Eigenschaften der Arbeitslosen und Arbeitsplatzanforderungen der offenen Stellen – und die Höhe der Suchkosten. Die Suchkosten der Arbeitslosen werden insbesondere durch die Höhe der Unterstützungszahlungen für Arbeitslose bestimmt, die als Suchsubvention zu interpretieren sind.

Die gleichgewichtige Theorie der Arbeitslosigkeit unterstellt ein Gleichgewicht in Zuflüssen in Arbeitslosigkeit und Abflüssen aus Arbeitslosigkeit. Diese Bedingung definiert bei stationären Bedingungen die Höhe der Arbeitslosigkeit als das Verhältnis der Rate der Zerstörung von Arbeitsplätzen zur Summe dieser Rate und der Rate, mit der Arbeitslose wieder einen Arbeitsplatz finden. Bei konstanter exogener Rate der Zerstörung von Arbeitsplätzen folgt hieraus eine konstante Anzahl an Einstellungen pro Periode. Die Konstanthaltung der Anzahl der Einstellungen definiert die Beveridge-Kurve als negativ geneigte, typischerweise konvexe Beziehung zwischen der Anzahl der offenen Stellen und der Arbeitslosen. Die Beverid-

¹ Vgl. The Royal Swedish Academy of Sciences, Markets with Search Costs, The Prize in Economic Sciences 2010, Information for the Public (www.kva.se).

ge-Kurve ist zentraler Baustein einer makroökonomischen Analyse des Arbeitsmarktes auf Basis der Suchtheorie.

Die Relevanz der Analyse von Arbeitsmarktübergängen lässt sich an aktuellen Zahlen zum deutschen Arbeitsmarkt ablesen.² Im Jahr 2009 betrug die Anzahl der registrierten Arbeitslosen im Durchschnitt 3,4 Millionen. Dahinter verbergen sich 9,25 Millionen Zugänge in Arbeitslosigkeit und 9,02 Millionen Abgänge aus Arbeitslosigkeit während des Jahres 2009. Darunter wiederum erfolgen 3,22 Millionen Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Im Durchschnitt verlassen während eines Monats etwa 22 Prozent der Arbeitslosen den Zustand der Arbeitslosigkeit, und rund acht Prozent finden eine Beschäftigung. Gleichzeitig sind jedoch etwa 30 Prozent der Arbeitslosen länger als zwölf Monate arbeitslos (Langzeitarbeitslosigkeit). Diese Zahlen belegen einerseits die hohe Dynamik des Arbeitsmarktes – auch im Krisenjahr 2009 – und andererseits, dass es einer großen Zahl an Arbeitslosen nicht zügig gelingt, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Im Lichte der Such- und Matchingtheorie kann dies am Mismatch zu den offenen Stellen oder an zu niedrigen Suchkosten (beispielsweise zu hohen Unterstützungsleistungen) liegen.

Zweiter zentraler Bestandteil der gleichgewichtigen Theorie der Arbeitslosigkeit ist die Lohnbildung. *Christopher Pissarides* unterstellt Lohnverhandlungen, bei denen eine Teilung der Renten des Matches zwischen Firma und Arbeitsuchenden bei Aufnahme der Beschäftigung unterstellt wird. Diese Lohnsetzungshypothese ersetzt die sogenannte Phillipskurve in traditionellen makroökonomischen Modellen, die einen Zusammenhang zwischen Lohnsteigerungen und Arbeitslosigkeit aufzeigt. Die Ergebnisse der Lohnverhandlungen hängen von den Alternativen der Beteiligten ab, wobei hier wieder Such-Externalitäten eine große Rolle spielen. Wenn die Anzahl der offenen Stellen steigt, weil die Produktivität aufgrund eines positiven Schocks zunimmt, steigt die Wahrscheinlichkeit eines Matches (Sucherfolgs) für Arbeitslose. Infolge des positiven Schocks erhöhen sich die Zahl der Einstellungen, die Beschäftigung und der gezahlte Lohn.

Die makroökonomischen Modelle des Arbeitsmarktes, die auf der Such- und Matchingtheorie

basieren, liefern ein weitreichendes Analyseinstrument, das traditionelle makroökonomische Modelle ersetzt. Die Matching-Funktion erlaubt eine explizite Modellierung der Such-Externalitäten, die für die Analyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen von Bedeutung sind. Eine dynamische Konjunkturtheorie ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Schaffung von offenen Stellen, der Entlassungen und der aufgrund von Suchkosten zeitverzögerten Einstellungen. Firmen können kurzfristig offene Stellen schaffen oder streichen. Unter Wahrung der Kündigungsfrist können Entlassungen kurzfristig ausgesprochen werden. Der Matching-Prozess erfordert jedoch Zeit, und der Bestand an Arbeitslosen verändert sich kurzfristig nur langsam. Aus diesen Zusammenhängen lässt sich die empirisch beobachtete Dynamik der offenen Stellen und der Anzahl der Arbeitslosen gegen den Uhrzeigersinn um eine feste Beveridge-Kurve erklären.

Der langfristige Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland seit den 1970er Jahren kann als Verschlechterung der Matching-Effizienz der Beveridge-Kurve interpretiert werden, beispielsweise weil die Qualifikationen der Arbeitslosen weniger gut auf die offenen Stellen passen oder weil die Anreize zur Arbeitsaufnahme aufgrund langer Bezugszeiten der Arbeitslosenunterstützung zu niedrig sind. Eine Erhöhung der Matching-Effizienz war Ziel der sogenannten Hartz-Reformen, sei es, indem die Vermittlungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit effizienter organisiert werden sollten, sei es, indem die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung durch Leistungskürzungen erhöht werden sollten, oder sei es, indem die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Reduktion des Mismatches effektiver gestaltet werden sollten. Aufgrund der Such-Externalitäten lassen Verbesserungen der Matching-Effizienz einen Anstieg der Schaffung von Arbeitsplätzen erwarten, was den potenziellen positiven Beschäftigungseffekt solcher Maßnahmen verstärkt.

Unterschiedlicher Lohn für gleiche Arbeit?

Kritisch an den makroökonomischen Modellen des Arbeitsmarktes, die auf der Such- und Matchingtheorie basieren, ist anzumerken, dass die Modelle keine explizite Modellierung der Heterogenität der Beschäftigten und der offenen Stellen vornehmen. Die Modelle unterstellen einen einheitlichen Lohnsatz und blenden damit eine der zentralen Ausgangsfragen der Suchtheorie aus, nämlich die Frage nach einer Erklärung der Lohn-

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2009, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 58. Jahrgang, Sondernummer 2, Nürnberg 2010, Seite 19.

verteilung. Diese Frage stellt sich umso mehr angesichts des starken Anstiegs der Lohnungleichheit in vielen Industrieländern während der letzten Jahrzehnte. Diese Aspekte spielen eine zentrale Rolle in den Beiträgen von *Dale Mortensen*.

Ein zentraler Forschungsgegenstand von *Dale Mortensen* ist die Erklärung einer gleichgewichtigen Lohnverteilung. Seine Arbeiten (teilweise mit Koautoren) ergänzen die suchtheoretische Analyse des Arbeitsmarktes um den Aspekt der Suche von Beschäftigten nach einem besseren Arbeitsplatz (besseren Match). Im einfachsten Fall handelt es sich um einen besser bezahlten Arbeitsplatz. In einem Modell mit homogenen Arbeitnehmern und homogenen Firmen sowie Lohnsetzung durch die Firmen gilt das Diamond-Paradox, wenn Suche bei Beschäftigung ausgeschlossen wird. Dann nutzen die Firmen ihre Marktmacht und setzen einen einheitlichen Monopson-Lohn. Dieser Lohn liegt auf dem Niveau des Reservationslohns der Arbeitslosen.

Die Möglichkeit der Suche bei Beschäftigung ermöglicht den Arbeitslosen, einen besser bezahlten Arbeitsplatz zu finden, und reduziert so die Marktmacht der Firmen. Im Gleichgewicht bei Lohnsetzung stellt sich eine gleichgewichtige Lohnverteilung ein. Die Löhne liegen zwischen den Reservationslöhnen der Arbeitslosen und der Produktivität bei Beschäftigung. Eine Beschleunigung der Suche bei Beschäftigung und bei Arbeitslosigkeit reduziert die implizite monopsonistische Marktmacht der lohnsetzenden Firmen, und die Lohnverteilung nähert sich der Produktivität der Beschäftigten an. Im Gleichgewicht gibt es Firmen, die höhere Löhne bezahlen und deshalb mehr Beschäftigte halten können, sowie Firmen, die niedrige Löhne bezahlen und deshalb schneller Beschäftigte verlieren.

Die Theorie liefert eine Erklärung von Lohnunterschieden zwischen gleichen Arbeitnehmern, die in unterschiedlichen Firmen beschäftigt sind. Insbesondere lässt sich damit erklären, dass Firmen unterschiedliche Lohnpolitiken verfolgen und dass größere Firmen höhere Löhne zahlen. Wenn der Arbeitsmarkt ein klassischer Wettbewerbsmarkt mit vollständiger Information über Angebot und Nachfrage wäre, dann wäre es unverständlich, dass Firmen unterschiedliche Löhne für gleiche Arbeit bezahlen. Weiter impliziert die Theorie, dass eine Beschleunigung der Suche durch eine Erhöhung der Markttransparenz im Regelfall die Streuung der Löhne reduziert. Schließlich reduzieren in diesem Modell moderate Mindestlöhne unterhalb der Produktivität die Streuung der Löhne, ohne dass dies mit Beschäftigungsverlusten einhergeht. Diese Implikation gilt jedoch nicht, sobald im Modell die Heterogenität der Produktivität der Beschäftigten zugelassen wird.

In jüngeren Arbeiten untersucht *Dale Mortensen* die Gründe für die Bestimmung der Lohnstreuung zwischen gleichen Arbeitnehmern. Hierzu unternimmt er gemeinsam mit Koautoren empirische Untersuchungen auf Basis verknüpfter Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Daten für Dänemark. Diese Analysen zeigen, dass unerklärte Lohnunterschiede rund 70 Prozent aller beobachteten Lohnunterschiede umfassen. Diese unerklärten Lohnunterschiede lassen sich größtenteils auf Suchfraktionen zurückführen. Die empirischen Ergebnisse legen auch nahe, dass dänische Firmen keine gewinnmaximierenden Lohnpolitiken umsetzen und dass stattdessen Löhne im Rahmen bilateraler Lohnverhandlungen bestimmt werden. Diese empirischen Arbeiten bestätigen in eindrucksvoller Weise den Realitätsbezug der anspruchsvollen theoretischen Überlegungen von *Dale Mortensen*. ■

ORIENTIERUNGEN 126

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
02 28/5 39 88-0
02 28/5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Autoren dieser Ausgabe

Prof. Dr. Johann Eekhoff
Prof. Bernd Fitzenberger, Ph. D.
Prof. Dr. Federico Foders
Prof. Dr. Michael Häder
Prof. Dr. Wilhelm Hankel
Prof. Dr. Philipp Harms
Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Dr. Hans-Joachim Haß
PD Dr. Friedrich Heinemann
Dr. Gottfried Ilgmann
Dr. Heinrich Langerbein
Dr. Thomas Mayer
Dr. Peter Westerheide

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 126 – Dezember 2010.
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipusau