



14 | 2010

63. Jg., 29.–30. KW, 30. Juli 2010

## ifo Schnelldienst

### Zur Diskussion gestellt

*Rainer Brüderle, Georg Fahrenschon, Carsten Hefeker,  
Rainer Schweickert, Konrad Lammers*

- Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option?

### Kommentar

*Hans Willgerodt*

- Zum neuen Euro-Alarm

### Daten und Prognosen

*Annette Weichselberger*

- Westdeutsche Industrie: Nach Investitionseinbruch wieder leichter Anstieg

*Erich Gluch und Ludwig Dorffmeister*

- Europäische Bauwirtschaft schrumpft in diesem Jahr in allen drei Baubereichen

### Im Blickpunkt

*Flora Budianto und Jana Lippelt*

- Kurz zum Klima: Plastiktüten – nicht länger tragbar

*Klaus Abberger*

- ifo Konjunkturtest Juli 2010

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam,  
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option?

3

*Rainer Brüderle*, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, sieht für eine weitergehende Zentralisierung der Wirtschaftspolitik keinen Grund. Die für die jeweilige Situation eines Mitgliedstaats bestmögliche Ausgestaltung von Strukturreformen gelinge am ehesten in nationaler Verantwortung und entsprechend den nationalen Gegebenheiten. Der Versuch, von zentraler Warte aus maßgeschneiderte Lösungen für jeden Mitgliedstaat zu finden, wäre aufgrund enormer Informationskosten und letztlich nicht zu überwindender Informationsprobleme kostspielig und ineffizient. Vor allem sollten Effizienzvorteile einer dezentralen Suche und eines Entdeckungswettbewerbs um die jeweils beste Lösung nicht aufgegeben werden. *Georg Fahrenschon*, Bayerischer Staatsminister der Finanzen, warnt vor einer europäischen Wirtschaftsregierung einschließlich nivellierender Steuerungsfunktion. Ihre Befürworter seien bislang den Beweis schuldig geblieben, dass der Ansatz Europas Wettbewerbsfähigkeit stärken und nicht schwächen wird. Stattdessen sollte die eigenverantwortliche Koordinierung, bei der die Starken die momentan etwas weniger Starken zu neuen Kräften mobilisieren, gestärkt werden. Auch *Carsten Hefeker*, Universität Siegen, spricht sich gegen eine gemeinsame Wirtschaftsregierung aus. Zwei Dinge seien wichtiger als eine noch weiter gehende Vereinheitlichung. Man müsse sich die Frage stellen, wo Externalitäten bestehen und Mechanismen zum Eindämmen dieser Externalitäten nötig seien. Und man müsse sich auf die konsequente Durchsetzung von beschlossenen Regeln einigen. *Rainer Schweickert*, Universität Siegen, argumentiert in seinem Beitrag, dass man Regierungsversagen nicht mit mehr Kompetenzen für die Regierungen bekämpfen sollte. Eine europäische Wirtschaftsregierung könne nicht dazu beitragen, die gegenwärtige Krise besser zu bewältigen bzw. zukünftige Krisen zu vermeiden. Es gelte, die Spielregeln zu verbessern und damit sowohl Markt- als auch Regierungsversagen zu verhindern. Anstatt auf Koordinierungs- und Harmonisierungsbedarf sollte man auf die Bewertung durch die Märkte setzen. Für *Konrad Lammers*, Europa-Kolleg Hamburg, stellt eine europäische Wirtschaftsregierung keine brauchbare Alternative dar. Aus seiner Sicht fehlen in der Währungsunion Anreiz- und Sanktionsmechanismen, die die wirtschaftspolitischen Akteure zu einem verantwortungsvollen Verhalten sowohl auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene anhalten. Die Währungsunion brauche keine europäische Wirtschaftsregierung, sie brauche eine wirksame Governance, um dieses Verhalten zu erzeugen.

### Kommentar

#### Zum neuen Euro-Alarm

20

*Hans Willgerodt*

Ist der Euro in Gefahr? Droht eine Inflation oder eine Abwertung? Nach Meinung von *Hans Willgerodt* ist nicht der Euro gefährdet, sondern es sind diejenigen, die in unverantwortlicher Weise fiskalisch unsoliden Euroländern Kredite gewährt haben und nun um den Wert der von ihnen gekauften Staatspapiere bangen. Um Hilfe zu bekommen, möchten sie ihre eigene Zahlungskrise als Krise des Euro ausgeben und die Öffentlichkeit dazu mobilisieren.

### Daten und Prognosen

#### Westdeutsche Industrie: Nach Investitionseinbruch wieder leichter Anstieg

25

*Annette Weichselberger*

Nach den Ergebnissen des aktuellen ifo Investitionstests reduzierten die westdeutschen Industrieunternehmen 2009 mit 38,1 Mrd. € ihre Investitionen gegenüber dem Vorjahr um ein Viertel. Einen derartig hohen Investitionsrückgang hat es

seit Bestehen des ifo Investitionstests (1955) nicht gegeben. 2010 überwiegen aber wieder eindeutig die Unternehmen, die mehr als im Vorjahr investieren wollen. Knapp drei Fünftel der Testteilnehmer planen, im laufenden Jahr mehr als im Jahr 2009 zu investieren, während zwei Fünftel der befragten Firmen eine Kürzung ihrer Investitionsausgaben vorgesehen haben. Nach den quantitativen Plänen der Unternehmen dürften die Investitionen des verarbeitenden Gewerbes 2010 nominal knapp 4% (real gut 4%) über dem Vorjahresniveau liegen. Während im vergangenen Jahr das Investitionsmotiv *Erweiterung* infolge der schwachen Investitionstätigkeit etwas an Bedeutung verlor, dominiert es 2010 nicht nur insgesamt, sondern auch wieder in fast allen Industriehauptgruppen.

### Europäische Bauwirtschaft schrumpft in diesem Jahr in allen drei Baubereichen

Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz 2010

31

*Erich Gluch und Ludwig Dorffmeister*

Die Bauleistungen in Europa werden in diesem Jahr voraussichtlich zum dritten Mal in Folge abnehmen. Der für 2010 erwartete Rückgang dürfte nach Einschätzung der 19 Euroconstruct-Institute rund 4% betragen. In den Jahren 2008 bis 2010 wird sich demnach der Umfang der Baumaßnahmen um insgesamt etwa 15% auf rund 1,26 Bill. € (in Preisen von 2009) verringern. Lediglich in zwei Ländern – Polen und Schweiz – konnte 2009 ein Anstieg des Bauvolumens beobachtet werden. Im vergangenen Jahr musste der Wohnungsbau erhebliche Einbußen hinnehmen, der Nichtwohnhochbau schrumpfte nahezu zweistellig. Lediglich im Tiefbau konnte das Niveau des Vorjahres noch gehalten werden. 2010 dürften nun in allen drei Baubereichen Rückgänge erfolgen. Im Wohnungsbau werden die Bauaktivitäten nur in moderatem Umfang abnehmen. Im Gegensatz dazu werden die Bauleistungen im Nichtwohnhochbau erneut spürbar rückläufig sein. Das europäische Tiefbauvolumen dürfte in diesem Jahr zum ersten Mal seit 1996 sinken. Für Westeuropa insgesamt bleiben die Aussichten verhalten. Auch 2012 dürften die getätigten Baumaßnahmen noch unter dem Niveau von 2009 liegen. In den vier analysierten osteuropäischen Ländern insgesamt wird sich dagegen spätestens ab 2011 das rasante Wachstum weiter fortsetzen.

## Im Blickpunkt

### Kurz zum Klima: Plastiktüten – nicht länger tragbar

41

*Flora Budianto und Jana Lippelt*

Die wachsenden Müllberge in vielen Teilen der Welt werden zunehmend zur Belastung für die Umwelt und den Menschen. Der Konsum von Plastiktüten und deren Entsorgung tragen wesentlich zu diesem Vorgang bei. In dem Beitrag werden die Umweltfolgen und die politischen Reaktionen auf die Plastiktüten-Plage betrachtet.

### ifo Konjunkturtest Juli 2010

44

*Klaus Abberger*

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Juli deutlich gestiegen. Diese Zunahme ist der größte Sprung nach oben seit der Wiedervereinigung. Die Unternehmen berichten von einer erheblich besseren Geschäftslage als im vergangenen Monat. Die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr schätzen die Befragungsteilnehmer zudem optimistischer ein als im Juni. Die deutsche Wirtschaft startet sehr schwungvoll in den Sommer. Die bessere Geschäftssituation der Unternehmen schlägt sich auch bei ihren Personalplanungen nieder. Das ifo Beschäftigungsbarometer ist im Juli deutlich gestiegen. Der Arbeitsmarkt in Deutschland dürfte sich in der nahen Zukunft positiv entwickeln.

# Ist eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option?

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung wiederbelebt. Befürwortet wird diese in erster Linie von der französischen Regierung. Aber hätte eine gemeinsame Wirtschaftsregierung die Krise verhindern können? Ist sie eine Option oder gibt es Alternativen?

## Bessere wirtschafts-politische Zusammenarbeit ja – Zentralismus und Dirigismus nein

### Auf die Inhalte der jetzt notwendigen Reformen kommt es an, nicht auf die Bezeichnung

Die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung ist ebenso alt wie die Idee einer europäischen Währungsunion. Besondere Unterstützung findet der Vorschlag seit langem in Frankreich. Im Vorfeld der Währungsunion forderte die französische Regierung 1997 unter Premierminister Lionel Jospin und dem damaligen Finanzminister und heutigen IWF-Chef Dominique Strauss-Kahn die Einrichtung der Eurogruppe als Wirtschaftsregierung. Man einigte sich damals auf informelle Treffen der Finanzminister aus den Mitgliedstaaten der Währungsunion. Die Eurogruppe hat sich als wichtiges und unverzichtbares Diskussionsforum erwiesen. Sie bleibt aber ein Gremium ohne formale Entscheidungskompetenz. Dadurch wird sichergestellt, dass alle EU-Staaten in Entscheidungen einbezogen werden.

Der französische Präsident Nicolas Sarkozy griff den Vorschlag der Eurogruppe als europäische Wirtschaftsregierung Ende 2008 erneut auf. In einer Rede vor dem Europäischen Parlament forderte er Treffen der Mitgliedstaaten der Währungsunion auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Eine europäische Wirtschaftsregierung im Sinne einer einheitlichen und zentralen Wirtschaftspolitik ist sicher keine sinnvolle Option. Die Entwicklungen der letzten Monate haben die Eurozone aber vor ihre härteste Bewährungsprobe gestellt. Sie zeigen, dass das bestehende Regelwerk der Währungsunion Defizite aufweist. Es besteht zwingender Handlungsbedarf

und kommt jetzt darauf an, die Ursachen für die krisenhaften Entwicklungen im Euroraum zu analysieren und die richtigen Lehren daraus zu ziehen. Mit welchen Begriffen die notwendigen Reformen letztlich belegt werden, ist dabei zweitrangig.

Das Regelwerk der Währungsunion sowie dessen Überwachung und Einhaltung hat sich als ungenügend erwiesen. Die Haushaltsdisziplin war nicht ausreichend. Vor allem aber erodierte die Wettbewerbsfähigkeit einiger Mitglieder der Währungsunion. Dafür müssen wir das institutionelle Regelwerk in der EU anpassen. Öffentliche Haushalte müssen in guten Zeiten mehr vorsorgen. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt allein werden Anreize zu übermäßiger Verschuldung vermutlich aber nicht ausreichend eingedämmt werden können. Der Euro-Rettungsschirm kann Staaten dazu verleiten, sich im Ernstfall auf Hilfe durch andere Staaten zu verlassen. Notwendig ist daher vor allem, moral hazard zu verhindern und der »no-bail-out«-Regel wieder Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Dafür brauchen wir ein Restrukturierungsverfahren für von Zahlungsunfähigkeit bedrohte Staaten. Die Politik muss die Finanzmärkte glaubhaft davon überzeugen, dass Gläubiger von Staatspapieren künftig an der Beseitigung von finanziellen Schieflagen von Staaten beteiligt werden. Nur so werden sie die Situation der einzelnen Eurostaaten langfristig differenziert beurteilen und mögliche Risiken in ihre Renditeforderungen einbeziehen. Zum anderen muss die Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Notwendige Strukturreformen in den Mitgliedstaaten müssen mit Nachdruck angestoßen werden.



Rainer Brüderle\*

\* Rainer Brüderle ist Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

### Nicht nur die Staatsverschuldung, auch strukturelle Fehlentwicklungen müssen in den Blick genommen werden

Die Einhaltung der Maastricht-Kriterien war die Eintrittskarte für den Euroraum. Darauf hatten die ursprünglichen Mitglieder der Währungsunion zum Stichtag der Überprüfung der Kriterien hingearbeitet. Die Kriterien sollten eine Anpassung der Länder an die Bedingungen in einer Währungsunion sicherstellen. Die Volkswirtschaften im Euroraum sollten sich zwar nicht gleichen, aber sie sollten einen ähnlichen Grad an Arbeits- und Gütermarktflexibilität aufweisen. Nach dem Beitritt zum Euroraum sollte dies der Stabilitäts- und Wachstumspakt gewährleisten. Bereits kurze Zeit nach Einführung des Euro lief jedoch z.B. die Entwicklung des Preisniveaus wieder auseinander. Die Spanne der Inflationsraten in der Gruppe der Länder, die den Euro als erstes eingeführt hatten, betrug im Stichtag 1997 gerade einmal 0,7 Prozentpunkte. Im Jahr 2002 lagen die höchsten und niedrigsten Inflationsraten der damaligen Euroländer dann schon 3,4 Prozentpunkte auseinander. Nur sieben der zwölf Mitglieder des Euroraums erfüllten zu diesem Zeitpunkt noch das Maastrichter Inflationskriterium. Einige Eurostaaten wären in den meisten Jahren nach der Überprüfung beim Inflationskriterium durchgefallen.

Eine andere Entwicklung als das Preisniveau nahmen die langfristigen Zinsen. Auch sie konvergierten im Vorfeld der Währungsunion. Sie bewegten sich aber danach bis zum Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008 in einer sehr engen Spanne. Investoren differenzierten im Euroraum kaum zwischen den einzelnen Ländern. Auch Staaten mit einer geringeren Wettbewerbsfähigkeit mussten keine nennenswerten Risikoaufschläge bieten (vgl. Abb. 1). Möglicherweise glaubten die Finanzmarktakteure dem bail-out-Verbot von Beginn an nicht. Erst mit der Finanz- und Wirtschaftskrise setzte eine Differenzierung bei den Risikoaufschlägen ein, die auch mit den Rettungsaktionen im Euroraum bislang zu keiner wesentlichen Reduktion der Renditespanne geführt hat.

Eine Rolle könnte dabei der fast ausschließliche Fokus auf die Staatsverschuldung nach Beginn der Währungsunion gespielt haben. Er verstellte den Blick auf strukturelle Probleme und verführte die Finanzmärkte, sich bezüglich einiger Länder in einer trügerischen Sicherheit zu wiegen. In den Aufschwungsjahren 2004–2008 hatten die meisten Länder im Euroraum ein geringeres Defizit als 3% des Bruttoinlandsprodukts, die Schwelle im Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die meisten Länder, die heute im Mittelpunkt der Sorgen um den Euroraum stehen, waren in Bezug auf die finanzpolitischen Kriterien nicht

auffällig. So waren zum Beispiel weder Irland noch Spanien vor 2009 je im Defizitverfahren des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Beide Länder erwirtschafteten zum Teil sogar Haushaltsüberschüsse. Die Schuldenstände beider Länder lagen bis 2008 mit Werten von rund 40% des Bruttoinlandsprodukts deutlich unterhalb der Schwelle von 60%. Der Schuldenstand Portugals lag noch 2007 unterhalb des deutschen Werts. Hohe Wachstumsraten – auch bei Griechenland – trugen zu einem trügerischen Bild bei.

Dennoch sind die Probleme nicht aus heiterem Himmel aufgetaucht und sind auch nicht alleine auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückzuführen. Die divergierende Preisniveaumentwicklung im Euroraum hätte ein Alarmsignal sein können. Sie geht nicht nur auf die unterschiedliche konjunkturelle Dynamik im Euroraum zurück, sondern weist auch auf die tieferen Ursachen der krisenhaften Zuspitzung in einigen Ländern im Euroraum hin: strukturelle Fehlentwicklungen und eine mangelnde Reformbereitschaft zum Abbau der unzureichenden Arbeits- und Gütermarktflexibilität. Blasen im Immobiliensektor und zu einseitig auf den Baubereich ausgerichtete Wirtschaftsstrukturen, anhaltende Rigiditäten auf den Arbeits- und Produktmärkten, eine hohe private Verschuldung und Löhne, die stärker stiegen als die Produktivität, beeinträchtigten die Wettbewerbsfähigkeit einiger Länder. Hohe Leistungsbilanzdefizite waren die Folge. Selbst einer seriösen Finanzpolitik wird aber die wachstumspolitische Grundlage entzogen, wenn eine Volkswirtschaft kontinuierlich an Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit verliert.

### Verbesserte wirtschaftspolitische Koordinierung, Stärkung der Haushaltsdisziplin und eine Insolvenzordnung für Staaten

Mit der Finanzhilfe für Griechenland und dem Euro-Rettungsschirm hat die Gemeinschaft der Mitgliedstaaten im Euro-

Abb. 1 Renditen 10-jähriger Staatsanleihen ausgewählter Euroländer



raum die Notbremse gezogen, um eine ernste Gefahr für die Stabilität der Währungsunion abzuwenden. Es ist wichtig, dass diese Programme befristet sind. Sie sind kein Einstieg in eine europäische Transferunion und sie dürfen nicht zu einem Ersatz für nachhaltige Reformen werden. Das Momentum für Reformen, das sich unter dem Druck der Entwicklungen in den vergangenen Monaten ergibt, muss genutzt werden. Die gegenwärtigen Verhandlungen über eine Neukonzeption der wirtschafts- und finanzpolitischen Zusammenarbeit in Europa bieten die Chance dazu. Der Europäische Rat hat dem ständigen Ratspräsidenten Herman Van Rompuy den Auftrag gegeben, mit einer Task Force Vorschläge zur Reform des Regelwerks der Koordinierung im Euroraum zu erarbeiten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner aktuellen Ausgestaltung hat sich als unzureichend erwiesen, um finanzpolitische Fehlentwicklungen zu verhindern. Die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten muss gestärkt werden. Dafür müssen Sanktionen früher und effektiver als bislang wirken und tatsächlich zur Anwendung kommen. Neben finanziellen sollten auch nicht-finanzielle Sanktionen wie der Entzug von Stimmrechten möglich sein, wenn die Spielregeln der Währungsunion in grober Weise verletzt werden. Dem bislang vernachlässigten Kriterium des Schuldenstandes muss stärkere Beachtung geschenkt werden. Staaten mit einem besonders hohen Schuldenstand müssen in die Pflicht genommen werden, ihre Verschuldung verbindlich abzubauen.

Der Fall einer drohenden Zahlungsunfähigkeit einzelner Euro-Mitgliedstaaten muss klar geregelt werden. Nur wenn die Konsequenzen einer Schuldenkrise klar sind – für den betroffenen Staat genauso wie für Investoren auf den Finanzmärkten – setzen wir die richtigen Signale für eine entschlossene Krisenprävention. Mit einer Insolvenzordnung für Staaten, die einen Forderungsverzicht (»haircut«) von Investoren enthält, verdeutlichen wir, dass Gläubiger für ihr Engagement in einzelnen Ländern die Haftung übernehmen müssen. Sie haben dadurch einen Anreiz, langfristig stärker und frühzeitiger als vor der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nach der Position der einzelnen Staaten zu differenzieren. Gleichzeitig werden damit die Erwartungen auf eine sicherere Kalkulationsgrundlage gestellt. Ein Insolvenzverfahren darf aber nicht dazu genutzt werden, um sich lästiger Schulden zu entledigen. Auch überschuldete Mitgliedstaaten müssen klare Konsequenzen ziehen. Sie müssen dazu verpflichtet werden, ein Sanierungskonzept mit Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen umzusetzen, das die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wieder herstellt. Erst dadurch wird die no-bail-out-Regel der Verträge wieder glaubwürdig.

Die aktuellen Entwicklungen im Eurogebiet haben die gravierenden Schwächen der wirtschaftspolitischen Koordi-

nierung in Europa offen gelegt. Wenn wir künftig verhindern wollen, dass strukturelle Fehlentwicklungen in einzelnen Mitgliedstaaten die Währungsunion als Ganzes schwächen, müssen wir diese Fragen auch auf europäischer Ebene aktueller, konkreter und prominenter ansprechen als bisher.

Die Task Force unter dem Vorsitz von Herman van Rompuy soll neben einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch die Reform der Koordinierungsverfahren im Bereich der so genannten »strukturellen« Politiken (z.B. Wettbewerbspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Innovationsförderung etc.) voranbringen. Ein Überwachungsverfahren soll ebenso wie ein Warnmechanismus zur frühzeitigen Wahrnehmung von Fehlentwicklungen implementiert werden. Doch es reicht nicht aus, Reformen nur innerhalb des bestehenden Verfahrens vorzunehmen. Wir brauchen vielmehr ein neues, effektiveres Verfahren der wirtschaftspolitischen Überwachung, das unabhängig von der finanzpolitischen Koordinierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist. Ein solches Verfahren muss über klare Strukturen, Regeln und gegebenenfalls auch über Sanktionsmöglichkeiten verfügen.

Es muss Sache einer eigenständigen »strukturpolitischen Ratsformation« sein, die unabhängig und auf gleicher Augenhöhe mit der finanzpolitischen Überwachung des ECOFIN-Rates agiert. Fehlentwicklungen müssen politisch hochrangiger und öffentlichkeitswirksamer als bisher thematisiert, eine ungeschminkte Diskussion über die Folgen der Fehlentwicklungen ermöglicht und Reformen der betroffenen Mitgliedstaaten eingefordert werden. Der Wettbewerbsfähigkeitsrat könnte hier seinem Namen gerecht werden und zukünftig diese Rolle übernehmen. Dort müssen die notwendigen Prüfkapazitäten und -verfahren etabliert werden. Durch die Zuarbeit unterschiedlicher Ratsformationen würde der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs als höchstes Entscheidungsgremium erstmals in die Lage versetzt, sich ein gleichgewichtiges und umfassendes Bild der finanz- und wirtschaftspolitischen Situation in Europa zu verschaffen und dementsprechende Impulse zu setzen bzw. Entscheidungen zu treffen. Nur der Europäische Rat kann letztlich das notwendige politische Gewicht und die notwendige Öffentlichkeitswirksamkeit sicherstellen, um gebotene Reformen wirkungsvoll zu unterstützen. Dabei sollte die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nicht auf die Länder des Euroraums beschränkt werden. Es gilt, Länder frühzeitig einzubinden, die den Euro noch nicht eingeführt haben.

Dabei geht es aber weder um Zentralisierung von Entscheidungen oder Detailsteuerung noch um eine »one size fits all«-Politik. Die Prinzipien von Subsidiarität, Eigenverantwortung und nationaler Souveränität sind auch zukünftig strikt

zu wahren, denn eine sinnvolle und klar abgesteckte Aufgabenteilung zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten ist Voraussetzung für den Erfolg einer verbesserten wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Die EU-Staaten müssen als Gemeinschaft wachsam sein und frühzeitig wirksam auf die Korrektur drohender struktureller Fehlentwicklungen hinwirken. Für eine weitergehende Zentralisierung der Wirtschaftspolitik gibt es keinen Grund. Die für die jeweilige Situation eines Mitgliedstaats bestmögliche Ausgestaltung von Strukturreformen gelingt am ehesten in nationaler Verantwortung und entsprechend der nationalen Gegebenheiten. Der Versuch, von zentraler Warte aus maßgeschneiderte Lösungen für jeden Mitgliedstaat zu finden, wäre aufgrund enormer Informationskosten und letztlich nicht zu überwindender Informationsprobleme kostspielig und ineffizient. Vor allem sollten Effizienzvorteile einer dezentralen Suche und eines Entdeckungswettbewerbs um die jeweils beste Lösung nicht aufgegeben werden.

Mit diesen Reformen ergibt sich ein Dreiklang von Rahmenbedingungen, durch die die Währungsunion in ruhiges Fahrwasser gelenkt werden kann. Meine Vision für eine stabile Entwicklung der Währungsunion beruht auf drei Grundpfeilern: Eine verbesserte wirtschaftspolitische Überwachung begrenzt strukturelle Fehlentwicklungen und initiiert Strukturreformen, die eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung der einzelnen Eurostaaten und des Euroraums als Ganzes sichern. Ein gestärkter Stabilitäts- und Wachstumspakt sichert solide Staatsfinanzen. Und eine Insolvenzordnung für Staaten sorgt dafür, dass die Akteure der Finanzmärkte genauer hinsehen als bisher und eine stärkere und frühzeitigere disziplinierende Wirkung sowohl bei öffentlicher als auch privater Verschuldung ausüben.

Welchen Namen man dem Ergebnis dieser Reformen dann geben möchte, ist zweitrangig. Eine europäische Wirtschaftsregierung im Sinne einer einheitlichen und zentralen Wirtschaftspolitik ist keine sinnvolle Option.



Georg Fahrenschon\*

## Europa am Scheideweg: Wirtschaftliche Koordinierung ja – Wirtschaftsregierung nein

In Europa erschallt derzeit immer lauter der Ruf nach einer europäischen Wirtschaftsregierung. Die Befürworter meinen, nur dadurch lasse sich Europa und der Euro dauerhaft zusammenhalten. Aber, stimmt diese Argumentation? Oder verstecken sich dahinter nicht auch andere Überlegungen?

Der Zusammenbruch der Finanzmärkte und die daraus folgende Weltrezession haben uns schmerzhaft vor Augen geführt, dass wir in Deutschland die eigenen Geschicke nicht mehr allein in der Hand haben. Wir leben in einer globalisierten und höchst vernetzten Welt. Hinzu kommt eine neue Erfahrung: Verwerfungen in einem Sektor können schnell auf das ganze System übergreifen. Außerdem ist deutlich geworden: Neben den haushaltspolitischen Ungleichgewichten machen auch gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte die europäische Wirtschaft in Krisen anfälliger.

Diese Ungleichgewichte haben den politischen Wettstreit um die richtige Philosophie für die Europäische Union erst richtig entfacht: Die Diskussion über eine europäische Wirtschaftsregierung ist eröffnet.

Dabei geht es um weit mehr als die Frage, ob an der Neuausrichtung 16 oder 27 Staats- und Regierungschefs beteiligt werden sollen oder ob erst Institutionen erschaffen werden, noch bevor über die Ziele Klarheit hergestellt wird. Es geht auch um deutlich mehr als die Frage nach der Bezeichnung für dieses Projekt, auf die Bundeskanzlerin Merkel im Anschluss an den Europäischen Rat vom 17. Juni so vieldeutig erklärt haben soll: »Alle waren sich darüber einig, dass wir eine engere Koordinierung brauchen. Und das nennen Deutschland und Frankreich jetzt eben Wirtschaftsre-

\* Georg Fahrenschon ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

gierung.« Solche rhetorischen Zugeständnisse machen erst recht misstrauisch: Geht es wirklich nur um die Etikette? Oder doch um Kernfragen, die bislang unbeantwortet sind? Was verbirgt sich also hinter dem Begriff der engeren Koordinierung, der Wirtschaftsregierung?

Geht es Frankreich – zugespitzt formuliert – um ein trojanisches Pferd, einen wohlklingenden Begriff, hinter dem sich nicht akzeptabler staatlicher Dirigismus verbirgt? Eine eukratische Steuerungsstelle, die den europäischen Unternehmen Exportzahlen vorgibt, die der Europäischen Zentralbank ihre Unabhängigkeit nimmt und die Tarifparteien entmachtet? Oder geht es, wie es Deutschland anstrebt, um ein rein überwachendes Gremium, das sich bei der stärkeren wirtschaftspolitischen Koordinierung aller 27 EU-Mitgliedstaaten lediglich auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beschränken soll?

Bis Herbst hat EU-Präsident Herman Van Rompuy Zeit, mit seiner Task Force ein Konzept für eine Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa und damit eine Idee für eine europäische Wirtschaftsregierung vorzulegen. Eine kurze Zeit und eine höchst anspruchsvolle Aufgabe, weil sich alle Vorschläge an einer entscheidenden Frage messen lassen müssen: Kann Europa durch eine Wirtschaftsregierung tatsächlich stärker und wettbewerbsfähiger werden? Oder begeben wir uns in den Strudel eines reißenden Flusses ohne Wiederkehr?

Die Gefahren einer europäischen Wirtschaftsregierung sind jedenfalls derzeit deutlich sichtbarer als die Chancen auf eine wirkliche Stärkung Europas:

### **Gefahr 1: Europas Wettbewerbsfähigkeit wird nivelliert statt gestärkt**

Eine europäische Wirtschaftsregierung französischer Prägung birgt die Gefahr, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten auf Mittelmaß zu nivellieren. Ganz im Gegensatz dazu müssen wir stattdessen täglich im globalen Wettbewerb bestehen können. Die europäische Politik darf sich deshalb nicht an irgendeinem europäischen Durchschnitt orientieren, sie muss sich vielmehr an den internationalen Wettbewerbern wie China, Indien und auch den USA messen. Für den Abbau der Ungleichgewichte bedeutet das: Er kann nicht über eine Schwächung der Starken funktionieren. Die Starken müssen den Schwächeren aufzeigen, stärker zu werden. Aufgabe der wettbewerbsschwachen Länder ist es umso mehr, umgehend strukturelle Reformen, zum Beispiel auf den Produkt- und Arbeitsmärkten oder im Bereich der sozialen Sicherungssysteme einzuleiten.

Denn eine Nivellierung nach unten kann nie die Lösung sein: Sie würde unsere Wettbewerbsfähigkeit zerstören – zur Freu-

de der Konkurrenz in Amerika, China, Südamerika oder Indien. Wir alle in Europa wären dann die Verlierer. Es muss aber um das Gewinnen gehen.

### **Gefahr 2: Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank wird gefährdet**

Jegliche Schritte hin zu einer einheitlichen Wirtschaftsregierung könnten auch die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) beeinträchtigen.

Die Unabhängigkeit der EZB von politischen Institutionen ist aber wesentlich dafür, dass die EZB ihr vorrangiges Ziel – die Gewährleistung der Preisstabilität – erreichen kann. Preisstabilität ist Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft, für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und hohe Beschäftigung. Preisstabilität erhält zugleich in sozialpolitischer Hinsicht den Wert von Renten, Löhnen und Versorgungsbezügen.

Eine erfolgreiche stabilitätsorientierte Geldpolitik braucht eine unabhängige Zentralbank, da die Politik naturgemäß auch andere Ziele wie Wachstum und Beschäftigung verfolgt.

Deshalb ist jeglicher Einflussnahme auf die EZB von politischer Seite oder einer Verschiebung ihrer Prioritäten weg von Preisstabilität hin zu Wachstum Einhalt zu gebieten. Die Unabhängigkeit der EZB und ihr vorrangiges Ziel der Preisstabilität sind wertvolle Güter, die gerade wir in Deutschland mit aller Entschlossenheit verteidigen müssen.

### **Gefahr 3: Europa wird zur Transferunion**

Die heutige Währungsunion darf sich nicht morgen in eine Transferunion wandeln, schon gar nicht schleichend. Ein Europa als Transferunion hätte keine Zukunft. Allerdings: Je enger und intensiver die Wirtschaftspolitik koordiniert wird, umso schwerer wird es, den Grundsatz der Eigenverantwortung in den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten. Zu betörend ist das süße Gift, Verantwortung abzuschieben. In Bayern erfahren wir mit dem Länderfinanzausgleich und jährlichen Zahlungen von 3,4 Mrd. € fast täglich, was ein Transfersystem anrichten kann. Deutschland würde als wirtschaftsstärkste Nation in Europa die gleiche Rolle übernehmen dürfen. Leistungsträger darf man aber nicht bestrafen, indem man sie zum Zahlmeister macht, weder in Deutschland noch in Europa. Wenn alle die gleiche Kuh melken wollen, reicht die Milch für keinen.

Schwarzmalerei? Werfen wir einen Blick in die Vergangenheit: Bislang hatte vor allem Frankreich eine »europäische Wirtschaftsregierung« als Gegengewicht zur EZB gefordert,

auch, um die von Frankreich seit langem angestrebte Relativierung des Vorrangs der Preisstabilität gegenüber anderen Zielen wie Wachstum und Beschäftigung zu erreichen. Bereits bei den Verhandlungen des Maastrichter Vertrags war von französischer Seite der Vorrang der Preisstabilität nur widerwillig akzeptiert worden. So versuchte Frankreich 1997 kurz vor der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfolglos, weniger strenge Auflagen durchzusetzen. Neu hinzugekommen ist nun die Kritik, der deutsche Handelsüberschuss schade den europäischen Nachbarstaaten und die darauf aufbauende Forderung, Deutschland solle seine Binnennachfrage durch höhere Löhne ankurbeln.

Ist also eine europäische Wirtschaftsregierung eine sinnvolle Option? Unbestritten, Europa braucht in manchen Bereichen eine stärkere Koordinierung. Der bunte Flickenteppich an nationalen Aufsichtsregeln im Finanzsektor etwa führte zu einem Wettbewerb um das schwächste Aufsichtsregime und leistete sicherlich seinen Beitrag zur Finanzkrise. In diesem Bereich müssen wir uns zügig auf eine stärkere Koordinierung verständigen. Mindestens ebenso notwendig ist eine Verschärfung des Stabilitätspakts – eine Form von koordinierter Finanzpolitik, um das Verschuldungsverbot der Europäischen Verträge zu überwachen und wirksam durchzusetzen. In diesem Zusammenhang denke ich an automatische und beschleunigte Sanktionen. Dazu gehören das Sperren oder endgültige Streichen von EU-Fördermitteln ebenso wie die Suspendierung von Stimmrechten. Das sind zentrale Forderungen der Bayerischen Staatsregierung ebenso wie eine »Europäische Schuldenbremse«, fest verbunden mit einem effektiven Frühwarnmechanismus. Notwendig sind darüber hinaus längere Prüfungszeiträume für künftige Beitrittsanträge und die Prüfung von Regelungen für Staatsinsolvenzen. Diese Bausteine ergeben ein festes und in sich schlüssiges Gesamtkonzept, das die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten belebt und nicht betäubt, das Europa insgesamt voranbringt im globalen Wettstreit und nicht gefährlich verharren lässt.

Es geht also nicht um bloße Begriffe. Europa steht zu Beginn des zweiten Jahrzehnts des neuen Jahrtausends an einem zentralen Scheideweg: Gehen wir in Richtung einer Wirtschaftsregierung einschließlich nivellierender Steuerungsfunktion mit erheblichen Gefahren? Ihre Befürworter sind bislang den Beweis schuldig geblieben, dass der Ansatz Europas Wettbewerbsfähigkeit stärken und nicht schwächen wird. Oder stärken wir die eigenverantwortliche Koordinierung, bei der die Starken die momentan etwas weniger Starken zu neuen Kräften mobilisieren? Vielleicht hilft eine alte Lebenserfahrung: Der scheinbar bequemere Weg ist nicht immer der bessere. Europas gemeinsame Zukunft erfordert wie oft in der Vergangenheit Kraft und Mut, über steinige und mühevollere Wege Perspektiven und Wohlstand für alle zu erreichen.



Carsten Hefeker\*

## Europa braucht verlässliche Regeln, statt einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung

Das wenig überzeugende Bild, das die Europäische Union in der Bewältigung der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise abgibt, führt, nicht zum ersten Mal, auf breiter Basis zu Rufen nach einer besseren Koordination der Politiken der Mitgliedstaaten. Der französische Präsident Sarkozy möchte gar, dass eine Wirtschaftsregierung geschaffen wird, um der Europäischen Zentralbank Anweisungen für die Geldpolitik geben zu können. Bundeskanzlerin Merkel hält davon wenig, aber beide zusammen wollen eine Bankenabgabe, eine Finanzumsatzsteuer und eine strenge Regulierung von Hedgefonds. Die britische Regierung lehnt all das ab, weil es den Finanzplatz London gefährdet. Das sieht nicht nach einem Konsens oder dem Beginn einer europäischen Wirtschaftsregierung aus.

Dabei sind durch die Krise gute Gründe für eine engere Koordination offenbar geworden, denn aus den »No-bail-out«-Klauseln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist ein Finanzpaket geworden, mit dem die Länder der EU füreinander einstehen. Die Regeln, die einen Zusammenhang der nationalen Fiskalpolitiken verhindern sollten, sind nie wirklich eingehalten worden, und die Erwartungen, dass die Finanzmärkte das Insolvenzrisiko einzelner Staaten bewerten und differenzierte Risikoaufschläge verlangen würden, sind nicht realisiert worden, weil die Mitgliedstaaten die strikte Trennung der Fiskalpolitiken nicht glaubhaft machten. Wenn aber Regeln und Strafen nicht implementiert werden, ist es naheliegend, dass die Gemeinschaft als eine gesehen wird, die ihre eigenen Regeln nicht ernst nimmt. Nur deshalb haben die Märkte die Eurozone als eine Einheit wahrgenommen, die ge-

\* Prof. Dr. Carsten Hefeker ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäische Wirtschaftspolitik an der Universität Siegen.

meinsam für die fiskalischen Probleme einzelner Staaten eintritt.

Eine weitere Externalität ist aufgetaucht in der unzureichenden Bankenregulierung. Die Erfahrungen zeigen die Notwendigkeit einer gesamteuropäischen Perspektive deutlich. Weder die beteiligten Banken noch die nationalen Aufsichtsbehörden haben eine systemische Perspektive eingenommen, die die Zusammenhänge zwischen den Bilanzen der nationalen Banken und ihrer Kreditvergabe berücksichtigt hätte. Auch hier, so die einleuchtende Meinung vieler Beobachter, sei es gut, wenn eine stärkere Zentralisierung stattfinden würde. Mindestens fehle eine europäische Agentur, die in der Lage wäre, eine gemeinsame europaweite Risikoabschätzung vorzunehmen. Zugleich könnte eine gemeinsame Regulierung vermutlich auch Skalenerträge hervorbringen, denn eine europäische Regulierungsbehörde sollte in der Lage sein, ihre Expertise zu geringeren Kosten zur Verfügung zu stellen, als dies die nationalen Regulierungsbehörden können. Zugleich würde der vielbefürchtete »race to the bottom« verhindert werden können.

## Europa 2020

Auch die Europäische Kommission hat Interesse an einer weitergehenden Zentralisierung. Im Frühjahr hat sie ihre Zukunftsstrategie »Europa 2020« vorgelegt, eine Wiederbelebung der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000, die vorsah, Europa bis 2010 zum dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Funktioniert hat das nach Meinung der Kommission vor allem deshalb nicht, weil die Krise dazwischen kam. Das ist wenig überzeugend, denn bis zum Ausbruch der Krise hätten die Ziele mehr oder weniger erreicht sein sollen. Realistischer ist wohl, dass sie nicht erreicht wurden, weil die Mitgliedstaaten sich nicht an ihre Zusagen gebunden fühlten und keine klaren Verantwortlichkeiten mit Sanktionsmöglichkeiten geschaffen wurden. Dies könnte man beheben, wenn Brüssel mehr Überwachungs- und Sanktionsrechte bekäme.

Die neue Strategie hat die alten Ziele erneuert und zusätzlich die Umwelt und Armutsbekämpfung vorgenommen. Europa will den Anteil der erneuerbaren Ressourcen erhöhen am Energiemix, es will die Beschäftigungsquote deutlich erhöhen, und es will die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie den Anteil der Hochschulabsolventen in einem Jahrgang deutlich steigern. Aber bereits bei der Quantifizierung des Anteils eines Jahrgangs, der universitäre Bildung genießen soll, musste die Entscheidung auf ein späteres Treffen verschoben werden, da die Staaten Hoheitsvorbehalte hatten. Ähnliches gilt für Zusagen über die Bekämpfung der Armut im eigenen Land, auch hier brauchte man längere Diskussionen, bis eine für alle akzeptable Zahl gefunden wurde. Noch wichtiger aber ist, dass von den Me-

chanismen der Kontrolle und der Rechenschaftspflicht der Staaten wenig übrig geblieben ist. Barrosos Entwurf sah Sanktionsmöglichkeiten vor; davon ist im Entscheid des Rates nichts mehr zu lesen. Zu groß ist offenbar die Angst der Mitgliedstaaten vor einem starken Europa, das bestimmte Politikmaßnahmen auch erzwingen kann. Auch das sieht nicht nach einem Konsens für eine europäische Wirtschaftsregierung aus.

Aber Europa braucht auch keine gemeinsame Wirtschaftsregierung. Zwei Dinge sind wichtiger als eine noch weitergehende Vereinheitlichung. Man muss sich die Frage stellen, wo Externalitäten bestehen und Mechanismen zum Eindämmen dieser Externalitäten nötig sind. Und man muss sich auf die konsequente Durchsetzung von beschlossenen Regeln einigen.

## Eine nachhaltige und unabhängige Finanzpolitik

Das Griechenlanddebakel hat demonstriert, wenn es dessen noch bedurfte, dass unverbindliche Regeln nicht viel wert sind. Nicht nur hätte Griechenland mit gefälschten Zahlen nicht in die Währungsunion hinein gedurft, es hat seit seinem Eintritt in die EWU nicht auch nur einmal die 3%-Grenze für das Defizit erfüllt. Das liegt daran, dass bislang die Finanzminister der Staaten als Ministerrat ECOFIN einer Verwarnung oder Bestrafung von Staaten zustimmen müssen. Die aber konnten sich von Anfang an nicht auf die strikte Einhaltung der Regeln einigen. Insbesondere Deutschland, Frankreich und Italien haben die Regeln unterlaufen und sie dann noch offiziell flexibilisiert durch die Aufnahme nahezu unbegrenzter Ausnahmetatbestände. Von ECOFIN kann also nicht erwartet werden, dass er auf einer Durchsetzung der Regeln bestehen wird. Stattdessen müsste die Überwachung auf eine andere Stelle übertragen werden.

Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Man könnte die Implementierung der Kommission überlassen oder ein unabhängiges Gremium damit betrauen. Es ist wenig wahrscheinlich, dass sich die Regierungen darauf einigen werden, der Kommission mehr Macht zu verleihen. Vielmehr wird man befürchten, dass die Interessen der EU zu sehr Übergewicht gewinnen gegenüber den Einzelstaaten. Als Wächter und Motor der Integration ist die Kommission außerdem viel zu sehr selbst betroffen und von den Regierungen abhängig, als dass man ihr unabhängiges und politikfreies Agieren unterstellen könnte.

Alternativ kann man die Überwachung der Regeln einem unabhängigen Gremium übertragen. Dessen Aufgabe wäre es, die Zahlen zu sichten und zu prüfen, ob objektive Gründe dafür vorliegen, warum das betroffene Land die Regeln nicht einhalten kann. Wenn man zu den ursprünglichen Regeln zurückkehrt, würde das bedeuten, dass nur eine Rezessi-

on, die das Bruttoinlandsprodukt hinreichend stark sinken lässt, eine akzeptable Ausnahme darstellen würde. Selbst wenn man noch andere Gründe für ein Verfehlen der Vorgaben akzeptiert, ist unabdingbar, dass die Finanzminister nicht länger Richter in eigener Sache sind. Ein unabhängiges Gremium müsste aus Personen von außerhalb der aktiven Politik mit ökonomischem Sachverstand bestehen und aus offensichtlichen Gründen aus einer großen Zahl von Mitgliedstaaten kommen. Denkbar wären ehemalige Zentralbanker sowie Vertreter aus Unternehmen, Gewerkschaften und der Forschung, um eine möglichst breite gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen. Dieses Gremium sollte den generellen Kurs der Finanzpolitik eines Landes bewerten und entsprechende Empfehlungen und Auflagen über Defizite und Verschuldung formulieren. Denkbar wäre, dass die betroffenen Staaten vor einer Entscheidung angehört werden, aber die letzte Entscheidung müsste bei diesem Gremium liegen. Dabei ginge es nicht darum, in einzelne Haushalte einzugreifen, sondern nur auf das Defizit und die Gesamtverschuldung zu achten. Nur dann wäre eine effektive Bindung durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt erreicht. Die jetzige Praxis von nationalen Berichten, die ECOFIN vorgelegt werden, reicht dazu nicht aus.

Noch besser wäre es, wenn dieses Gremium auf EU-Ebene durch nationale Fiskalräte ergänzt würde, die auf nationaler Ebene darüber zu entscheiden hätten, ob die Fiskalpolitik zu expansiv ist. Auch hier ginge es nicht darum, in die Haushaltshoheit des Parlaments einzugreifen. Aufgabe wäre es lediglich, bindende Maßnahmen zu fordern und durchzusetzen, wenn der Haushalt von dem Pfad einer vorgegebenen Nettoneuverschuldung abweicht. Die Zusammensetzung des Haushalts wäre immer noch Sache von Regierung und Parlament, aber der Pfad der Fiskalpolitik wäre der Politik entzogen. Diese Fiskalräte könnten von der Regierung verlangen, ein bestimmtes Fiskalziel zu erreichen, ob das aber über Steuererhöhung oder Ausgaben senkung geschähe, wäre nach wie vor eine Entscheidung von Regierung und Parlament.

Befürworter einer solchen Idee haben auf die guten Erfahrungen mit der Unabhängigkeit der Geldpolitik verwiesen (vgl. Wyplosz 2005). Erst mit einer weitgehenden Trennung von Politik und Geldpolitik ist es gelungen, hohe Inflationsraten in vielen Ländern der Welt hinter sich zu lassen. Und von gelegentlichen Versuchen der Einflussnahme abgesehen, scheint ein sehr breiter Konsens darüber zu herrschen, dass sich die Geldpolitik durch diese Loslösung von der Tagespolitik deutlich verbessert hat. Das hat zugleich nicht dazu geführt, dass alle Zentralbanken sich dieselben Ziele oder gar dieselbe Inflationsrate setzen würden. Stattdessen gehen sie auf nationale Gegebenheiten ein und nehmen auf nationale Präferenzen Rücksicht. Ebenso wenig wäre zu befürchten, dass eine unabhängigere Fiskalpolitik zu einer zu weitgehenden Vereinheitlichung und Gleichmacherei füh-

ren würde. Klare Regeln, anders als eine Vereinheitlichung der Politik, führen nicht unbedingt zu einem Eingriff in nationale Präferenzen.

### Schuldenkrisen vermeiden und bewältigen

Die griechische Krise hat ebenfalls eine starke Abhängigkeit der EU von den Finanzmärkten und Banken gezeigt. Das ist keine haltbare Situation für die fiskalischen Probleme der Zukunft. Eine aktuelle Studie zeigt, dass, wenn sich die Fiskalpolitik unverändert weiterentwickelt, auch im Moment noch solvente Staaten wie Großbritannien, die USA, Japan und Deutschland Werte von mehreren 100% an Staatsschuld erreichen werden.<sup>1</sup> Es ist offensichtlich, dass dies nicht haltbar ist. Wenn aber darauf spekuliert wird, dass Europa immer dann einen Rettungsschirm aufspannt, wenn Staaten Finanzprobleme haben, kann eine Bremse in der Fiskalpolitik nicht glaubhaft sein.

Neben einer strikten Einhaltung der Regeln wird die No-bail-out-Klausel dann glaubwürdig, wenn Staaten auch zahlungsunfähig werden können. Das Problem, wie die aktuelle Krise gezeigt hat, ist die Angst vor einer Panik und einem unkontrollierten Ablauf einer solchen Zahlungsunfähigkeit, verbunden mit einer Zahlungs- und Bankenkrise. Von daher würde es sich lohnen, die im Zuge der Argentinienkrise vorgeschlagene und diskutierte Möglichkeit eines Insolvenzverfahrens für Staaten ernsthaft in Erwägung zu ziehen, um eine geordnete Lösung der Zahlungsprobleme möglich zu machen. Damals haben sich vor allem die USA dagegen gewehrt, aber auch Europa war wenig enthusiastisch, vor allem nachdem die Krise vorüber war. Aber ein Neustart dieser Idee, und sei es nur auf europäischer Ebene, wäre angebracht, um die fiskalischen Probleme in den Griff zu kriegen.<sup>2</sup>

Die Idee, lanciert von Anne Krueger, der damaligen Vizechefin des Internationalen Währungsfonds, war es, ein geordnetes Verfahren analog zu betrieblichen Insolvenzen zu schaffen. Staaten würden ihre Zahlungsfähigkeit erklären und ein unabhängiges Gremium würde einen Zahlungsstopp verfügen und die Verbindlichkeiten für eine Übergangszeit aussetzen. Dann wäre ausreichend Zeit, gemeinsam nach einer Möglichkeit der Umschuldung zu suchen (beispielsweise durch neues Geld durch den IWF oder eine andere Stelle) und über eine Reduzierung der Schuld zu verhandeln.

<sup>1</sup> Vgl. Cecchetti et al. (2010). Reinhart und Rogoff (2010) zeigen, dass Staaten mit hoher Verschuldung krisenanfälliger sind und deutlich geringere Wachstumsraten haben. Die Aussicht, dass stark verschuldete Länder aus der Schuld herauswachsen können ist also eher gering.

<sup>2</sup> Eine internationale Einigung wäre allerdings vorzuziehen. Wenn man den IWF einschalten wollte, wäre eine Anpassung seiner Statuten nötig, was ohne die Zustimmung der USA nicht geht. Zudem sind viele Staatspapiere nach amerikanischem Recht emittiert. Für Details, siehe C. Hefeker: Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, Wirtschaftsdienst 11/2002, 684–688.

Somit wären auch die Gläubiger bei der Bewältigung der Krise mit im Boot. Statt eines Bailouts hätte man einen Bail-in derjenigen, die zu naiv oder auch zu zynisch waren (weil sie auf den Bailout hofften), zu leichtfertig Kredite an Staaten zu vergeben.

Ein solches Verfahren würde helfen, ohne allzu große Verwerfungen eine Zahlungsunfähigkeit zu bewältigen, was wiederum stark verschuldeten Staaten helfen würde, einen Zahlungsausfall ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Wenn aber die realistische Chance eines »Haircuts« für Investoren besteht, haben diese wiederum einen starken Anreiz, ihre Kredite nicht allzu leichtfertig zu vergeben. Staaten wie Griechenland wären dann nicht mehr in der Lage, sich aufgrund des impliziten europäischen Bailout-Versprechens zu niedrigen Zinssätzen zu verschulden. Risikoprämien würden wieder eine Bedeutung haben und damit auch die sich stark verschuldenden Staaten disziplinieren. Insofern würden sich die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und ein Verfahren zur Bewältigung von Schuldenkrisen ergänzen und helfen, eine nachhaltige und stabile Finanzpolitik in Europa zu erreichen.

### Regeln statt Zentralisierung

Dort, wo starke Externalitäten bestehen, wie in der Bankenregulierung, macht Zentralisierung gegebenenfalls Sinn. Darüber hinaus bedarf Europa aber nicht so sehr grandioser Pläne über eine Wirtschaftsregierung, die ohnehin wenig Chance auf Umsetzung haben. Stattdessen braucht es eine Reihe von Maßnahmen, die in erster Linie die Glaubwürdigkeit wiederherstellen und eine zukunftsfähige Politik sicherstellen. Dazu bedarf es nicht einer Stärkung der europäischen Institutionen, die bislang die Regeln nicht durchsetzen konnten oder wollten, sondern einer Umsetzung der Regeln durch unabhängige Gremien, die der Tagespolitik entzogen sind. Die hier vorgeschlagenen Anpassungen der institutionellen Ausgestaltung der EU können dazu beitragen, die jetzt offenbar gewordenen Probleme zu lösen. Europa braucht eine konsequentere Politik, keine weiteren Luftschlösser.

### Literatur

Cecchetti S. et al. (2010), »The Future of Public Debt«, Working Paper, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Februar.  
Hefeker, C. (2002), »Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?«, *Wirtschaftsdienst* 82(11), 684–688.  
Reinhart, C. und K. Rogoff (2010), *This Time is Different*, MIT-Press, Cambridge MA.  
Wyplosz, C. (2005), »Fiscal Policy: Institutions versus Rules«, *National Institute Economic Review* 191, 64–78.



Rainer Schweickert\*

## Mehr Markt wagen – eine europäische Wirtschaftsregierung kann die Geburtsfehler der Währungsunion nicht beheben

Dass nicht oder schlecht regulierte Finanzmärkte nicht optimal funktionieren und zu Übertreibungen neigen, ist keine neue Nachricht. Selbst wenn sie funktionieren, haben es die guten Schuldner leichter. Wenn innerhalb einer Währungsunion ein einheitlicher Zinssatz dafür sorgt, dass höhere Wachstumsraten in einem Land zu höheren Inflationsraten und dadurch zu niedrigeren realen Zinsen führen, wird dies noch verstärkt. Die Gewinner werden gefördert, die Nachzügler abgestraft. Der Kapitalverkehr verstärkt den Wettbewerb zwischen den Ländern der Europäischen Währungsunion (EWU).

Kritisch war jedoch, dass ein Gegensteuern auf nationaler Ebene nicht stattfand und kreditfinanzierte Staatsausgaben die Situation weiter anheizten. Zusätzlich wurde, ohne entsprechende Signale der Ratingagenturen, eine erhebliche Fehlallokation von Kapitalströmen in Europa dadurch bedingt, dass die Kapitalmärkte vor der Krise kaum zwischen europäischen Schuldnern differenzierten (vgl. Sinn 2010). Auch ohne bewusstes Manipulieren der Zahlen für den Staatshaushalt wie im Fall Griechenland drohen solche Blasen zu platzen. In diesem Fall kommt eine weitere unangenehme Eigenschaft der Finanzmärkte hinzu. Es steigen nicht nur die Finanzierungskosten; ab einem bestimmten Punkt ist es für die Kreditgeber besser, Kreditlinien einzustellen, statt durch immer höhere Zinsen faule Kredite zu prolongieren. Wenn man sich die Finanzmärkte zu Nutze machen will, um in die Zukunft zu investieren, sollte man sich von dieser gefährlichen Zone weit entfernt halten.

\* Dr. Rainer Schweickert forscht am Institut für Weltwirtschaft u.a. zu institutionellen Fragen der Europäischen Integration und Nachbarschaftspolitik.

Es hat sich aber gezeigt, dass im Stresstest einer weltweiten Finanzmarktkrise und einer entsprechenden Verunsicherung der Finanzmärkte der Spielraum zwischen steigenden Zinsen, die den betroffenen Regierungen das Signal zur möglichst raschen Anpassung geben sollten, und dem Verweigern von neuen Krediten sehr eng wird. Offensichtlich konnte dies weder durch die Maastricht-Kriterien noch durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt verhindert werden. Dafür werden aber nun nicht etwa die Regierungen, sondern in erster Linie die Finanzmärkte verantwortlich gemacht, und getrieben von dieser Einschätzung fällt ein Tabu nach dem anderen: Es gibt einen Bailout, die EZB akzeptiert auch schlechte Papiere, und nun soll auch eine europäische Wirtschaftsregierung implementiert werden.

In diesem Beitrag wird dagegen argumentiert, dass man Regierungsversagen nicht mit mehr Kompetenzen für die Regierungen bekämpfen sollte und dass eine europäische Wirtschaftsregierung nicht dazu beitragen kann, die gegenwärtige Krise besser zu bewältigen bzw. zukünftige Krisen zu vermeiden. Es gilt, die Spielregeln zu verbessern und damit sowohl Markt- als auch Regierungsversagen zu verhindern.

### Zur Krisenbewältigung

Grundsätzlich gibt es eine beschränkte Zahl von leicht zu erklärenden, aber unter Umständen schwer umzusetzenden Anpassungsalternativen. Löhne in den (Leistungsbilanz-)Defizitländern müssen deutlich weniger steigen und die Fiskalpolitik wesentlich restriktiver ausfallen als in den Überschussländern. Ein höheres durchschnittliches Inflationsniveau in der EU, durch höhere Löhne und Staatsausgaben in den Überschussländern, würde es den Defizitländern leichter machen. Auch ein Austritt aus der Währungsunion würde es den Defizitländern leichter machen, eine solche Anpassung vorzunehmen – notwendig ist beides nicht und es wäre zudem mit erheblichen Kosten verbunden.

Bei der Forderung nach mehr Inflation bzw. Lohnsteigerungen in den Überschussländern wird ein zentraler Aspekt leicht übersehen. Europa ist zwar ein großer Wirtschaftsraum mit einer Dominanz interner Handelsströme – es befindet sich aber in einem immer intensiveren Wettbewerb mit anderen Regionen – nicht nur im bilateralen Verhältnis, sondern auch auf dem europäischen Markt. Neben den OECD-Ländern sind dies in zunehmendem Maße die Schwellenländer, die sogar gestärkt aus dieser weltweiten Krise hervorgehen könnten. Die Forderung, die in einigen Ländern erarbeitete Wettbewerbsposition freiwillig zu schwächen, kann bei diesem Szenario nur zu erheblichen und unabsehbaren Kosten führen. Gleiches würde wahrscheinlich für den Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion gelten.

Lehnt man eine solche Politik aber ab, so ist eine sinnvolle Rolle für eine europäische Wirtschaftsregierung nicht zu erkennen (vgl. z.B. Belke 2010). In den Bereichen, in denen unabhängig von der aktuellen Situation Koordinationsbedarf besteht, kann er durch bestehende Institutionen abgedeckt werden (vgl. Bofinger 2010). So wird auch die aktuelle Krisenbewältigung im ECOFIN, und hier insbesondere von der Eurogruppe in Zusammenarbeit mit der Kommission, behandelt. Fragen könnte man hier lediglich, ob nicht die Eurogruppe – in Abstimmung mit der EZB – Maßnahmen zur Stabilisierung des europäischen Währungsraums und zur Unterstützung der EZB-Politik umsetzen können sollte.

Ohne explizite Beteiligung der EZB stellt sich natürlich die Frage nach dem Ziel einer europäischen Wirtschaftsregierung. Interessanterweise führt diese Frage zurück zu einem der Geburtsfehler der Europäischen Währungsunion, den unterschiedlichen Einstellungen zur Unabhängigkeit der Zentralbank und zur Notwendigkeit einer Wirtschaftsregierung als »Gegengewicht« (vgl. Schweickert 2002). Es wundert daher wenig, dass im Zuge der aktuellen Finanzkrise ein neuer Anlauf genommen werden soll. Für die aktuelle Krisenbewältigung ist dies nicht hilfreich, da selbst bei besten Koordinierungsabsichten nicht in Marktprozesse wie die Lohnfindung und auch in die souveräne Entscheidung nationaler Parlamente zum jeweiligen Budget eingegriffen werden kann. Die Unabhängigkeit der EZB würde dafür unterminiert, zumindest würde ihre Aufgabe, für Preisstabilität zu sorgen, erheblich erschwert.

### Zu den Spielregeln der EWU

Es bleibt die Hoffnung, dass die Aufräumarbeiten nach der Krise auch die Gelegenheit bieten, einen weiteren Geburtsfehler wie die Aufnahme-prozedur zu überdenken (vgl. Schweickert 2010). Der ursprüngliche Zweck der Maastricht-Kriterien war, die entstehende EWU möglichst klein zu halten. Der wurde eindeutig verfehlt, weil zum einen viele Länder (damals) ihre Hausaufgaben gemacht hatten und zum anderen, weil der Beitrittsprozess trotz Kriterien und Konvergenzberichten ein politischer ist. Ohne die Stimmen Italiens wäre die notwendige qualifizierte Mehrheit für den Start der Währungsunion kaum zustande gekommen, und Länder mit ähnlicher Ausgangslage konnten da kaum abgelehnt werden (vgl. Schweickert 2002). Erste Aufweichungstendenzen waren so nahezu zwangsläufig.

Seitdem mühen sich die Konvergenzberichte an der Interpretation der Kriterien ab, wobei jedes Mal ein ordentlicher Spagat notwendig ist, um ökonomische Zusammenhänge in das Kriterienkorsett zu zwängen. Estland, das nächstes Jahr beitreten darf, ist dafür ein gutes Beispiel. Die Europäische Zentralbank hält in ihrem Konvergenzbe-

richt fest, »... dass Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Inflationskonvergenz in Estland bestehen ...«.

Dazu muss man wissen, dass Estland seit 1992 einen festen Wechselkurs gegenüber der D-Mark und später dem Euro mit einem Currency-Board-System begleitet, bei dem die heimische Geldmenge vollständig durch Devisenreserven gedeckt wird. Nun ist bei festem Wechselkurs und freiem Kapitalverkehr eine eigenständige Geldpolitik, mit der die Inflationsrate gesteuert werden könnte, nicht möglich. Eine nachhaltige Inflationskonvergenz ist also eigentlich dann nur bei völlig homogenen Ländern möglich – für eine kleine offene Volkswirtschaft im Aufholprozess kaum zu schaffen. Letztlich verdankt Estland seinen Beitritt also nun der weltweiten Wirtschaftskrise, die die Inflation momentan nachhaltig eingebremst hat.

Grundsätzlich wurde die starke Betonung der Ex-ante-Harmonisierung des Preisniveaus (und damit verbunden auch der Wechselkurse und der Zinsen) schon früh kritisiert. Außerdem sind die finanzpolitischen Kriterien zum Zugang zur EWU als Eintrittsbedingungen nicht hinreichend und nur eingeschränkt notwendig. Eine fortschreitende Harmonisierung der Finanzpolitik kann vermieden werden, wenn ein Bailout hinreichend unattraktiv zu gestalten oder glaubwürdig auszuschließen ist (vgl. Schweickert 1996, 204).

Betrachtet man diese kritischen Punkte im Licht der jüngsten Ereignisse, so erscheint tatsächlich der glaubwürdige Ausschluss des Bailouts als zentraler Geburtsfehler. Der formale Ausschluss reicht nicht aus. Der No-bailout-Artikel 125 des Vertrags von Maastricht müsste durch ein konkludentes Insolvenzverfahren ergänzt werden (vgl. Blankart und Fasten 2010). Mitten in der Krise kann ein solches Verfahren nicht implementiert werden. Die Märkte und die betroffenen Länder müssen vorher wissen, wie hoch der Nutzen und die Kosten eines solchen Insolvenzverfahrens zu bewerten sind. Wie wahrscheinlich es ist, sollte eigentlich durch das Kreditrating angezeigt werden.

Geht man davon aus, dass das Kreditrating reformiert werden kann, was aufgrund seiner zentralen Rolle für das Funktionieren von Kapitalmärkten unabdingbar ist, dann hätten sowohl Kreditgeber als auch die Mitgliedsländer der EWU einen Anreiz zum soliden Haushalten, aber auch zur Verbesserung der Kapitalmarktqualität und der Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung – alles Bestandteile eines Best-practice-Ratings. Schuldengrenzen, deren Durchsetzung entweder Kosten durch die One-size-fits-all-Praxis oder Glaubwürdigkeitsverluste aufgrund fehlender Implementierung bedeuten, könnten entfallen bzw. aufgrund nationaler

**Tab. 1**  
**S&P Domestic Ratings im Juli 2010 (Stand: 9. Juli 2010)**

<b>AAA</b>	AT	DK	FI	FR	DE	LU	NL	SE	GB
<b>AA+</b>	BE								
<b>AA</b>	IE	SI	ES						
<b>AA-</b>									
<b>A+</b>	CY	CZ	IT	SK					
<b>A</b>	MT	PL							
<b>A-</b>	EE	PT							
<b>BBB+</b>									
<b>BBB</b>	BG	LT							
<b>BBB-</b>	HU	RO							
<b>BB+</b>	GR								
<b>BB</b>	LV								

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Überlegungen freiwillig und den Präferenzen angepasst formuliert werden (vgl. Vaubel 2010). Zusätzlich könnte die Währungsunion gestärkt werden, wenn ein so verstandenes Kreditrating zentrales Element der Aufnahmekriterien wäre, etwa indem man die Konvergenzkriterien in ihrer Bedeutung deutlich herunterstuft. Im Artikel 140 heißt es in Absatz 1: *Die Berichte der Kommission und der Europäischen Zentralbank berücksichtigen auch die Ergebnisse bei der Integration der Märkte ....* Hier liegt ein weiterer Interpretationsspielraum, den man nutzen könnte.

Finales Ziel der Europäischen Währungsunion müsste es doch sein, dass alle Mitgliedsländer ein AAA-Rating erreichen. Nach dem Stresstest durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise erfüllen zurzeit nur die Länder, die früher die so genannte DM-Zone gebildet hatten, und die Länder, die zurzeit nicht teilnehmen wollen, dieses Kriterium (vgl. Tab. 1).<sup>1</sup> Hier kann man auch erkennen, dass die jüngsten Mitglieder der Währungsunion (Slowenien, Slowakei und demnächst Estland) zurzeit auf einer Stufe mit den Problemländern (Ausnahme Griechenland) stehen, eine Tatsache, die von Konvergenzberichten nicht zentral berücksichtigt werden kann.

### Reformiertes Kreditrating als Orientierung

Zur Diskussion gestellt werden soll deshalb der Vorschlag, statt auf Koordinierungs- und Harmonisierungsbedarf auf die Bewertung durch die Märkte zu setzen. Ein Wettbewerb zwischen Mitgliedsländern um die, nach nationalen Präferenzen und bei gegebenen Nebenbedingungen für die

<sup>1</sup> Dies entspricht weitgehend auch der Bewertung der Kapitalmärkte. Auch Rettungspakte, Rettungsschirm und Aufkauf von Anleihen durch die EZB konnten an der Ausdifferenzierung der Zinsen für Sovereigns für die Nicht-AAA-Länder wenig ändern (vgl. IMF 2010).

Währungsunion, sinnvollste Wirtschaftspolitik kann den Euro dauerhaft zu einer harten Währung mit steigendem Gewicht in internationalen Währungskörben machen.

Dazu müsste ein Best-practice-Kreditrating die Grundlage für den Beitritt und für ein Monitoring nach dem Beitritt sein. Würden die Ressourcen der EZB in diesem Sinne eingesetzt und für maximale Transparenz gesorgt, könnte man gleichzeitig ein Benchmark für die privaten Ratings setzen.<sup>2</sup> Eine abweichende Beurteilung könnte so zumindest diskutiert werden. Als notwendig für den Eintritt in die EWU könnte ein AA-Rating betrachtet werden, das z.B. von einem Land wie Chile erreicht wird. National definierte Maßnahmen, um dies zu erreichen bzw. zu verbessern, könnten auch im Rahmen bestehender Institutionen unterstützt werden. Zusätzlich müsste allerdings ein Insolvenzverfahren etabliert werden, das für die Gläubiger kalkulierbare Kosten bedeutet, in Krisensituationen rechtzeitig von die betroffenen Ländern eingegangen werden kann und die EWU insgesamt nicht in Gefahr bringt.

Zugegeben: Die Hoffnung, dass sich eine solche an den Kapitalmarkterfordernissen ansetzende Politik durchsetzt, erscheint gering. Sie könnte jedoch gerade auch den EU-Ländern, die noch nicht Mitglied der EWU sind, klare und faire Signale senden und die Konvergenzbemühungen auf die Bereiche lenken, die für das Funktionieren einer Währungsunion mit ansonsten weitgehend souveränen Mitgliedstaaten tatsächlich wichtig sind. Dadurch könnte letztlich sogar die Akzeptanz der europäischen Idee gestärkt werden. Eine europäische Wirtschaftsregierung würde dagegen die Geburtsfehler der EWU mindestens fortschreiben, wahrscheinlich aber verstärken.

## Literatur

- Belke, A. (2010), »Lernen aus der Griechenland-Krise – Europa braucht mehr Governance«, *Wirtschaftsdienst* 90(3), 152–157.
- Bofinger, P. (2010), »The Shape of Economic Governance«, [http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010100/sonstiges/Session\\_6\\_Peter\\_Bofinger.pdf](http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010100/sonstiges/Session_6_Peter_Bofinger.pdf).
- Blankart, Ch.B. und E.R. Fasten (2010), »Spare in der Zeit und Du wirst darben in der Not?«, *ifo Schnelldienst* 63(11), 13–18.
- Harbrecht, E. und M. Wieland (2010), »Ist eine europäische Rating-Agentur sinnvoll, und wie sollte sie organisiert werden?«, *ifo Schnelldienst* 63(1), 3–6.
- IMF (2010), *GFSR – Market Update July 2010*, Washington, D.C.
- Schweickert, R. (1996), »Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion«, *Beihefte der Konjunkturpolitik* (44), 181–212.
- Schweickert, R. (2001), »The Making of European Monetary Union«, in: H.G. Choo und Y. Wang (eds.), *Currency Union in East Asia*, Korea Institute for International Economic Policy, Seoul.
- Schweickert, R. (2010), »Estland, Maastricht und der Euro«, *Ökonomenstimme*, 21. Mai 2010, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/05/estland-maastricht-und-der-euro/>.
- Sinn, H.-W. (2010), »Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa«, *ifo Schnelldienst* 63(10), 3–9.
- Vaubel, R. (2010), »Die Stabilität des Euro hängt nicht von der griechischen Haushaltspolitik ab«, <http://vaubel.uni-mannheim.de/publications/index.html>.

<sup>2</sup> Dies könnte auch eine Alternative zu einer staatlich beeinflussten europäischen Ratingagentur sein, von der keine Erhöhung der Finanzmarktstabilität zu erwarten wäre (vgl. Harbrecht und Wieland 2010).



Konrad Lammers\*

## Braucht die Eurozone eine europäische Wirtschaftsregierung?

Vor dem Hintergrund der Krise der europäischen Währungsunion ist von verschiedenen Seiten gefordert worden, eine europäische Wirtschaftsregierung zu etablieren. Was stellen sich die Befürworter unter einer europäischen Wirtschaftsregierung vor? Wäre eine europäische Wirtschaftsregierung, wenn es sie den gegeben hätte, in der Lage gewesen, die Eurozone vor der jetzigen Krise zu bewahren? Könnte eine europäische Wirtschaftsregierung die Währungsunion für die Zukunft krisenfest machen? Im Folgenden wird kurz aufgezeigt, welche Politikkonzeption bislang in der Währungsunion einerseits verfolgt wird und welches wirtschaftspolitische Paradigma einer europäischen Wirtschaftsregierung andererseits zugrunde liegt. Eine Einschätzung der Ursachen der Krise soll dann Aufschluss darüber geben, ob die aktuelle Krise durch Konstruktionsfehler der Währungsunion herbeigeführt wurde und ob eine europäische Wirtschaftsregierung geeignet wäre, Wohlstand und Stabilität sowie den Bestand der Währungsunion selbst zu sichern.

### Die Architektur der Währungsunion

Die bisherige Architektur der Währungsunion sieht vor, dass die Europäische Zentralbank (EZB) vollkommen unabhängig von politischer Einflussnahme auf die Einhaltung der Geldwertstabilität zu achten hat. Innerhalb des von der EZB geldpolitisch vorgegebenen Rahmens tragen die wirtschaftlichen Akteure – im Wesentlichen die Tarifvertragsparteien sowie die nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger der einzelnen Mitgliedsländer – die Verantwortung dafür, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und wirt-

\* Dr. Konrad Lammers ist Forschungsdirektor am Institute for European Integration, Europa-Kolleg Hamburg.

schaftliches Wachstum realisiert werden. Damit die Fiskalpolitik der einzelnen Mitgliedsländer nicht das Ziel der Geldwertstabilität unterläuft, sind die Mitgliedsländer über den Stabilitäts- und Wachstumspakt gehalten, Budgetdisziplin zu wahren. Außerdem sieht diese Konzeption vor, dass für wirtschaftliche Anpassungslasten eines Landes andere Länder der Währungsunion nicht in Anspruch oder Haftung genommen werden dürfen.

Da die Geldpolitik sowie der Wechselkurs zwischen den Ländern der Eurozone überhaupt nicht und die Fiskalpolitik nur mit Restriktionen als wirtschaftspolitische Stellgrößen zur Verfügung stehen, ist das Handlungsspektrum der Mitgliedsländer im Wesentlichen auf die Lohnpolitik und solche Maßnahmen beschränkt, die die Bedingungen angebotsseitig für Beschäftigung und Wachstum verbessern. Um einen befriedigenden Beschäftigungsstand zu erreichen oder zu sichern, müssen sich die Lohnstückkosten an der Produktivitätsentwicklung orientieren. Um die Anpassungsflexibilität der Wirtschaft bei externen Schocks zu erhöhen und wirtschaftliches Wachstum zu begünstigen, sind Friktionen auf allen Märkten zu beseitigen und im Falle von Marktversagen geeignete Regulierungen zu etablieren und öffentliche Güter effizient bereit zu stellen. Die der Währungsunion zugrunde liegende wirtschaftspolitische Konzeption ließe sich als regelgebunden und stabilitätsorientiert beschreiben. Abgesehen von der Geldpolitik setzt diese Konzeption auf dezentrale Entscheidungen auf der nationalen Ebene.

Die Anforderungen an die nationalen Wirtschaftspolitiken sind bei dieser Politikkonzeption zweifellos hoch, zumal es keinen Finanzausgleich oder andere länderübergreifende Ausgleichsmechanismen etwa über soziale Sicherungssysteme zwischen den Ländern der Eurozone gibt. Die Anforderungen an die nationale Wirtschaftspolitik sind auch deshalb besonders hoch, weil die Mitgliedsländer der Währungsunion zu Beginn alles andere als einen optimalen Währungsraum darstellten. Die nationalen Wirtschaftspolitiken hätten deshalb in den ersten Jahren der Währungsunion mit aller Kraft darauf hinwirken müssen, Preisrigiditäten auf Märkten zu beseitigen und die Mobilität der Produktionsfaktoren im gemeinsamen Währungsraum grenzüberschreitend zu erhöhen.

Mögen die Anforderungen an die nationalen Politiken auch sehr groß sein, diese Politikkonzeption ist letztlich in sich konsistent. Nach dieser Konzeption kann die Währungsunion nur funktionieren, wenn die Mitgliedsländer ihrer Verantwortung gerecht werden.

### Europäische Wirtschaftsregierung – ein Deutungsversuch

Was ist nun unter einer »europäischen Wirtschaftsregierung« zu verstehen und in welchem Verhältnis steht das dahinter

stehende Konzept zur bisherigen Architektur der Währungsunion? Zunächst ist festzuhalten, dass es keine allgemeine akzeptierten Vorstellungen dafür gibt, was eine europäische Wirtschaftsregierung ausmacht. Als sicher kann gelten, dass dahinter französische Vorstellungen stehen, die schon in der Debatte über die anzustrebende Strategie für die Integration der Märkte bei Gründung der damaligen EG sichtbar wurden. Danach sollte eine zentrale europäische Instanz darauf hinwirken, dass möglichst einheitliche Standards etwa in sozialer Hinsicht in allen Mitgliedsländern auf dem Verordnungswege verwirklicht werden. Erst dann sei fairer Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft möglich. Die deutsche Position setzte hingegen auf die angleichende Kraft des Wettbewerbs auf offenen Märkten, auch bei sozialen Standards (vgl. Runge 1972, 33). Im Gründungsvertrag finden sich Elemente sowohl der deutschen als auch der französischen Position wieder (vgl. Lammers 1991, 417 f.). Die Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung wurde von Frankreich dann explizit in die Verhandlungen über die Schaffung der Währungsunion Anfang der neunziger Jahre eingebracht. Eine solche Regierung sollte als eine Art Gegengewicht zu einer europäischen Zentralbank wirken. Sie wäre nach französischen Vorstellungen durch den Rat – soweit er die Staaten vertritt, die an der Währungsunion teilnehmen – gebildet worden. Sie sollte mit Kompetenzen ausgestattet sein, die die Unabhängigkeit der Zentralbank und deren strikte Ausrichtung auf das Stabilitätsziel in Frage gestellt hätten. Die französische Auffassung setzte sich in den Verhandlungen gegenüber den deutschen Vorstellungen, die sich an dem Modell einer unabhängigen Bundesbank orientierten und eine Globalsteuerung auf europäischer Ebene ablehnten, nicht durch; es kam vielmehr zu der oben skizzierten wirtschaftspolitischen Architektur der Europäischen Währungsunion (vgl. Thiel 1999, 49 f.).

Anfang dieses Jahres ist dann vor dem Hintergrund der Krise der Währungsunion die Idee einer europäischen Wirtschaftsregierung von französischer Seite wieder aufgegriffen worden. Auch Ratspräsident Herman Van Rompuy benutzte in (der auf Englisch verfassten Einladung) an die Regierungschefs zur Tagung des Europäischen Rates im März dieses Jahres den Begriff »economic government«. Er schlug vor, zu diskutieren, ob nicht neben der Überwachung der nationalen Budgets im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch eine Überwachung für die Wettbewerbsfähigkeit und die Leistungsbilanzen der Mitgliedsländer eingerichtet werden sollte. Ferner stellte er die Frage, ob nicht die Politik auf der nationalen Ebene diese Aspekte auch für andere Länder mitberücksichtigen müsste, wobei er diese Fragen an alle 27 Mitgliedstaaten adressierte und sie in einen Zusammenhang mit der neuen EU-Wachstumsstrategie stellte, zu der die Kommission bereits einen Vorschlag erarbeitet hatte (European Council 2010a). In den Schlussfolgerungen zur Tagung des Rates am 25.–26. März taucht der Begriff »economic government«

nicht auf; dort ist stattdessen von »coordination of economic policies« die Rede (European Council 2010b). In der »Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes« vom 25. März, die auf derselben Tagung verabschiedet wurde, wird ebenfalls nicht von »economic government« sondern von »economic governance« gesprochen.<sup>1</sup> Während in der deutschen Fassung »economic governance« mit »wirtschaftspolitische Steuerung« übersetzt wird, wird in der französischen Übersetzung dafür allerdings der Begriff »gouvernement économique« verwendet. Inzwischen ist eine »Task force on economic governance« unter dem Vorsitz des Ratspräsidenten eingesetzt worden, die sich mit Fragen der Budgetdisziplin und der Wettbewerbsfähigkeit aller Mitgliedsländer sowie einem effektiven Krisenmechanismus für die Länder der Eurozone beschäftigen soll. Auch in den bisherigen Kommuniqués dieser Arbeitsgruppe ist in diesem Zusammenhang stets von »economic governance«, nie von »economic government« die Rede. Gleichwohl forderte Staatspräsident Sarkozy mit Vehemenz die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung. Sie solle sich auf die 16 Mitgliedsländer der Eurozone beschränken und über ein eigenes Sekretariat auf europäischer Ebene verfügen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat beides abgelehnt, sich aber auf den Sprachgebrauch »europäische Wirtschaftsregierung« eingelassen. Auf einem Treffen am 14. Juni 2010 hat sie sich nach einem Bericht der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 15. Juni mit Staatspräsident Sarkozy auf eine »europäische Wirtschaftsregierung der 27 Mitgliedstaaten« geeinigt, die stärker als bisher sein solle.

Der Gebrauch der Begriffe »gouvernement économique«, »economic government«, »economic governance«, »wirtschaftspolitische Steuerung«, »europäische Wirtschaftsregierung« auf der politischen Bühne und auf dem europäischen Parkett trägt wenig zur inhaltlichen Klärung der dahinter stehenden Inhalte bei. Er zeigt vielmehr wie hinter Formelkompromissen um Positionen gerungen wird. Um die Debatte voranzutreiben, ist es notwendig, die Positionen und die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Paradigmen klar zu benennen, auch auf die Gefahr hin, dass dabei allzu sehr vereinfacht wird. In einer weiten und konsequenten Auslegung dürfte es bei der Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung um Folgendes gehen:<sup>2</sup>

Für die Länder der Eurozone soll auf europäischer Ebene eine verbindliche Koordinierung der öffentlichen Haushalte (der Fiskalpolitik) der Mitgliedsländer vorgenommen werden. Dabei ist die Fiskalpolitik eines Landes sowohl auf die kon-

junktuelle Lage und Wettbewerbsperformance des einzelnen Mitgliedslandes als auch auf die anderer Mitgliedsländer auszurichten. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und ihre Festlegung allein auf das Stabilitätsziel wären aufzuheben. Die nationalen Lohnpolitiken wären so zu koordinieren, dass durch sie keine lohnkostenbedingten Vor- oder Nachteile eines Landes innerhalb der Eurozone entstehen. Auch sonstige wirtschaftspolitische Entscheidungen auf der nationalen Ebene, die Einfluss auf die Wettbewerbsposition des jeweiligen Landes gegenüber anderen Mitgliedsländern des gemeinsamen Währungsraumes haben, wären auf europäischer Ebene abzustimmen. Ein Land mit Leistungsbilanzdefiziten innerhalb der Eurozone wäre etwa dazu zu bringen, Maßnahmen zur Verbesserung seiner Wettbewerbssituation zu ergreifen sowie die Binnennachfrage und die Lohnentwicklung zu drosseln. Einem Land mit Außenhandelsüberschüssen hingegen wäre zu verordnen, sich bei Maßnahmen zur Verbesserung seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückzuhalten sowie die Binnennachfrage und die Löhne expandieren zu lassen. Man könnte diese Politikkonzeption als eine auf der europäischen Ebene angesiedelte und auf nationale Belange Rücksicht nehmende Globalsteuerung bezeichnen. Sie setzt stark auf diskretionäre Entscheidungen auf zentraler Ebene und misst der Preisstabilität keine allzu große Bedeutung bei. Das Konzept einer europäischen Wirtschaftsregierung steht damit der bisherigen wirtschaftspolitischen Architektur der Währungsunion diametral entgegen.

### Eine Genese der Krise

Die aktuelle Krise der Währungsunion manifestiert sich im Wesentlichen in den Problemen der ehemals armen Länder an der südlichen und westlichen Peripherie der EU. Griechenland, Portugal, Spanien und Irland haben, wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß, mit einem doppelten Defizit zu kämpfen: in ihren Staatshaushalten sowie in ihren Leistungsbilanzen. Wie konnte es dazu kommen? Diese Länder schienen doch seit Beginn der neunziger Jahre bis zum Ausbruch der Finanzkrise einen fulminanten Aufholprozess zu durchlaufen mit weit überdurchschnittlichen Wachstumsraten. Beim Pro-Kopf-Einkommen hatten sie gegenüber dem EU-Durchschnitt beträchtlich aufgeholt. Irland konnte sich sogar an die Spitze der Einkommenshierarchie in der EU (nach Luxemburg) setzen. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise schien auch die Verschuldungssituation der öffentlichen Haushalte in Spanien und Irland unbedenklich; in beiden Ländern lag die Schuldenquote seit Beginn der Währungsunion deutlich unter dem Referenzwert von 60% und sie verringerte sich bis 2008 deutlich. Die Entwicklung der Kohäsionsländer ist umso bemerkenswerter, als in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre vielfach befürchtet und auch prognostiziert wurde, dass sie dem Druck des Programms zur Vollendung des Binnenmarktes nicht würden standhal-

<sup>1</sup> »We consider that the European Council must improve the economic governance of the European Union and we propose to increase its role in economic coordination and the definition of the European Union growth strategy.«

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Védrine (2010) oder Artus (2010). Sehr anschaulich beschreibt Busch (2010) das entsprechende wirtschaftspolitische Paradigma.

ten können. Diese Annahme war auch der Grund für einen massiven Ausbau der europäischen Regionalpolitik, die sich mit ihrer Förderung dann stark auf diese Länder konzentrierte. Die Beschlüsse zur Schaffung der Währungsunion 1993 waren erneut von der Prognose und interessengeleiteten Behauptungen begleitet, dass es ohne eine zusätzliche Förderung diesen Ländern nicht möglich sei, an der geplanten Währungsunion zu partizipieren. Folge davon war, dass spezielle Fördermaßnahmen für diese Länder auf den Weg gebracht wurden (vgl. Lammers 2007, 290). Es kam zur Einrichtung des Kohäsionsfonds, der nur für diese Länder Hilfen für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und in den Umweltbereich vorsah. Seitdem werden diese Länder auch als »Kohäsionsländer« bezeichnet.

Es könnte schnell der Schluss gezogen werden, dass es die massive EU-Förderung aus den diversen EU-Fonds war, die zu den überdurchschnittlichen Wachstumsraten und dem Aufholprozess der Kohäsionsländer geführt haben. Sicherlich hat die massive Regionalförderung, die zeitweise in einigen Ländern mehr als 4% des nationalen BIP ausmachte, von der Nachfrageseite her zu dem Wirtschaftsboom in diesen Ländern beigetragen. Dabei wird aber übersehen, dass die europäische Integration der späten achtziger sowie der neunziger Jahre mit ihren verschiedenen Schritten den Kohäsionsländern generell hervorragende und einzigartige Möglichkeiten bot, zu den reichen europäischen Ländern auch ohne regionalpolitische Interventionen aufzuschließen. Der Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal zur damaligen EG öffnete die Grenzen für den Zufluss von Kapital aus den Kernländern der Gemeinschaft. Die geringe Kapitalintensität sowie die niedrigen Lohnkosten, die das vergleichsweise geringe ökonomische Entwicklungsniveau dieser Länder widerspiegelte, machten sie attraktiv für Kapitalzuflüsse, sei es über Direktinvestitionen oder Portfolio-Investitionen. Der Beitritt dieser Länder war zudem für sie mit einer weitaus größeren Chance für Integrationsgewinne verbunden als für den Wirtschaftsraum der Altmitglieder. Für sie eröffnete sich ein großer und einkommensstarker Absatzmarkt. Für die Altmitglieder war hingegen der Markt der Neumitglieder vergleichsweise klein mit entsprechend geringen Möglichkeiten für deren Unternehmen, die Produktion aufgrund zunehmender Exporte auszuweiten. Die Fortschritte im Rahmen des Binnenprogramms bei der weiteren Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte sowie der Personen- und Kapitalverkehrsfreiheit haben diese Tendenzen weiter verstärkt. Dies gilt auch für Irland, das schon seit 1973 Mitglied war. Aber nicht nur die reale Integration brachte für die Kohäsionsländer überdurchschnittliche Gewinne, dies gilt auch für die monetäre Integration. Durch die Errichtung der Währungsunion wurde ein Nachteil beseitigt, den sie bis dahin immer im Wettbewerb gegenüber Deutschland und anderen stabilitätsbewussten Ländern in Europa gehabt hatten (vgl. Sinn 2010, 6 f.). Bis Mitte der neunziger Jahre lagen die Kapitalmarktzinsen in den Kohäsionsländern

(und Italien) für ansonsten vergleichbare Papiere weit über den entsprechenden Zinssätzen in Deutschland. Bis zur unwiderruflichen Festlegung der Umrechnungskurse der nationalen Währungen zum Euro Ende 1998 (im Falle Griechenlands im Juni 2001) haben sich die Zinssätze der Kohäsionsländer immer weiter dem niedrigen deutschen Zinsniveau angenähert und die Differenzen verschwanden schließlich ganz. Mit Beginn der Währungsunion konnten sich Investoren in den Kohäsionsländern plötzlich so günstig refinanzieren wie in Deutschland. Erst seit dem Beginn der Finanzkrise haben sich die Kapitalmarktzinsen wieder auseinanderentwickelt mit deutlichen Risikoaufschlägen für die Kohäsionsländer, insbesondere für Griechenland.

Die Kohäsionsländer befanden sich somit bedingt durch den europäischen Integrationsprozess rund zwanzig Jahre lang in einer äußerst komfortablen Situation. Zwar hat sich dies bis zur Finanzkrise (in Portugal nur bis etwa zum Jahr 2000) auch in überdurchschnittlichen Wachstumsraten niedergeschlagen, dieses Wachstum war aber offensichtlich nicht nachhaltig. Zugenommen haben insbesondere der Konsum sowie die Bautätigkeit, zu großen Teilen finanziert durch zu strömendes Kapital aus den Kernländern der Union. Die Exporte entwickelten sich schwach, die Leistungsbilanzen gerieten ins Minus. In Irland und Spanien kam es zu einer Immobilienblase. Die Preise und Löhne stiegen weit schneller als im übrigen Währungsraum. Die Lohnentwicklung lief der Produktivitätsentwicklung davon mit der Folge abnehmender internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Die hohen Investitionen schlugen sich nur mäßig in einer Modernisierung des Kapitalstocks nieder, weil zu großen Teilen in Immobilien investiert wurde. Auch die massive Förderung aus den EU-Fonds hat zu den Fehlentwicklungen beigetragen. Zur Aufblähung des Bausektors haben sie mit der starken Ausrichtung der Förderung auf die physische Infrastruktur allemal einen Beitrag geleistet.

Letztlich sind die äußerst positiven Rahmenbedingungen, die der europäische Integrationsprozess den Kohäsionsländern lange Zeit geboten hat, verspielt worden. In der Politik wie in der Bevölkerung haben sie Wohlstandsideologien erzeugt. Es schien lange Zeit in den Kohäsionsländern nicht notwendig, die Verantwortung für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wahr- und die realwirtschaftlichen Anpassungen vorzunehmen, die zu den Einkommensansprüchen gepasst hätten. Die vorhandenen Spielräume hätten aber dazu genutzt werden müssen, den Unternehmens- und den Staatssektor, den Bildungsbereich und die sozialen Sicherungssysteme umfassend zu modernisieren. Dies hat die Politik in den Kohäsionsländern versäumt; sie hat stattdessen überkommene Besitzstände nicht angetastet, sondern ausgebaut oder neue eingeführt. Fehlentwicklungen, wie der Blasenbildung auf den Immobilienmärkten, wurde nicht entgegengewirkt. Wer, wenn nicht die Politik und die Tarifvertragsparteien in den Kohäsionsländern, trägt die Verant-

wortung dafür, dass diese Länder lange Zeit über ihre realwirtschaftlichen Verhältnisse gelebt haben und Maßnahmen unterblieben, die Fehlentwicklungen unterbanden? Die Spielregeln der Währungsunion hätten hier ohne Zweifel die nationalen Akteure in der Pflicht gesehen. Auch gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde verstoßen. Griechenland hat z.B. seit seinem Beitritt zur Währungsunion nie die Maastricht-Kriterien erfüllt. Überdies hat Griechenland bei seiner Berichterstattung über die Staatsfinanzen bis zuletzt mit geschönten Zahlen gearbeitet.

Allerdings hat es auch Verstöße gegen die Spielregeln der Währungsunion gegeben, die nicht den Kohäsionsländern anzulasten sind. Andere Länder wie Frankreich und Deutschland haben ebenfalls den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzt; diese beiden Länder waren zudem treibende Kräfte für eine Aufweichung der ursprünglichen Regeln. Entscheidend ist, dass von Seiten der EU-Ebene die Verstöße gegen die Spielregeln der Währungsunion ohne Konsequenzen blieben und die ursprünglich vorgesehenen Sanktionen nicht verhängt wurden. Stattdessen wurden die Regeln den Interessen einzelner Mitgliedsländer angepasst. Dies hat in den Kohäsionsländern – aber nicht nur dort – die Stabilitätskultur unterminiert soweit sie je vorhanden war.

Es deutet also wenig darauf hin, dass die gegenwärtige Krise der Währungsunion ihrer grundsätzlichen Konzeption geschuldet ist, zumindest nicht, was die Zuordnung wirtschaftspolitischer Ziele zu dafür verantwortlichen Trägern betrifft. Sie beruht vielmehr darauf, dass die wirtschaftspolitischen Akteure der Mitgliedsländer die tragenden Spielregeln der Währungsunion missachtet haben und dass die Mechanismen unzureichend sind, um ein Einhalten der Spielregeln zu gewährleisten.

### **Europäische Wirtschaftsregierung – keine brauchbare Alternative**

Hätte eine europäische Wirtschaftsregierung, wie sie oben umrissen wurde, die Krise verhindern können? Eine europäische Wirtschaftsregierung hätte theoretisch zwei Optionen gehabt. Die erste Option hätte darin bestanden, im Prinzip genau das durch zentrale Vorgaben durchzusetzen, was einzelne Länder versäumt haben: Sie hätte von Beginn der Währungsunion an die Lohnpolitik in den Kohäsionsländern auf einen strikt an der jeweiligen Produktivitätsentwicklung orientierten Kurs zwingen müssen, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auf den Märkten der Eurozone zu sichern. Sie hätte ferner detaillierte länderspezifische Vorgaben für die notwendigen Reformen etwa auf den Arbeitsmärkten und in den sozialen Versicherungssystemen verordnen müssen, die ebenfalls zur Wahrung der Preiswettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Mitgliedslän-

dern notwendig gewesen wären. Um eine verbesserte Wettbewerbsposition auf Märkten mit international gehandelten Gütern und Diensten zu erreichen, wären erhebliche Anpassungen in der Wirtschaftsstruktur und der Angebotspalette der Unternehmen anzuordnen gewesen. Es hätten Maßnahmen durchgesetzt werden müssen, die der Blasenbildung auf den Immobilienmärkten entgegengewirkt hätten. Die Fiskalpolitik hätte den privaten Konsum etwa über höhere Steuern stärker begrenzen und die Unternehmen zu mehr produktivitätssteigernden Investitionen bewegen müssen. Maßnahmen zur umfassenden Modernisierung des Staatssektors wären auf den Weg zu bringen gewesen. Alle diese Notwendigkeiten hätte eine europäische Wirtschaftsregierung differenziert für jedes einzelne Land rechtzeitig erkennen und entsprechende Maßnahmen durchsetzen müssen.

Die zweite Option einer europäischen Wirtschaftsregierung hätte darin bestanden, die Reformnotwendigkeiten und den Druck zur Anpassung in den Kohäsionsländern dadurch abzumildern, dass sie anderen Ländern untersagt hätte, ihre internationale Wettbewerbsposition (weiter) zu verbessern. Nach der Logik der Politikkonzeption einer europäischen Wirtschaftsregierung hätte bei dieser Option in Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen wie in Deutschland oder den Niederlanden eine über den jeweiligen Produktivitätsfortschritt hinausgehende Lohnpolitik gefahren werden müssen. Zudem wären in diesen Ländern solche Maßnahmen zu behindern, mindestens aber nicht zu fördern gewesen, die die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit (weiter) gesteigert hätten. Ferner hätte in diesen Ländern über eine expansive Fiskalpolitik der private Konsum stimuliert werden müssen, auch wenn die öffentliche Verschuldung bereits einen hohen Stand erreicht hätte. Dadurch wäre es – so die Logik dieser Politikkonzeption – zu geringeren Exporten in die Länder mit Defiziten in der Leistungsbilanz sowie zu einer verstärkten Nachfrage nach Importen aus diesen Ländern gekommen. Die nicht unabhängige Zentralbank hätte dafür den geldpolitischen Rahmen zur Verfügung zu stellen gehabt, mit der Folge höherer Inflation.

Der Verzicht auf mögliche Schritte zur Erhöhung der nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit in Überschussländern mag zwar nach der zweiten Option eine Erleichterung für die Länder mit Leistungsbilanzdefiziten innerhalb der Währungsunion darstellen. Bei globaler Sicht der Dinge hätte dieser Verzicht aber verringerte Absatzchancen auf den Weltmärkten zur Folge gehabt und hätte dem Ziel diametral entgegengestanden, das wirtschaftliche Wachstum der Eurozone insgesamt zu fördern.

Wie man es auch dreht und wendet, eine europäische Wirtschaftsregierung hätte somit keine brauchbare Alternative dargestellt. Dies gilt auch für die Bewältigung der jetzigen Krise. Eine europäische Wirtschaftsregierung würde an der Tatsache, dass von einzelnen Ländern unange-

nehme realwirtschaftliche Anpassungen notwendig sind, um den Bestand der Währungsunion sowie Wohlstand und Beschäftigung in allen Mitgliedsländern zu sichern, nichts ändern. Die theoretische Möglichkeit, diese Anpassungslasten durch eine laxere Geldpolitik, eine expansivere Lohn- und Fiskalpolitik sowie durch Zurückhaltung bei Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in Überschussländern abzumildern, wird mit mehr Inflation, geringerer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten sowie geringerem Wachstum der Eurozone erkaufte. Eine europäische Wirtschaftsregierung stellt keine »soft option« bereit. Was in der Währungsunion fehlt, sind Anreiz- und Sanktionsmechanismen, die wirtschaftspolitische Akteure zu einem verantwortungsvollen Verhalten sowohl auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene anhalten. Die Währungsunion braucht keine europäische Wirtschaftsregierung, sie braucht eine wirksame Governance, um dieses Verhalten zu erzeugen.

## Literatur

- Artus, P. (2010), *Die deutsche Wirtschaftspolitik: ein Problem für Europa?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe WISO direkt, Berlin.
- Busch, K. (2010), *Europäische Wirtschaftsregierung und Koordinierung der Lohnpolitik*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Internationale Politikanalyse, Berlin.
- European Council (2010a), Invitation Letter by President Herman Van Rompuy to the European Council, Brüssel, 23. März 2010.
- European Council (2010b), Conclusions, EUCO 7/10, cover note, Brüssel, 26. März 2010.
- Lammers, K. (2007), »Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum«, *Raumforschung und Raumordnung* 65(4).
- Lammers, K. (1991), »Arbeitsmarktregulierung im EG-Binnenmarkt«, in: Marr, R. (Hrsg.), *Euro-strategisches Personalmanagement*, Band 2, München und Mehring.
- Runge, C. (1972), *Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften*, München.
- Sinn, H.-W. (2010), »Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa«, *ifo Schnelldienst* 63(10), 3–9.
- Thiel, E. (1999), »Der Weg zum Euro: Politische Hintergründe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion«, in: Wenzel, H.-D. (Hrsg.), *Integration und Transformation in Europa. Beiträge aus dem Forschungsschwerpunkt*, Universität Bamberg, Forschungsforum 9/1999, 45–52.
- Védrine, H. (2010), »Deutschland, Frankreich, Europa«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Juli 2010, 9.

Ist der Euro in Gefahr? Droht eine Inflation oder eine Abwertung? Mit diesen Fragen setzt sich Hans Willgerodt in seinem Kommentar auseinander.

Es werden jetzt gewaltige Geldbeträge »bereitgestellt«, um eine umfassende Hilfsaktion der Regierungen des Euroraumes finanzieren zu können. Diese Aktion leidet unter einer ebenso großen, wahrscheinlich beabsichtigten Unklarheit über das Problem, das man damit lösen will. Es wird behauptet, der Euro sei in Gefahr und man müsse ihn retten. Die Publizistik spricht besinnungslos von der Gefährdung des Euro, ohne mitzuteilen, worin sie eigentlich besteht.

Also muss man selbst herausfinden, was gemeint sein könnte:

1. Ist etwa der normale tägliche Zahlungsverkehr innerhalb des Eurogebietes und mit den übrigen Währungsräumen gestört? Davon ist bisher nichts bekannt geworden.
2. Hat gar eine Kapitalflucht aus dem Euroraum eingesetzt, weil der Staat eines kleinen Euromitglieds, nämlich Griechenlands, überschuldet und zahlungsunfähig geworden ist? Von einer Kapitalflucht erheblichen Umfangs aus dem Euroraum ist bisher nichts zu spüren. Das fernsehträchtige Gerede von der Krise des Euro könnte natürlich irgendwann dazu führen, dass sich in- und ausländische Anleger davon nervös machen lassen. Doch wohin könnte das Kapital fliehen? Die USA, Japan, Großbritannien und so weiter sind um keinen Deut vertrauenswürdiger als das Eurogebiet, und die Schweiz als Zufluchtsort würde mit einer Aufwertung des Schweizer Franken antworten müssen, wenn der Kapitalzufluss sehr groß werden würde. Man setzt außerdem die Schweiz unter Druck, um den Aufenthalt fremden Geldes dort weniger angenehm zu machen.
3. Der Euroraum könnte unter Inflation leiden oder eine Geldentwertung erwarten lassen. Bisher kann davon noch keine Rede sein. Der Euro ist in diesem Sinne stabiler denn je. Die jetzt

in Nacht- und Nebelaktionen beschlossenen »Hilfen« für den Euro beabsichtigen im Übrigen das genaue Gegenteil einer Inflationsbekämpfung. Man stellt gewaltige Summen neu zu schaffenden Geldes bereit, um helfen zu können. Die europäische Zentralbank will nun Staatspapiere ankaufen, also die Geldmenge ausweiten oder umlenken. Mit der Ausweitung der Geldmenge ist im 20. Jahrhundert zweimal die deutsche Währung durch Inflation ruiniert worden. Um wie viel auf diesem Weg der Euro inflationiert oder Kapital umgelenkt werden soll, wird nicht mitgeteilt, und Grenzen dafür sind nicht zu erkennen. Die bereits immer wieder zur höflichen Unverbindlichkeit degenerierte, als peinlich angesehene Formel von der Preisstabilität, auf die man achten werde, möchte man dehnbar und zur bloßen Freundlichkeit werden lassen. Das geltende stabilitätssichernde Europarecht wird durch die Regierungen, auch durch die deutsche Regierung, verantwortungslos behandelt. Das lässt erwarten, man werde die vorläufig noch geltende, aber von anderen Vorschriften bereits eingeeengte Klausel der Preisstabilität wirkungslos machen können. Französische Ökonomen und Politiker scheinen sich von ihr bereits verabschiedet zu haben.

Gleichwohl ist zurzeit das Inflationsproblem jedenfalls in Deutschland nicht akut. Es kann höchstens im ganzen Eurogebiet aktuell werden, wenn die in verschiedenen Konjunkturprogrammen bereit gestellten Mittel in Bewegung kommen und außerdem der jetzt gegründete große Hilfsfonds benutzt wird. Er würde zum großen Teil mit neu geschaffenen Geld gefüllt werden, vor allem, soweit der Internationale Währungsfonds

\* Prof. Dr. Hans Willgerodt em., war Inhaber der Professur für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln und Schriftleiter des ORDO-Jahrbuchs für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft.

beteiligt ist. Denn er ist als eine Art von Geldproduktionsmaschine konstruiert.

Käme es wirklich zur Inflation und Geldentwertung, würde der mit Staatsdefiziten begründete Einsatz des neuen europäischen Fonds wie der Versuch wirken, mit Benzin Feuer zu löschen.

4. Es könnte zu einer deflatorischen Krise gekommen sein. Die Konjunktur, vor allem auch in Deutschland, erholt sich zurzeit, und von einer deflatorischen Tendenz kann schon deswegen keine Rede sein, weil der Geldkreislauf mit Liquidität überschwemmt worden ist. In Betracht kommt allerdings eine Vertrauenskrise, die von noch soviel Liquidität nicht behoben werden kann. Eine solche Krise kann höchstens von den Regierungen durch ihre unsoliden Finanzpolitik hervorgerufen werden. In Griechenland ist sie schon entstanden und muss nun mit noch unklaren Erfolgsaussichten herauseitern. Eine Krise des Euro ist damit nicht verbunden.
5. Im Inland hat der Euro noch nicht an Wert verloren. Das könnte geschehen, wenn der inflatorische Hilfsfonds zur »Rettung« des Euro ausgegossen wird.

Aber ist nicht der Wechselkurs des Euro in Gefahr, also sein Außenwert? Wogegen müsste er verteidigt werden, weshalb und für wen?

- Zunächst könnte er gegen eine Abwertung verteidigt werden. Für die produzierende reale Wirtschaft würde eine Abwertung des Euro die Konjunktur anregen, also die Exporte fördern und die Importe dämpfen. Ist das bei noch immer etwas lahmender Inlandskonjunktur schädlich? Wo man doch gerade ein Konjunkturprogramm mit großen Beträgen und Trompetentönen ins Werk gesetzt hat. Es ist noch nicht zu erkennen, was an einer Abwertung bei leicht überbewertetem Euro schädlich sein sollte.
- Aber selbst wenn die Verteuerung der Importe inflatorisch wirken würde, wäre der zur Rettung bereitgestellte Fonds zur Bekämpfung einer Abwertung so geeignet wie neuer Brennstoff für das Löschen von Feuer.

Wer hat eigentlich ein Interesse an einem unveränderten Wechselkurs des Euro? Das sind alle diejenigen, die sich nicht in Euro, sondern in Auslandswährung verschuldet haben und bei fallendem Eurowert höhere Eurobeträge zur Bedienung ihrer Schuld aufwenden müssten. Die meisten jetzt gefährdeten Staatshaushalte des Eurogebietes sind wohl eher in Euro verschuldet, so dass dieses Problem wenig relevant ist.

Von einer Aufwertungstendenz des Euro ist nichts zu bemerken. Weshalb wäre sie gefährlich, es sei denn für Banken, die zuviel ausländische Währung halten? Gäbe es

sie, dann wohl wegen größerer Inflation von Fremdwährungen und zur sinnvollen Verhinderung von importierter Inflation.

Im Ganzen ist für sich allein der Eurowechselkurs ein weniger relevantes Problem geworden, je mehr sich der Güterhandel im Euroraum zwischen dessen Mitgliedern abspielt, wo es kein Wechselkursproblem gibt.

In Wirklichkeit ist nicht der Euro gefährdet, sondern es sind diejenigen, die in unverantwortlicher Weise fiskalisch unsoliden Euroländern Kredite gewährt haben und nun um den Wert der von ihnen gekauften Staatspapiere bangen. Um Hilfe zu bekommen, möchten sie ihre eigene Zahlungskrise als Krise des Euro ausgeben und die Öffentlichkeit dazu mobilisieren.

Haben sich deutsche oder französische Eurobanken übermäßig mit griechischen oder anderweitig faulen Staatspapieren eingedeckt, könnten sie in Schwierigkeiten geraten. Sie haben solche Papiere gekauft, als sie bei sich schon abzeichnendem Misstrauen in die Finanzpolitik der Schuldnerstaaten billig oder hochverzinslich zu kaufen waren. Sie haben dies getan, weil sie damit gerechnet haben, dass andere, vorläufig noch solidere Euroländer im Notfall für die Schulden der unsoliden Länder aufkommen würden. Dies widerspricht zwar dem eindeutigen Wortlaut der europäischen Verträge. Man hat aber auf juristische Auslegungskünste vertraut, mit denen in die Vertragstexte eingeschmuggelte Allgemeinklauseln jetzt herangezogen werden, um das europäische Währungssystem aufzuweichen und alle bisherigen Grundsätze der Stabilität über Bord zu werfen. Es kommt dies nicht nur den unsoliden Schuldnern zugute, sondern vor allem auch ihren nicht weniger unsoliden Gläubigern. Da die jetzt geplanten Hilfsaktionen zugleich den Übergang zu inflatorischem Politikergeld gebracht haben, können damit zugleich französische und andere Inflationsfreunde zufrieden sein.

Die Spekulation der verantwortungslosen Gläubiger, es würde ihren unsoliden Staatsschuldnern und damit auch ihnen selbst bei Zahlungsunfähigkeit der Schuldner von bisher noch weniger unsoliden Euroländern geholfen werden, ist also in vollem Umfang aufgegangen.

Was hat das mit dem Euro zu tun? Für sich allein nichts. Denn die helfenden Euroländer könnten ja ihre Hilfe solide aus regulären Staatseinnahmen finanzieren. Es würde sich um eine bloße Umverteilung von regulär eingenommenen und erwirtschafteten Beträgen zwischen verschiedenen Euroländern handeln. Aber das ist natürlich nicht gemeint. Wieso auch soll der deutsche oder gar der slowakische Steuerzahler direkt und sichtbar griechische oder anderweitig faule Staatspapiere wieder werthaltig machen, um Gläubigerbanken vor Verlusten zu bewahren, falls sie sich an solchen

Machenschaften beteiligt haben, anstatt sich um die Finanzierung der produzierenden Wirtschaft zu kümmern?

Das Verfahren ist subtiler. Zunächst verschulden manche Staatsleiter ihren Staat bis zu einer Grenze, bei der man gerade noch aus regulären Staatseinnahmen die Kredite mindestens angemessen verzinsen und nach Fristablauf der Kredite wieder durch neue Kredite ersetzen kann. Auch kann diese Grenze für einige Zeit überschritten werden, bis die Märkte begreifen, was gespielt wird und misstrauisch werden. Für einige Zeit kann man auf diese Weise nicht nur staatliche Investitionen, sondern auch und vor allem Konsum- und Sozialausgaben scheinbar folgenlos finanzieren. Doch das stößt irgendwann an Grenzen. Das ist schmerzlich, wenn sich die Politik daran gewöhnt hat, die Wähler oder Interessengruppen mit ständig steigenden nicht regulär finanzierten Beträgen aus der Staatskasse zu bestechen. Bevor jedoch die Kreditwürdigkeit eines Staates vom Kapitalmarkt wirklich in Frage gestellt wird, kann er von der Vorstellung von der angeblichen Konkursunfähigkeit des Staates profitieren. Irgendwann kommt jedoch diese Vorstellung ins Wanken und macht sich zuerst in steigenden Risikozuschlägen beim Ersatz alter durch neue Kredite bemerkbar und in Kursabschlägen für Staatspapiere. Am Ende verweigern die Kapitalgeber überhaupt jeden Kredit. Die Wechselreiterei des Staates stößt an Grenzen, er wird zahlungsunfähig. Auf dem Weg dorthin befinden sich alle Euroländer, auch Deutschland, nur in verschiedenem Grade.

Wenn der normale Kapitalmarkt einen Staat, der schon an das Ende dieses Weges gelangt ist, nicht mehr mit Krediten zu normalen Zinssätzen versorgt, sucht man nach politischen Auswegen. Denn was der Markt nicht mehr hergibt, lässt sich vielleicht auf politischem Wege erreichen. Zu diesem Zweck werden »Spekulanten« entdeckt und propagandistisch geschwärzt. Es gibt sie auch wirklich, die aus den Staatspapieren eines solchen Landes aussteigen. Sie fördern diese Bewegung noch durch Börsengeschäfte. Diese Spekulanten will man abschrecken. Mit neuem Geld kann man Staatspapiere stützen. Ist das zugleich eine Hilfe für die Gesamtwirtschaft?

Um das Vertrauen der Kapitalmärkte zurückzugewinnen, könnten die Staaten freilich die staatliche Finanzpolitik wieder solider machen, aber das ist nicht immer wirklich gewünscht. Es ist auch strapaziös, verlorenes Vertrauen wiederzugewinnen. Denn Vertrauenswürdigkeit lässt sich allgemein vor allem durch permanent zuverlässiges Verhalten herstellen, nicht selten aber sehr schnell verspielen. Ganz trifft dies allerdings für den Kapitalmarkt nicht zu. Denn anlagebereite Mittel sind ständig auf der Suche nach guten Schuldner, die sich manchmal nicht so leicht finden lassen. Dazu muss man ihre Pläne prüfen. Das ist mit Arbeit verbunden, verlangt einzel- und gesamtwirtschaftliche Kenntnisse und bringt nur geringe Provisionen. Solch mühsames Ge-

schäft überlässt man lieber kleineren Banken und Kreditgenossenschaften. Vor allem viele Großbanken sind eher auf kurzfristige und vergängliche Buchgewinne ausgerichtet. Man betreibt »Investment Banking«, das so heißt, weil es unmittelbar mit realen Investitionen in der produzierenden Wirtschaft nichts zu tun hat. Bei diesem Banking ist die Risikobereitschaft im Anlagegeschäft größer, weil die Renditen größer sein können. Allerdings passen sich auch Verluste dieser Größenordnung an.

Manchmal ist das große Kapital jedoch nachsichtig, wie südamerikanische Beispiele zeigen, und ist sogar bereit, schon Ansätze einer Rückkehr zur finanzpolitischen Vernunft spekulativ zu honorieren. Das alles bedeutet:

Es gibt jedenfalls für ein gestraucheltes Schuldnerland keinen, und schon gar keinen technischen Grund, von der Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen abzusehen. Aber diese Rückkehr ist unbeliebt. Denn Politiker und Politikerinnen sehen oft ihre Hauptaufgabe darin, ihnen nicht gehörendes Geld möglichst weitgehend für irgendwelche Zwecke auszugeben, mit denen sie sich beliebt machen und ihre Selbstwertergebnisse steigern können.

Wen wundert es nun, dass es zwischen dem großen Kapital und den großen Staatsschuldnern zu einer Interessensharmonie kommt, die auf Kosten Dritter gehen soll? Das große Kapital hat teilweise mit hohem Risiko Staatspapiere finanzpolitisch unsolider Länder gekauft. Im Interesse bankrotter oder sich dem Bankrott nähernder Staatsregierungen liegt es, möglichst ungeschoren davon zu kommen, das heißt vor einem radikalen Sparkurs so weit wie möglich bewahrt zu werden. Da bietet es sich an, die übrigen mehr oder weniger finanzpolitisch solideren Länder, vorzugsweise Deutschland, zur Kasse zu bitten, um den Bankrotteuren beizustehen. Dazu müssen dort Politiker und Interessenten geworben werden oder sich selbst in massiver Form anbieten. Es sind in diesen zur Hilfe aufgerufenen Ländern die Großbanken und Großanleger, die systemrelevant sind oder dafür gehalten werden, die – so scheint es jedenfalls – in konzertierter Aktion ihre Regierungen und europäische Behörden mit einem Weltuntergangsgemälde unter Druck setzen. Sie haben unsolide Staatspapiere anderer EU-Länder gekauft oder möchten das tun, wollen sich aber vom Risiko entlasten und setzen eigene Probleme mit den Problemen ihres eigenen Landes gleich.

Ganz falsch ist das nicht. Ein Untergang zum Beispiel der Deutschen Bank, für den allerdings mehr geschehen müsste als ein griechischer Staatsbankrott, könnte wie einst in der Weltwirtschaftskrise nach 1930 die Katastrophe der Darmstädter und Nationalbank zu einer Krise des ganzen nationalen Geldsystems führen oder doch mindestens dazu beitragen. Freilich sind die damals entscheidenden Nebenbedingungen einer etwa deutschen Inlandskrise heute

nicht erfüllt. Es wird heute nicht wie damals ein falscher Wechselkurs durch Deflation verteidigt, solange die EU-Zentralbank nicht vollständig den Verstand verliert. Auch ist die Lage der deutschen Binnenwirtschaft gänzlich anders. Man befindet sich dort nach bemerkenswert widerstandsfähiger Krisenbewältigung auf dem Wege der Normalisierung. Nur die allgemeine Politik und Regierungskunst sind durch ähnliche Orientierungslosigkeit und teilweise banale Defekte (wie einst die Senilität des Reichspräsidenten) gekennzeichnet. Vorhandene radikale Parteien halten sich noch zurück. Die beherrschende linke Publizistik warnt mit amtlicher Hilfe ständig vor dem bisher praktisch einflusslosen Rechtsradikalismus und versucht mit großem Erfolg, den Linksradikalen zum Status einer honorigen parlamentarischen Kraft zu verhelfen. Nur die Linken befinden sich auf dem Wege zur Macht. Aber Berlin ist noch nicht Weimar.

Wie dem auch sei: Die Rechnung des konzentrierten Kapitals ist aufgegangen und damit teilweise auch diejenige der unsoliden Schuldnerstaaten. Griechenland dient als Vorbild. Diesen Staaten und damit auch dem konzentrierten Kapital soll im Falle der Not ebenso geholfen werden, und zwar mit Beträgen von auf den ersten Blick schwindelerregender Höhe.

Wie wirkt das? Das hängt von der Primärwirkung und den Nebenbedingungen ab. Als Primärwirkung verspricht man sich eine Abschreckung von sich ausbreitender Spekulation. Diejenigen, die mit einer Abwertung von Staatspapieren der finanzpolitisch unsoliden Länder rechnen, sollen daran gehindert werden, auf diese Abwertung zu spekulieren und einerseits damit gute Geschäfte zu machen, andererseits diese Abwertung angeblich hervorzurufen oder zu verstärken. Ob die Spekulation eine solche Abwertung willkürlich hervorrufen kann, wenn dafür kein realer Hintergrund besteht, ist fraglich und eher unwahrscheinlich. Wer gegen solide Staatspapiere spekuliert, riskiert erhebliche Verluste. Die Einzelheiten sollen hier nicht vertieft werden. Das jetzige Hilfsprogramm will solche Spekulationen auch dann verhindern, wenn ein realer Hintergrund von Zahlungsunfähigkeit eines Eurolandes bereits offenkundig geworden ist. Gleichsam nachträglich soll durch die Hilfe die bis dahin berechnete Spekulation entmutigt werden.

Für diesen Fall setzt ein Ringen zwischen dem Kapitalmarkt und dem Hilfsfonds ein, in dem der Stärkere und der Dauerhaftere gewinnt. Die Lage des Hilfsfonds ist aussichtslos, wenn die finanzpolitische Ursache der staatlichen Zahlungsunfähigkeit nicht beseitigt wird. Wenn das wie im Falle Griechenlands nur halbherzig geschieht, eine weitere Nettozunahme der Staatsschuld also erlaubt wird, hängt alles davon ab, ob die Zahlungsfähigkeit des Landes auf andere Weise, etwa durch Einsparungen oder neue Steuerquellen trotz weiterer Zunahme der Staatsschuld wiederhergestellt werden kann. Langfristig bestehen bleibende

staatliche Defizite summieren sich von Periode zu Periode so stark, dass selbst der jetzt bereitgestellte Fonds schließlich aufgebraucht ist.

Er wird auch aufgebraucht, wenn durch ihn immer mehr Euroländer dazu verführt werden, wie Griechenland eine finanzpolitisch riskante Politik zu betreiben. Der Fonds wirkt wie eine Vollkaskoversicherung für Staatsfinanzen und die finanzierenden Geldgeber. Von einer Selbstbeteiligung der Großbanken im möglichen Schadensfall ist bisher keine Rede. Vielmehr bekreuzigen sich Finanzminister und Banken vor einer solchen Möglichkeit, weil dann bekannt werden würde, wer alles an den faulen Krediten beteiligt gewesen ist. Dass die riskierenden Finanzinstitute wie bisher ohne Diskussion über in Betracht kommende Summen völlig ungeschoren bleiben sollen, kann nur mit ihrem politischen Einfluss erklärt werden. Angeblich sind jedoch die deutschen Banken gnädigst bereit, sich auf freiwilliger Basis an der Hilfsaktion zu beteiligen, indem sie der Kreditanstalt für Wiederaufbau Kredite gewähren, mit denen sie die Hilfskassen aufbessern kann. Die Banken tauschen damit faktisch einen unsoliden, zum Beispiel griechischen, Staatsschuldner gegen eine noch solide Forderung an den deutschen Staat, Verzinsung und Provision eingeschlossen.

Was hat das alles mit dem Euro zu tun? Eine geschickte Propaganda der Interessenten, die sich einer ökonomisch ungebildeten Publizistik bemächtigt hat, stellt den möglichen Angriff der Spekulation auf den Marktkurs unsolider Staatspapiere als Angriff auf den Euro dar. Angeblich sinkt der Eurokurs, wenn solche Papiere nicht mehr zu alten Kursen gehandelt werden können. Sitzen die finanzierenden Institute im Euroraum, müssten ihre Verluste einen allgemeinen und länger anhaltenden Pessimismus von Kapitalanlegern im ganzen Euroraum hervorrufen, so dass eine größere Kapitalflucht aus dem Eurogebiet einsetzt. Für einen solchen Vorgang ist eine Panik nötig, die nun doch nicht so leicht entstehen kann. Sitzen die Verliererinstitutionen außerhalb des Euroraumes, ruft ihr Verlust eher in ihrer Heimatwährung Pessimismus hervor, der einer Kapitalflucht aus dem Euroraum entgegenwirkt. Ein gewisser Einfluss auf den Eurowechsellkurs können Verluste von Großbanken durchaus haben, aber doch nur dann, wenn die Bruttoverluste bei bestimmten Staatspapieren überhaupt zu Nettoverlusten der jeweiligen Banken geführt haben und nicht aus anderen Geschäften kompensiert oder überkompensiert werden. Seit wann sind deutsche Banken allein vom Geschäft mit unsoliden griechischen Staatspapieren abhängig? Wäre das so, dann hätten ihre Leitungspersonen rechtzeitig entlassen werden müssen. Im Ganzen ist diese geschickte und erfolgreiche Propaganda nichts anderes als eine unverfrorene Interessenideologie.

Der gewaltige Interventionsfonds, der jetzt beschlossen wird, besteht nicht aus Ersparnissen, Kreditlinien oder Rückflüssen

sen, die im Geldkreislauf aktuell schon verfügbar sind oder leicht anderen Verwendungen entzogen werden können. Für den Fall, dass die Mittel wirklich verwendet werden, müssen sie erst aus verschiedenen Quellen beschafft werden. Zunächst muss der Fonds bzw. müssen die zur Einzahlung verpflichteten Länder Kredite am Kapital- und Geldmarkt aufnehmen. Je nach Größenordnung kann das den Inlandszins steigern oder zu Kapitalzuflüssen aus dem Ausland führen. Die innere Aufbringung der Mittel in dieser Form bedeutet für sich allein aber keine Gefahr für den Euro, sondern entzieht vor allem anderen Verwendungen investierbare Mittel. Wer unsolide Staatspapiere oder deren Schuldner oder Käufer unterstützt, kann mit den aufgewandten Beträgen gleichzeitig nichts anderes kaufen.

Ein Problem entsteht allerdings, wenn der Rettungsfonds aus neu und inflatorisch geschaffenen Mitteln finanziert wird. Das ist vor allem bei Mitteln des Internationalen Währungsfonds der Fall. Nimmt man den Rettungsfonds wirklich aus inflatorischen Mitteln in Anspruch, erhöhen diese Beträge die inländische Geldmenge des Euroraumes. Das wirkt der Tendenz nach preissteigernd, kann also zu einem sinkenden Realwert des Euro und zu seiner Abwertung gegenüber dem Ausland führen. Die Europäische Zentralbank will in Zukunft diese Art der Finanzierung entgegen den bisherigen Regeln durch Ankauf von Staatspapieren ausweiten. Zwar besteht die europäische Vorschrift, dass die Bank den Staaten keine unmittelbaren Kredite gewähren darf. Dass der indirekte Weg über den Ankauf von Staatspapieren auf denselben Vorgang hinausläuft, bedeutet eine Kapitulation der Bank vor den Inflationsinteressenten in den eigenen Reihen und macht in Zukunft jeden Inflationsgrad möglich, da man die Vorschrift, stabile Preise zu sichern, beliebig aufweichen kann. Französische Vorschläge in dieser Richtung sind bereits öffentlich bekannt. Deutscher Widerstand soll durch eine »Europäische Wirtschaftsregierung« unter französisch gelenkter Führung gebrochen werden. Man hat also einen Rettungsfonds geschaffen, bei dem in Zukunft Inflation als Löschungsmedium gegen die Folgen finanzpolitischer Unsolidität benutzt werden kann. Diese Unsolidität selber ist bereits ein inflatorisch wirkender Faktor.

Es ergibt sich also, dass der Fonds seine Funktion eigentlich nur erfüllen kann, wenn er gerade nicht in Anspruch genommen wird. Er teilt diese Eigenschaft mit jeder Bürgschaft. Wie in Friedrich Schillers berühmter Ballade muss der Bürge damit rechnen können, dass der Partner alles in seiner Macht Stehende unternimmt, um den Bürgschaftsfall zu vermeiden. Für unser Beispiel bedeutet das eine Rückkehr ausnahmslos aller Mitglieder des Euroraumes zur finanzpolitischen Solidität und Geldwertstabilität. Davon kann bisher in so gut wie keinem Euroland gesprochen werden, auch nicht in Deutschland. Bisher ist nur geplant, dass die noch Einäugigen den schon Blinden helfen sollen. Doch gibt es vielseitige Bekundungen, man wolle nun end-

lich zur finanzpolitischen Solidität zurückkehren oder übergehen. »Die Botschaft hör ich wohl, allein, mir fehlt der Glaube.« Die USA als Hauptmacht des Westens denken an so etwas nicht im Traum. Und ihre Lehren erobern die europäische Wirtschaftswissenschaft und die ratgebenden Mitarbeiter der Regierungen.

Sehr wahrscheinlich ist folgender Ablauf: Aus Mitteln des Fonds werden faule Staatspapiere gekauft. Die Gläubiger dieser Papiere können sie dabei ohne Verlust abstoßen. Auch die staatlichen Schuldner dieser Papiere werden endgültig entlastet. Den Schaden tragen die relativ stabileren Länder durch höhere eigene Staatsschuld, für die ihre Bürger aufkommen müssen. Oder aber man sozialisiert den Verlust durch neu gedrucktes Geld.

Die Investitionen im westdeutschen verarbeitenden Gewerbe sind 2009 eingebrochen. Nach den Ergebnissen des aktuellen ifo Investitionstests hat das verarbeitende Gewerbe (einschließlich des Bergbaus und der Gewinnung von Steine und Erden) im vergangenen Jahr seine Ausgaben für neue Investitionsgüter um ein Viertel gekürzt. Für 2010 ist wieder ein Anstieg von knapp 4% zu erwarten. Das ifo Institut erhebt zweimal jährlich Daten zur Investitionsentwicklung im verarbeitenden Gewerbe. An der diesjährigen Haupterhebung, die wie üblich in den Monaten März bis Juni stattfand, haben sich fast 1900 Unternehmen beteiligt; auf sie entfallen über die Hälfte (51%) der Investitionen im verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands. Erfasst wurden neben der Investitionsentwicklung im vergangenen Jahr auch die Investitionsplanung für 2010 und die Zielsetzung der Investitionstätigkeit.

## 2009: Investitionsrückgang um ein Viertel

Der bereits 2008 einsetzende konjunkturelle Einbruch hat die Investitionstätigkeit der Unternehmen im vergangenen Jahr gedämpft. Die Nachfrage – sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland – ging dramatisch zurück und führte zu leeren Auftragsbüchern. Angesichts äußerst geringer Kapazitätsauslastung verbunden mit Kurzarbeit schränkten die Firmen ihre Investitionen erheblich stark ein.

Nach den Ergebnissen der aktuellen ifo Investitionserhebung reduzierten die westdeutschen Industrieunternehmen 2009 mit 38,1 Mrd. € ihre Investitionen gegenüber dem Vorjahr um gut ein Viertel (Tab. 1). Der reale Rückgang bewegte sich aufgrund der relativ geringen Preisänderungen für neue Bauten und Ausrüstungen in ähnlicher Größenordnung. Die Hochrechnung der Planangaben vom Herbst vergangenen Jahres

hatte einen Rückgang von knapp 22% ergeben. Die Unternehmen haben also offensichtlich ihre Investitionsabsichten nochmals etwas nach unten revidiert. Einen derartig hohen Investitionsrückgang hat es seit Bestehen des ifo Investitionstests (1955) nicht gegeben. Der bis dahin stärkste Rückgang war mit nominal 20% (real 21%) 1993 zu verzeichnen. Allerdings hatten die Investitionen damals in den Jahren zuvor – wieder vereinigungsbedingt – ein sehr hohes Niveau erreicht. Der Rückgang 1993 war auch auf das verstärkte Engagement der Firmen in den neuen Bundesländern zurückzuführen, welches teilweise zu Lasten der Investitionsaktivitäten in Westdeutschland ging.

Anders als damals sind 2009 aber auch im verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer die Investitionen drastisch gesunken, so dass sich für Gesamtdeutschland ein ähnlich starker Rückgang von nominal knapp 25% (real 24%) ergibt.

**Tab. 1**  
**Bruttoanlageinvestitionen**

Bereich	Mill. €		Veränderungsraten		
	2007	2008	2008/2007	2009/2008	2010/2009
Bergbau	710	680	- 3	- 4	+ 4
Verarbeitendes Gewerbe	50 225	37 450	+ 9	- 25	+ 4
davon:					
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	13 065	9 330	+ 6	- 29	+ 5
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	28 205	20 850	+ 15	- 26	+ 2
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	5 475	4 280	+ 1	- 22	+ 8
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	3 480	2 990	- 11	- 14	+ 4
Bergbau und verarbeitendes Gewerbe <sup>3)</sup>	50 935	38 130	+ 9	- 25	+ 4

<sup>3)</sup> Ohne Baugewerbe, allgemeine Energie- und öffentliche Wasserversorgung.

Quelle: ifo Investitionstest.

**Tab. 2**  
**Zusammensetzung der Investitionen**

Bereich	Anteile an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen in %							
	Betriebsbauten <sup>a)</sup> (einschl. in Bau befindlicher)				Ausrüstungen <sup>b)</sup>			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Verarbeitendes Gewerbe	15	12	13	14	85	88	87	86
davon:								
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	18	15	14	12	82	85	86	88
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	14	11	12	15	86	89	88	85
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	13	11	12	14	87	89	88	86
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	15	12	13	14	85	88	87	86

<sup>a)</sup> Ohne Wohnungsbauten. – <sup>b)</sup> Diese Position enthält Maschinen und maschinelle Anlagen (einschl. in Aufstellung befindlicher) sowie Fahrzeuge, Werkzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Quelle: ifo Investitionstest.

Differenziert man die Investitionsausgaben nach neuen Bauten und Ausrüstungsgütern, so sind vor allem die Ausgaben für neue Ausrüstungsgüter gesunken. Im verarbeitenden Gewerbe hatten sie 2009 einen Anteil von 86% und die Bauinvestitionen entsprechend einen Anteil von 14% (Tab. 3). Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene dominierten aber wie üblich die Bauinvestitionen (Anteil 2009: 61%). So war auch im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche nur ein Rückgang von nominal und real rund 9% zu verzeichnen.

### Stark nachlassende Investitionstätigkeit auf breiter Ebene

Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes wurden die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungen 2009 in allen Hauptgruppen – und in fast allen Branchen – spürbar eingeschränkt. Im *Nahrungs- und Genussmittelgewerbe* lagen sie rund 14% unter dem Vorjahresniveau und im *Bergbau* gut 4%.

Das *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe* reduzierte seine Investitionsausgaben 2009 im Durchschnitt um 29%. In der chemischen Industrie betrug der Rückgang 20%. In ähnlicher Größenordnung bewegten sich die Kürzungen in der eisenschaffenden Industrie, in der NE-Metallerzeugung sowie im Bereich Steine und Erden. Erheblich stärker – um rund die Hälfte – wurden die Investitionen vor allem in der Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung eingeschränkt, aber auch in der Holzbearbeitung, in der Gummiverarbeitung und in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) sowie bei den Gießereien. Der starke Rückgang in der Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung ist allerdings auf ein Großprojekt zurückzuführen, das 2008 abgeschlossen und in Betrieb genommen wurde. Nicht ganz so drastisch war die Kürzung – mit gut einem Drittel – bei den Ziehereien und Kaltwalzwerken.

Das *Investitionsgüter produzierende Gewerbe* hat insgesamt gesehen seine Ausgaben für neue Sachanlagen im vergangenen Jahre um 26% eingeschränkt. Der Straßenfahrzeugbau, der – gemessen an seinem Investitionsvolumen – nicht

**Tab. 3**  
**Tendenzen der Investitionsplanung**

Bereich	Im Jahr 2010 wollen gegenüber 2009 ... % der Unternehmen <sup>a)</sup> investieren				zum Vergleich: Pläne für				
	mehr	gleich- viel	weniger	Saldo <sup>b)</sup>	2009	2008	2007	2006	2005
Verarbeitendes Gewerbe	59	1	40	+ 19	- 19	+ 44	+ 40	+ 48	+ 19
davon:									
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	59	2	39	+ 19	- 16	+ 35	+ 42	+ 59	+ 26
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	59	1	40	+ 19	- 31	+ 64	+ 48	+ 49	+ 17
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	62	3	35	+ 27	- 1	+ 18	+ 38	+ 31	+ 14
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	54	2	44	+ 10	+ 29	- 17	- 3	+ 37	+ 19

<sup>a)</sup> Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – <sup>b)</sup> Differenz der Prozentanteile der gewichteten »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen aus der jeweiligen Frühjahrserhebung.

Quelle: ifo Investitionstest.

nur in dieser Hauptgruppe, sondern auch in der Industrie insgesamt das höchste Gewicht hat, kürzte seine Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter 2009 um fast 30%. Ähnlich stark – zwischen 30 und 40% – schränkten im Durchschnitt die Unternehmen der Stahlverformung, der Feinmechanik und Optik und die Hersteller von EBM-Waren ihre Investitionsausgaben ein. Der stärkste Rückgang – um rund die Hälfte – war allerdings im Schiffbau zu verzeichnen. Kürzungen um rund 20% meldeten der Maschinenbau, die Elektrotechnik sowie der Luft- und Raumfahrzeugbau. Der Stahl- und Leichtmetallbau war die einzige Branche, die ihre Investitionen leicht – um rund 5% – erhöhte.

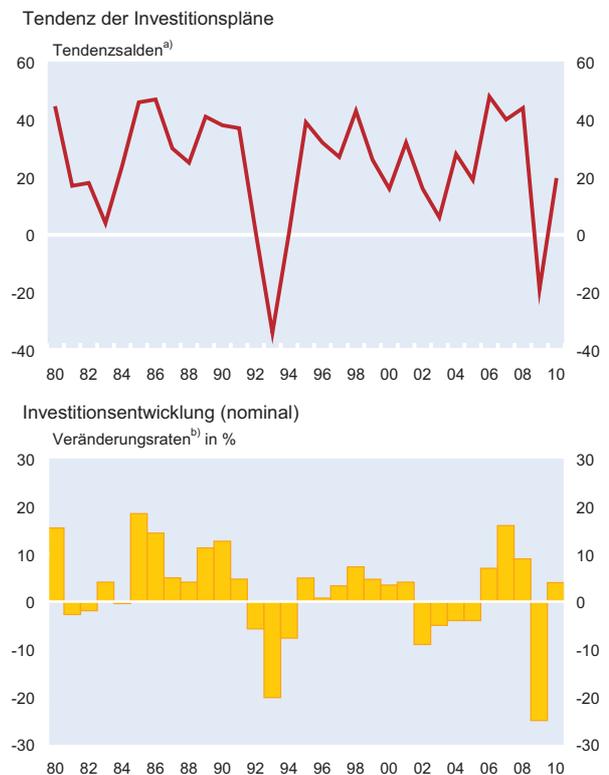
Im *Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe* wurden die Investitionen 2009 durchschnittlich um 22% gedrosselt. Am stärksten – um fast die Hälfte – kürzte die Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Schmuck usw. ihre Investitionen. Rückgänge um rund 30% meldeten folgende Branchen: Herstellung von Kunststoffwaren, Textilindustrie, Bekleidungsindustrie, Feinkeramik sowie die Hersteller und Verarbeiter von Glas. Etwas geringer – zwischen 10 und 20% – waren die Investitionskürzungen in der Holzverarbeitung und im Ledergewerbe. Demgegenüber war in der Papier- und Pappverarbeitung nur ein leichter Rückgang von rund 5% zu verzeichnen. Die einzige Branche, die ihre Investitionen 2009 nicht zurückgenommen hat, ist die Druckerei und Vervielfältigung. Sie dürfte – insgesamt gesehen – in ähnlichem Umfang in neue Bauten und Ausrüstungsgüter investiert haben wie im Jahr zuvor.

**2010: Leichter Investitionsanstieg**

Die konjunkturelle Lage hat sich im Laufe der vergangenen Monate wieder deutlich erholt. Insbesondere die Auslands-, aber auch die Inlandsnachfrage ziehen wieder spürbar an und die Auftragsbücher füllen sich. Die Kapazitätsauslastung nimmt wieder deutlich zu und liegt nach den neuesten Ergebnissen des ifo Konjunkturtests vom Juli nur noch knapp unter dem langjährigen Durchschnitt. So hat sich auch das Investitionsklima wieder merklich verbessert.

Nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests ist damit zu rechnen, dass die Talfahrt der Industrieinvestitionen 2010 zu Ende geht: Anders als 2009 überwiegen in diesem Jahr wieder eindeutig die Unternehmen, die mehr als im Vorjahr investieren wollen. Knapp drei Fünftel der Testteilnehmer planen, im laufenden Jahr mehr als im Jahr 2009 zu investieren, während zwei Fünftel der befragten Firmen eine Kürzung ihrer Investitionsausgaben vorgesehen haben. Der Saldo aus den »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen liegt bei + 19 (vgl. Abb. 1). Berücksichtigt man zudem die von den Unternehmen gemeldeten quantitativen Investitionspläne

**Abb. 1**  
Entwicklung der Investitionen in der westdeutschen Industrie



a) Differenz zwischen den "Mehr"- und den "Weniger"-Meldungen, Stand: Frühjahr des laufenden Jahres.  
b) Bruttoanlageinvestitionen der Industrie, 2009: vorläufig, 2010: ermittelt aufgrund der Planangaben.

Quelle: ifo Investitionstest (West).

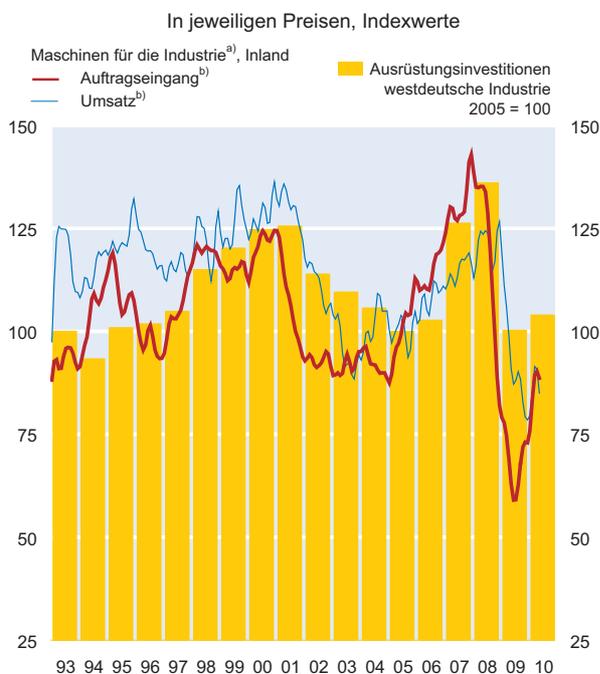
ne, so dürften die Investitionen des verarbeitenden Gewerbes 2010 nominal knapp 4% (real gut 4%) über dem Vorjahresniveau liegen.

Ein guter Indikator für die Investitionsneigung in der Industrie ist die Entwicklung der Auftragseingänge bei den Industrieausrüstern des Maschinenbaus (Abb. 2). Diese nehmen nach dem drastischen Einbruch im Jahr 2008 seit Mitte vergangenen Jahres wieder deutlich zu. Die Inlandsumsätze der Maschinenbauer, deren Entwicklung aufgrund der Lieferzeiten etwas verzögert ist, steigen seit Anfang 2010 ebenfalls wieder. Das ist ein weiterer Beleg dafür, dass die Investitionstätigkeit in diesem Jahr wieder zunehmen wird.

**Vorsichtige Investitionsbelegung**

Nach dem extrem starken Rückgang im vergangenen Jahr zeichnet sich nach den aktuellen Ergebnissen des Investitionstests für 2010 in allen Hauptgruppen wieder eine mehr oder weniger leichte Investitionsbelegung ab. Im *Nahrungs-*

**Abb. 2**  
**Nachfrage der westdeutschen Industrie nach Ausrüstungsgütern**



<sup>a)</sup> Hersteller von Baustoffmaschinen, Hütten- und Walzwerksanlagen, Gießereimaschinen, Apparatebau, Holzbearbeitungsmaschinen, Gummi- u. Kunststoffmaschinen, Druck- und Papiermaschinen, Werkzeugmaschinen, Präzisionswerkzeuge, Schuh- u. Ledermaschinen, Trocknungsanlagen, Textilmaschinen, Nähmaschinen und Nahrungsmittelmaschinen.

<sup>b)</sup> Saisonbereinigt und geglättet.

Quelle: VDMA; ifo Institut.

und Genussmittelgewerbe ist eine Steigerung der Investitionsausgaben um rund 4% zu erwarten. Der Bergbau dürfte 2010 seine Ausgaben für neue Sachanlagen ähnlich stark erhöhen.

Das Grundstoff- und Produktionsgüter produzierende Gewerbe will im Durchschnitt seine Investitionen in diesem Jahr um 5% erhöhen. Den stärksten Investitionsanstieg – um etwa ein Viertel – meldete in diesem Bereich die Holzbearbeitung, die in den zwei Jahren zuvor ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter erheblich gekürzt hatte. Die chemische Industrie, die konjunkturell gesehen schon relativ früh wieder Boden unter den Füßen gewonnen hat, plant, ihre Ausgaben für neue Sachanlagen 2010 um rund 10% aufzustocken. Nur relativ leichte Erhöhungen – um weniger als 10% – haben die Branchen NE-Metallerzeugung, Zellstoff-, Papier- und Pappeherzeugung und der Bereich Steine und Erden vorgesehen. Ein im Vergleich zum Vorjahr unverändertes Investitionsniveau ist nach den Meldungen in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) und in der Gummiverarbeitung zu erwarten. Demgegenüber wollen die eisenschaffende Industrie, die Gießereien sowie die Ziehe-

reien und Kaltwalzwerke ihre Ausgaben für neue Investitionsgüter um 5 bis 10% einschränken.

Im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe ist nach dem derzeitigen Planungsstand der Unternehmen im Jahr 2010 nur mit einem leichten Investitionsanstieg von 2% zu rechnen. Das Schwergewicht hier – der Straßenfahrzeugbau – will seine Investitionen in diesem Jahr um 6% erhöhen. In ähnlicher Größenordnung (um 5–10%) dürften die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter auch in der Elektrotechnik und in der Herstellung von EBM-Waren aufgestockt werden. Wesentlich stärkere Anhebungen sind vor allem im Luft- und Raumfahrzeugbau, aber auch in der Feinmechanik und Optik (um rund ein Drittel bzw. ein Viertel) geplant. Die Stahlverformung will in ähnlichem Umfang investieren wie 2009. Allerdings sind auch im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe noch Rückgänge zu erwarten: Der Maschinenbau, der in den Jahren 2007 und 2008 seine Produktionskapazitäten erheblich aufgerüstet hatte, beabsichtigt, seine Ausgaben für neue Sachanlagen 2010 nochmals spürbar zu zurückzufahren, und zwar um etwa 15%. Nicht ganz so stark (um knapp 10%) wollen auch der Schiffbau und der Stahl- und Leichtmetallbau ihre Investitionen kürzen.

Im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe zeichnet sich nach den aktuellen Plänen der Unternehmen im laufenden Jahr ein Investitionsanstieg von 8% ab. Ein Rückgang – von rund 10% – ist nur noch in der Glasindustrie und im Ledergewerbe zu erwarten. Erhöhungen – von 10 bis gut 20% – sind vom Bekleidungs-gewerbe, der Feinkeramik, der Kunststoffverarbeitung, dem Textilgewerbe, der Holzverarbeitung sowie von der Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Schmuck usw. geplant. Die Papier- und Pappeverarbeitung hat nach den Meldungen nur einen leichten Investitionsanstieg von rund 5% vorgesehen und die Druckerei und Vervielfältigung will ihre Investitionsausgaben im Vergleich zum Vorjahr konstant halten.

### Erweiterungsinvestitionen dominieren wieder deutlicher

Während im vergangenen Jahr das Investitionsmotiv *Erweiterung* infolge der schwachen Investitionstätigkeit etwas an Bedeutung verlor, dominiert es 2010 nicht nur insgesamt, sondern auch wieder in fast allen Industriehauptgruppen (Tab. 4). Dabei sind jedoch weniger Kapazitätserweiterungen bestehender Produktionsprogramme als vielmehr Änderungen und Ausweitungen der Produktpalette vorgesehen (Tab. 5). Insgesamt haben knapp drei Fünftel (57%) der Unternehmen 2009 in erster Linie in Erweiterungsmaßnahmen investiert. Für dieses Jahr liegt der entsprechende Prozentsatz bei 61% (vgl. Abb. 3).

**Tab. 4  
Zielsetzung der Investitionen**

Bereich	Als Hauptziel ihrer Investitionen nannten ... % der Unternehmen <sup>a)</sup>											
	Kapazitätserweiterung				Rationalisierung				Ersatzbeschaffung			
	2007	2008	2009	2010 geplant	2007	2008	2009	2010 geplant	2007	2008	2009	2010 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	67	64	57	61	11	10	14	13	22	26	29	26
davon:												
Grundstoff- u. Produktionsgütergewerbe	55	54	41	52	13	11	21	11	32	35	38	37
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	77	77	70	72	7	7	10	9	16	16	20	19
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	49	44	39	43	23	18	19	20	28	38	42	37
Nahrungs- u. Genussmittelgewerbe	72	43	41	36	9	9	13	36	19	48	46	28

<sup>a)</sup> Gewichtet mit dem Firmenumsatz.

Quelle: ifo Investitionstest.

Außerordentlich hohe Bedeutung haben Erweiterungsinvestitionen in diesem Jahr in der Elektrotechnik, im Luft- und Raumfahrzeugbau, im NE-Metallbereich und vor allem im Straßenfahrzeugbau, hier insbesondere unter dem Aspekt der Änderungen und Ausweitungen des Produktprogramms.

Gut ein Viertel (26%) der Unternehmen investiert 2010 in erster Linie in *Ersatzbeschaffungen*. Damit hat diese Investitionszielsetzung gegenüber dem Vorjahr (2009: 29%) wieder etwas an Bedeutung verloren. Hier sind vor allem folgende Branchen zu nennen: Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), Holzverarbeitung, Schiffbau, Herstellung und Verarbeitung von Glas, das Ledergewerbe sowie die Herstellung von EDV-Geräten.

Rationalisierungsmaßnahmen waren 2009 bei knapp einem Siebtel (13,7%) der Unternehmen in Westdeutschland

der wichtigste Investitionsanlass. In diesem Jahr verlieren sie wieder etwas an Gewicht (12,7%). Dieses Investitionsmotiv hatte im Laufe der vergangenen Jahre stark an Bedeutung eingebüßt. 1994 lag der entsprechende Anteil noch bei zwei Fünfteln. Umfangreiche Rationalisierungsinvestitionen sind 2010 in der Zellstoff- Papier- und Pappeerzeugung, in der Herstellung von EBM-Waren, im Textilgewerbe sowie im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe vorgesehen.

### Zusammenfassung

Nach den Ergebnissen der aktuellen ifo Investitionserhebung hat das westdeutsche verarbeitende Gewerbe seine Investitionen 2009 drastisch zurückgefahren. Mit 38,1 Mrd. € kürzten die Industrieunternehmen ihre Investitionen in neue Bau-

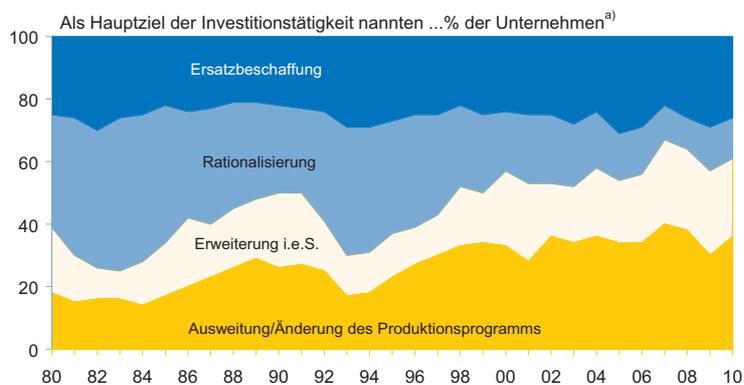
**Tab. 5  
Erweiterungsinvestitionen und Produktionsprogramm**

Bereich	... % der Unternehmen <sup>a)</sup> nahmen in erster Linie Erweiterungsinvestitionen vor, und zwar unter <sup>b)</sup>							
	Beibehaltung des Produktionsprogramms				Änderung bzw. Ausweitung des Produktionsprogramms			
	2007	2008	2009	2010 geplant	2007	2008	2009	2010 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	23	20	24	21	40	38	30	36
davon:								
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	25	24	27	26	28	24	13	23
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	21	18	21	18	52	54	44	50
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	23	22	24	24	23	18	13	13
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	23	20	30	27	32	7	11	9

<sup>a)</sup> Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – <sup>b)</sup> Die hier aufgeführten Prozentsätze ergänzen sich nicht zu den Anteilen für die Hauptziele (Tab. 4), da ein Teil der Firmen hierzu keine Angaben machte.

Quelle: ifo Investitionstest.

**Abb. 3**  
**Umstrukturierungen des Produktionsprogramms stehen im Vordergrund**



<sup>a)</sup> Meldungen aus dem westdeutschen verarbeitenden Gewerbe, gewichtet mit dem Firmenumsatz.  
 Stand: Frühjahr für das jeweilige Vorjahr, 2010: vorläufig.

Quelle: ifo Investitionstest (West).

ten und Ausrüstungsgüter gegenüber dem Vorjahr (nominal und real) um ein Viertel. Ein annähernd starker Rückgang (nominal 20%, real 21%) war im westdeutschen verarbeitenden Gewerbe nur im Jahr 1993 zu verzeichnen. Allerdings waren die Investitionen damals in den Jahren zuvor – wiedervereinigungsbedingt – auch besonders stark gestiegen. Zum Teil war der Rückgang 1993 auch auf das Engagement der westdeutschen Firmen in den neuen Bundesländern zurückzuführen.

Im laufenden Jahr ist bei den westdeutschen Industrieinvestitionen wieder mit einem leichten Anstieg zu rechnen. Nach dem derzeitigen Planungsstand werden sie 2010 nominal und real um rund 4% über dem Vorjahresniveau liegen. Nachdem im vergangenen Jahr in nahezu allen Branchen die Investitionsausgaben gekürzt wurden, zeichnet sich nun ein wesentlich differenzierteres Bild ab. Während einige Bereiche schon spürbare Investitionssteigerungen planen, sind in anderen, wie z.B. im Maschinenbau, noch deutliche Kürzungen vorgesehen.

Trotz der derzeit noch eher unterdurchschnittlichen Kapazitätsauslastung dominieren 2010 weiterhin Erweiterungsinvestitionen, diese dienen aber weniger den Kapazitätserweiterungen bestehender Produktionsprogramme als vielmehr Änderungen und Ausweitungen der Produktpalette. An zweiter Stelle stehen Ersatzbeschaffungen. Rationalisierungsmaßnahmen spielen weiterhin nur eine untergeordnete Rolle.

# Europäische Bauwirtschaft schrumpft in diesem Jahr in allen drei Baubereichen

Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz 2010

31

Erich Gluch und Ludwig Dorffmeister

Die Bauleistungen in Europa werden in diesem Jahr voraussichtlich zum dritten Mal in Folge abnehmen. Der für 2010 erwartete Rückgang dürfte nach Einschätzung der 19 Euroconstruct-Institute<sup>1</sup> rund 4% betragen. In den Jahren 2008 bis 2010 wird sich demnach der Umfang der Baumaßnahmen um insgesamt etwa 15% auf rund 1,26 Bill. € (in Preisen von 2009) verringern.

Lediglich in zwei Ländern – Polen und Schweiz – konnte 2009 ein Anstieg des Bauvolumens beobachtet werden. In den übrigen 17 Mitgliedsländern verlief die Entwicklung recht unterschiedlich. Während beispielsweise in Deutschland der Rückgang nur sehr gering ausfiel, verzeichneten Irland und Spanien dramatische Einbrüche.

Im vergangenen Jahr musste der Wohnungsbau erhebliche Einbußen hinnehmen, der Nichtwohnhochbau schrumpfte nahezu zweistellig. Lediglich im Tiefbau konnte das Niveau des Vorjahres noch gehalten werden. 2010 dürften nun in allen drei Baubereichen Rückgänge erfolgen. Im Wohnungsbau werden die Bauaktivitäten nur in moderatem Umfang abnehmen. Noch dämpfen in einigen Ländern vor allem umfangreiche Leerstände und der Preisverfall die Kauflust der privaten Haushalte. Im Gegensatz dazu werden die Bauleistungen im Nichtwohnhochbau erneut spürbar rückläufig sein. Insbesondere die Unternehmen halten sich angesichts der vielerorts nur moderaten Konjunkturaussichten noch mit Investitionen zurück. Das europäische Tiefbauvolumen dürfte in diesem Jahr zum ersten Mal seit 1996 sinken. Lediglich im Telekommunikationsbereich werden für 2010 mehr Baumaßnahmen erwartet als im Vorjahr. Großen Anteil an der negativen Entwicklung im Tiefbau hat die Verstärkung der Sparanstrengungen in Spanien. Unter anderem fielen auch staatliche Investitionen in die Infrastruktur dem Rotstift zum Opfer.

Für Westeuropa insgesamt bleiben die Aussichten verhalten. Auch 2012 dürften die getätigten Baumaßnahmen noch unter dem Niveau des Jahres 2009 liegen. In den vier analysierten osteuropäischen Ländern insgesamt wird sich dagegen spätestens ab 2011 das rasante Wachstum weiter fortsetzen. Dies ist allerdings vorwiegend auf den energischen Infrastrukturausbau in Polen zurückzuführen. In der Slowakei, Tschechien und Ungarn wird die weitere Entwicklung sichtlich weniger dynamisch verlaufen.

2009 schrumpfte das europäische Bauvolumen um fast 9%, nachdem bereits ein Jahr zuvor die Bauleistungen in Europa um rund 3% zurückgegangen waren. Die Hauptursachen hierfür waren dramatische Einbußen im Wohnungsbau sowie im Nichtwohnhochbau in einigen Ländern. In diesen erfolgten – nach meist stürmischen Anstiegen – kräftige Korrekturen bei den Immobilienpreisen. Zudem litt der gewerbliche Hochbau vielerorts stark unter den Folgen der Wirtschaftskrise.

## Keine Baukrise in Deutschland und der Schweiz

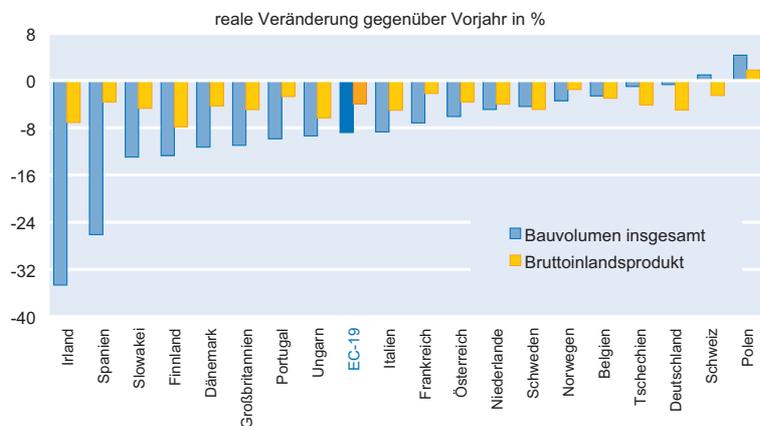
Die Entwicklungen in den einzelnen Ländern sind recht unterschiedlich. Deutschland beispielsweise, wies 2009 nur ein geringes Minus der Bauaktivitäten, die Schweiz sogar ein leichtes Plus auf (vgl. Abb. 1). In beiden Ländern waren in den

vergangenen Jahren so gut wie keine Überhitzungseffekte auf den Wohnungsmärkten zu beobachten. So blieb in die-

<sup>1</sup> Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk »Euroconstruct« wurde 1975 gegründet. Basierend auf jahrelanger Erfahrung und Weiterentwicklung kooperieren in diesem Verbund Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie 4 mittelosteuropäischen Ländern. Die zweimal pro Jahr an wechselnden Orten in Europa veranstalteten Konferenzen bilden den Kern der Euroconstruct-Aktivitäten; außerdem werden in unregelmäßigen Abständen Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität München ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Die in diesem Beitrag vorgestellten Analysen und Prognosen basieren auf den 19 Länderberichten zur 69. Euroconstruct-Konferenz, die am 25. Juni 2010 in Dublin durchgeführt wurde. Die 70. Euroconstruct-Konferenz ist für den 3. Dezember 2010 in Budapest geplant. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeunterlagen im Internet informieren ([www.cesifo-group.de](http://www.cesifo-group.de) oder [www.euroconstruct.org](http://www.euroconstruct.org)) oder sich schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

**Abb. 1**  
**Bauvolumen und Bruttoinlandsprodukt in Europa 2009**



Quelle: Euroconstruct.

sem Zeitraum u.a. die Finanzierung privater Wohneigentums-träume vonseiten der Banken konservativ. Daneben sind Deutschland und die Schweiz – trotz deutlicher Einschränkung der Wirtschaftsleistung – vergleichsweise gut durch die Wirtschaftskrise gekommen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit hielt sich in Grenzen. In Deutschland haben vor allem die Ausweitung des Arbeitsmarktinstrumentes »Kurzarbeit«, flexible Tarifverträge sowie die nur moderaten Lohn-erhöhungen der zurückliegenden Jahre dazu beigetragen, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht so stark verschlechterte, wie anfangs befürchtet. Die Schweiz profitierte von einer sehr robusten Inlandsnachfrage. Der private Verbrauch legte im Krisenjahr 2009 um gut 1 1/2% zu. Zusammen mit einem gestiegenen Staatskonsum (+ 2,4%) wurde damit die Investitionszurückhaltung der Unternehmen (- 4,0%) mehr als ausgeglichen.

### In Polen umfangreiche Tiefbaumaßnahmen, ...

Nur ein Land konnte im vergangenen Jahr ein höheres Wachstum der Bautätigkeit erzielen als die Schweiz. Das Plus von rund 4 1/2% resultiert dabei ganz wesentlich aus einem massiven Ausbau der Verkehrsinfrastruktur: Polen avanciert dadurch zur derzeit größten Baustelle Europas. Vor allem das Schnellstraßennetz soll rasch erweitert werden. Umfangreiche EU-Mittel haben mitgeholfen, dass die Tiefbaumaßnahmen seit 2005 zweistellig wachsen. Zur Fußball-Europameisterschaft, die 2012 in Polen und der Ukraine stattfindet, sollen nicht nur Stadien zur Verfügung stehen, die höchsten Ansprüchen standhalten. Insbesondere die Transportkapazitäten des Straßen- und Eisenbahnnetzes müssen noch deutlich ausgebaut werden, wenn man mit dem erwarteten Besucheransturm fertig werden will. Darüber hinaus müssen auch die Verkehrsanbindungen an die Nachbarstaaten verbessert werden. Die Fußball-EM stellt allerdings nur eine Zwischenstation dar. Denn auch in den Jah-

ren danach werden noch umfangreiche Maßnahmen durchgeführt werden müssen, um die Infrastruktur des Landes weiter an das westeuropäische Niveau anzupassen. Einen erheblichen Rückschlag erlebte Polen durch die Flutkatastrophe im Mai dieses Jahres, bei der die Wassermassen enorme Schäden an Straßen und Brücken anrichteten. Auf der einen Seite wurde dadurch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den betroffenen Regionen behindert. Auf der anderen Seite profitierten die Tiefbauunternehmen kurzfristig von zusätzlichen Mitteln der Regierung.

### ... dafür Schwächephase im Hochbau

Während der Tiefbau in Polen 2009 um mehr als ein Fünftel zugelegt hat, waren die Investitionen in Wohngebäude spürbar rückläufig. Das hohe Genehmigungs-niveau für Neubauwohnungen der beiden Vorjahre konnte nicht gehalten werden. Überdies führte ein rasanter Preisanstieg dazu, dass der Erwerb neu errichteter Eigentumswohnungen mittlerweile für viele Polen in weite Ferne gerückt ist. Auch das von der Regierung speziell für Familien aufgelegte Kreditprogramm, mit dem sich der Staat beim Immobilienerwerb an den fälligen Hypothekenzinsen beteiligt und das sich immer größerer Beliebtheit erfreut, konnte die Lage im Neubaubereich nicht stabilisieren. Trotzdem ist das Programm bislang ein großer Erfolg – allerdings ein Erfolg, der die polnische Regierung immer mehr Geld kostet. Deshalb wird derzeit darüber diskutiert, ab Mitte 2011 nur noch jüngere Familien (bis maximal 35 Jahre) in den Genuss dieser staatlichen Unterstützung kommen zu lassen und zudem lediglich den Erwerb von Neubauten zu fördern. Ende 2012 soll das Programm dann auslaufen. Bis dahin sollen aber nicht nur Familien und Alleinerziehende die Förderung erhalten, sondern auch Verheiratete ohne Kinder sowie Singles, wobei hier ebenso die Altersbeschränkung von 35 Jahren gelten wird. Die staatlichen Ausgaben für dieses Programm dürften somit bis 2012 anhaltend hoch bleiben.

Deutlich geringer als im Wohnungsbau (- 8%) war der Rückgang vergangenes Jahr im Nichtwohnhochbau (- 1 1/2%), wo vor allem Finanzierungsprobleme und sinkende Mieten zu einer geringeren Baunachfrage führten. Obwohl Polen das einzige Land in der EU war, das im vergangenen Jahr ein steigendes Bruttoinlandsprodukt (gut 1 1/2%) aufweisen konnte, ging nach Angaben von Eurostat die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe (- 3%) zum ersten Mal seit langer Zeit wieder zurück. Darunter litten u.a. die Investitionen in neue Industriegebäude, die 2009 um knapp 14% abnahmen.

### Irland und Spanien 2009 mit den am stärksten schrumpfenden Bauleistungen in Europa

In Irland und Spanien ist das Bauvolumen 2009 dramatisch eingebrochen. In Irland nahmen die Bauleistungen um mehr als ein Drittel ab, in Spanien betrug das Minus gut ein Viertel. Beide Länder haben enorme wirtschaftliche Schwierigkeiten, die zu einer sprunghaft gestiegenen Arbeitslosigkeit geführt haben. Die Staaten weisen zudem ein hohes Haushaltsdefizit auf und die Refinanzierung der Kredite an den internationalen Kapitalmärkten erweist sich als zunehmend schwieriger. In beiden Ländern war die Bauwirtschaft einer der Haupttreiber des zurückliegenden Aufschwungs, daneben florierten noch der Tourismus – aber auch die Finanzbranche. Es fehlen andere (Industrie-)Branchen, die nun verstärkt deren Funktion einnehmen könnten. Die spanischen Banken hielten zwar aufgrund strenger inländischer Bilanzvorschriften wertmäßig nur sehr wenig hochriskante Papiere und blieben somit von den Auswirkungen der Subprime-Krise weitgehend verschont. Zudem mussten sie aufgrund von Auflagen der Notenbank in guten wirtschaftlichen Phasen Vorsorgepuffer anlegen. Diese Puffer schmolzen allerdings infolge schnell ansteigender Hypothekenkreditausfälle rasch zusammen. Zum anderen waren die Auflagen zur Risikovorsorge für notleidende Immobilienkredite deutlich geringer als etwa hierzulande.

Der etwa Ende der neunziger Jahre einsetzende starke Preisanstieg bei Wohnimmobilien führte in Irland und Spanien zwischenzeitlich zu einem regelrechten Ansturm auf Wohnungen. Der Anstieg ist mittlerweile gestoppt. In den meisten Regionen sind die Preise sogar deutlich unter Druck. Aufgrund des Preisverfalls, hoher Leerstände sowie auch der allgemein kritischen konjunkturellen Lage haben sich private Unternehmen nahezu vollständig aus dem Wohnungsbau zurückgezogen. Nach Informationen der Europäischen Zentralbank haben sich die Wohnungspreise in Spanien, die zwischen 2001 und 2008 um knapp 115% zulegen konnten, seitdem lediglich um rund 11% verringert. Im Durchschnitt dürften die Preise damit immer noch merklich überhöht sein. Anders ist die Entwicklung hingegen in Irland. Dort wurde im 1. Quartal 2010 wieder ein Preisniveau erreicht, das dem aus dem 4. Quartal 2002 entspricht. Bezogen auf den Ende 2006 beobachteten Höchstwert beträgt der Rückgang rund ein Drittel. Hier fand demnach eine spürbare Korrektur statt, die die Preise wieder in Richtung eines »normalen« Niveaus bewegte – allerdings mit allen negativen Auswirkungen für den Wohnungsneubau.

### Bauvolumen in Westeuropa stark und in Osteuropa leicht rückläufig

Bezogen auf die Bautätigkeit befanden sich im Jahr 2009 alle übrigen Länder des Euroconstruct-Netzwerkes in einer

Situation, die sich weder so ungünstig wie in Irland oder Spanien, noch so »erfreulich« wie in Polen, Deutschland oder der Schweiz darstellte. So waren in den drei anderen osteuropäischen Staaten Rückgänge bei den erbrachten Bauleistungen zu verzeichnen, obwohl es beim Wohnungsbau als auch bei der Versorgung mit anspruchsvollen Gewerbeimmobilien oder leistungsfähigen Verkehrs- und Versorgungsnetzen noch einen erheblichen Nachholbedarf gibt. Trotz des Anstiegs des polnischen Bauvolumens verringerte sich im abgelaufenen Jahr der Umfang der Bauaktivitäten in den vier osteuropäischen Staaten insgesamt um gut 1/2%. 2008 erhöhten sich die Bauleistungen noch um mehr als 5 1/2% und 2007 sogar um gut 7 1/2%. Dieser Vergleich zeigt, dass sich die Gesamtsituation auf den Baumärkten in Osteuropa innerhalb kurzer Zeit deutlich verändert hat. Allerdings ist der leichte Rückgang im Jahr 2009 gegenüber dem in Westeuropa beobachteten Minus von gut 9% kaum der Rede wert.

In Ungarn schrumpfte das Bauvolumen im vergangenen Jahr um rund 9 1/2%. Neben Finanzierungsschwierigkeiten belastete hier vor allem die turbulente wirtschaftliche Lage. Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (-6,3%) wurde unter den Euroconstruct-Mitgliedsländern lediglich von Finnland und Irland übertroffen. Nur die absolut notwendigen (Bau)Investitionen wurden getätigt, zahlreiche größere Projekte verzögerten sich hierdurch. Da Ungarn nicht zum Euro-Raum gehört und auch nur einen überschaubaren Wirtschaftsraum aufweist, ist das Land ein potentielles Ziel für Währungsspekulationen internationaler Investoren. Hinzu kommt, dass etwa zwei Drittel der Konsumenten- und Hypothekendarlehen auf Fremdwährungen lauten. Zwar profitierten vor der Finanzkrise viele Ungarn von den vergleichsweise niedrigen Zinsen für Darlehen in Euro oder Franken. Die deutlichen Abwertungen des heimischen Forint führten jedoch rasch dazu, dass die aufgenommenen Kredite nicht mehr bedient werden konnten. Dabei bleibt allerdings zu berücksichtigen, dass die osteuropäischen Kapitalmärkte weitgehend unterentwickelt sind. Neben Krediten zur Baufinanzierung werden auch Anleihen von Unternehmen und Banken häufig in Leitwährungen ausgegeben. Das Angebot an Krediten in heimischer Währung ist weiterhin noch sehr begrenzt.

### Für 2010 weitere Abnahme der Bauaktivitäten um 4% erwartet

Nach dem Rückgang der europäischen Bauleistungen in den Jahren 2008 (-3%) und 2009 (-9%), werden sie 2010 ein weiteres Mal sinken. Die Besonderheit wird dabei sein, dass alle drei Baubereiche – Wohnungsbau, Nichtwohnhochbau und Tiefbau – schrumpfen werden. Für das laufende Jahr rechnen die Bauexperten von Euroconstruct mit einem Minus von insgesamt 4%. Erst 2011 dürfte ein leichtes Wachstum von gut

1% einsetzen. In den Jahren 2008 bis 2010 wird sich das Bauvolumen in Europa demnach voraussichtlich um insgesamt 15% verringern. Betrug das Bauvolumen in den 19 Euroconstruct-Ländern 2007 insgesamt noch rund 1,49 Bill. € (in Preisen von 2009), so dürfte es 2010 lediglich einen Umfang von etwa 1,26 Bill. € erreichen. Die Differenz entspricht fast dem gesamten Bauvolumen des größten Landes – Deutschland.

Vergleicht man die aktuelle, im Juni 2010 in Dublin präsentierte, Prognose für die europäische Bauwirtschaft mit der vorangegangenen vom November 2009 in Zürich, so zeigen sich für die Jahre 2009 und 2010 zum Teil deutliche Korrekturen. Insbesondere für die fünf großen west- sowie die vier osteuropäischen Länder mussten die Prognosen revidiert werden. Das Bauvolumen für Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien wird – nach der neuen Prognose – im Jahr 2010 um knapp 4 1/2% zurückgehen. Im vergangenen November gingen die Schätzungen lediglich von einer Abnahme um knapp 2% aus (vgl. Abb. 2). Für 2008 und 2009 erfolgten dagegen kaum Änderungen.

Verantwortlich für diese Korrektur ist in erster Linie die veränderte Situation in Spanien, das 2010 voraussichtlich als einziges Euroconstruct-Mitgliedsland weiter in der Rezession verharren wird. Die spanischen Staatsanleihen gerieten am Kapitalmarkt derart unter Druck, dass der spanischen Regierung keine andere Möglichkeit mehr blieb, als dem Anfang 2010 verabschiedeten Sparpaket im Mai ein weiteres folgen zu lassen. Damit sollte den Finanzmarktakteuren signalisiert werden, dass Spanien seinen Haushalt – trotz hohem Finanzierungsdefizits (2009: 11,2% bezogen auf das BIP) – im Griff hat und auch zukünftig seine Schulden zurückzahlen kann. Der Fokus des Krisenmanagements verlagerte sich mit den beiden Sparpaketen aber immer stärker von einem ursprünglich die Konjunktur stimulierenden Verhalten hin zu rigorosen

Sparanstrengungen – mit allen negativen Effekten für die heimische Wirtschaft.

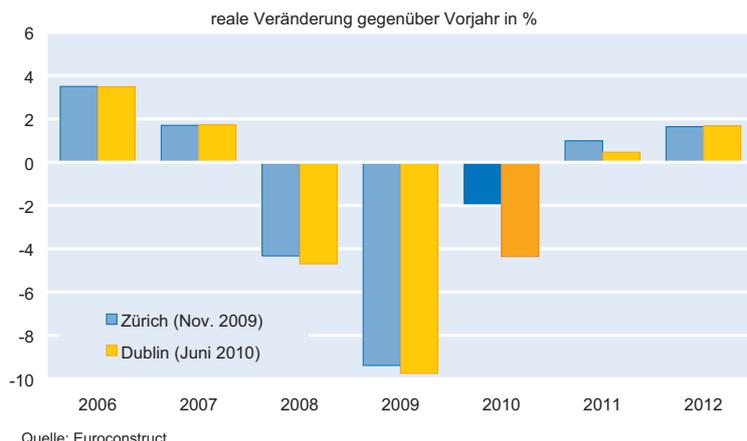
### Spanische Sparpakete belasten vor allem den Tiefbau

Das Umschwenken auf strikte Haushaltssanierung wirkt sich vor allem beim Tiefbau aus. Sowohl für neue Projekte als auch für laufende Arbeiten werden weniger Mittel zur Verfügung gestellt. War man – aufgrund des starken wirtschaftlichen Abschwungs – für 2010 ursprünglich noch von einem Minus der Tiefbauinvestitionen von 11 1/2% ausgegangen, dürften die Bauleistungen in diesem Bereich laut aktueller Prognose voraussichtlich sogar um fast ein Viertel zurückgefahren werden. Auch 2011 sollte der Rückgang zweistellig ausfallen.

Im laufenden Jahr dürften die Straßenbaumaßnahmen in Spanien aufgrund der staatlichen Kürzungen um rund ein Drittel auf nur mehr etwa 12 Mrd. € zurückgehen (Prognose November 2009: –18%). Die Investitionen in Eisenbahnanlagen werden dagegen von den zusätzlichen Sparanstrengungen in deutlich geringerem Umfang betroffen sein. Bei den Investitionen in Flug- oder Seehäfen kommt es auch deshalb zu großen Einschnitten, weil nach Ansicht der Regierung in den vergangenen Jahren ein enormer Ausbau stattgefunden hat, der den dringendsten Bedarf mittlerweile befriedigt hat. In diesem Jahr dürften Bauleistungen im Bereich »Übrige Verkehrsinfrastruktur« deshalb um satte 45% abnehmen (Prognose November 2009: –18%). Daneben sollten die Bauaktivitäten im Bereich »Energie- und Wasserversorgung« im laufenden Jahr um knapp ein Fünftel nachgeben (Prognose November 2009: +1%). So haben die großen Energieversorger Anfang 2010 spürbare Kürzungen ihrer Investitionspläne bekannt gegeben. Zudem sieht der staatliche Haushalt weniger Mittel für Wasserkraftwerke vor. Die 2009 beschlossene Kürzung der Förderung erneuerbarer Energien wirkt sich negativ auf private Investitionen aus, wobei nicht auszuschließen ist, dass im Zuge der Sparanstrengungen noch weitere Reduzierungen erfolgen werden.

Weitere Gründe für die Abwärtskorrektur des prognostizierten spanischen Bauvolumens für das Jahr 2010 sind, neben der anhaltend schwierigen Lage der heimischen Wirtschaft, die nach wie vor hohen Leerstandsquoten im Wohnungssektor. Trotz der Halbierung der Investitionen im Hochbau allein in den Jahren 2008 und 2009 lässt eine Erholung daher auf sich warten. Der für 2010 geschätzte Rückgang der Hochbauleistungen musste sogar von ur-

**Abb. 2**  
**Entwicklung des Bauvolumens in den fünf großen europäischen Ländern**



sprünglich 8 1/2% auf nunmehr rund 14% in der aktuellen Prognose angepasst werden.

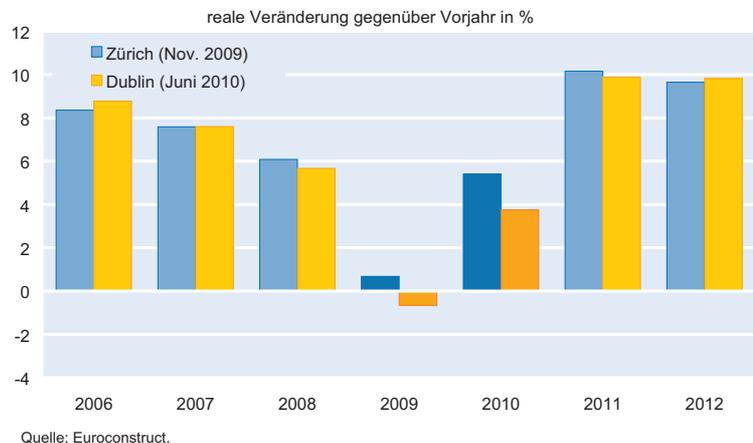
**In Frankreich und Italien schwächerer Wirtschaftsbau als ursprünglich erwartet**

Für das Jahr 2010 fanden aber auch für die anderen vier großen Länder Korrekturen statt. Hervorzuheben ist dabei die mittlerweile spürbar zurückhaltendere Einschätzung des Nichtwohnhochbaus in Frankreich und Italien. Der noch im November vergangenen Jahres erwartete Rückgang der Baumaßnahmen um jeweils knapp 2% stellte sich als deutlich zu optimistisch dar. In beiden Ländern dürften sich die Bauaktivitäten in diesem Bereich 2010 jeweils zwischen 7 und 8% vermindern. Vor allem der Neubau von Nichtwohngebäuden dürfte massiv zurückgefahren werden. Nach einem zweistelligen Minus im Jahr 2009 – sowohl in Frankreich als auch in Italien – dürften die Investitionen in neue Nichtwohnhochbauten in diesem Jahr erneut um deutlich mehr als 10% abnehmen. In beiden Ländern ist die wirtschaftliche Erholung sehr schwach, sodass die Unternehmen ihre Baumaßnahmen nicht ausweiten müssen. Auch wenn zum Teil wieder stärker in Maschinen, Geräte oder Fahrzeuge investiert wird, so dürften die Firmen größere Vorhaben wie Ersatz- oder Erweiterungsbauten eher hinausschieben, bis sich die Auftragslage, die Gewinne und das Kreditangebot nachhaltig verbessert haben.

**Scharfer Einbruch der Baunachfrage in der Slowakei**

Ein Vergleich der Prognosen für die vier osteuropäischen Staaten zeigt, dass der aggregierte Wert des Bauvolumens für 2010 um mehr als einen Prozentpunkt nach unten korrigiert werden musste (vgl. Abb. 3). Dasselbe gilt aber auch für das bereits abgeschlossene Jahr 2009. Die Bauleistungen in Osteuropa waren damit im vorigen Jahr zum ersten Mal seit vielen Jahren wieder rückläufig. In der Slowakei ist der Bauboom 2009 abrupt zu Ende gegangen. 2008 nahmen die Bauleistungen noch um 11% zu, im vergangenen Jahr sanken diese dann aber um rund 13%. Betroffen waren alle drei Baubereiche, vor allem aber der Wohnungsbau. Die Rückgänge im Jahr 2009 waren dabei noch höher als ursprünglich vorhergesagt. Die Liste der negativen Begleitumstände ist lang. So war beispielsweise die Auslandsnachfrage 2009 stark rückläufig, zudem ging der private Konsum – nach einem Plus in den drei Vorjahren um durchschnittlich 6% p.a. – leicht zurück. Immer mehr Haushalte haben Zahlungsschwierigkeiten. Es steht sowohl von privater als

**Abb. 3**  
**Entwicklung des Bauvolumens in den vier osteuropäischen Ländern**

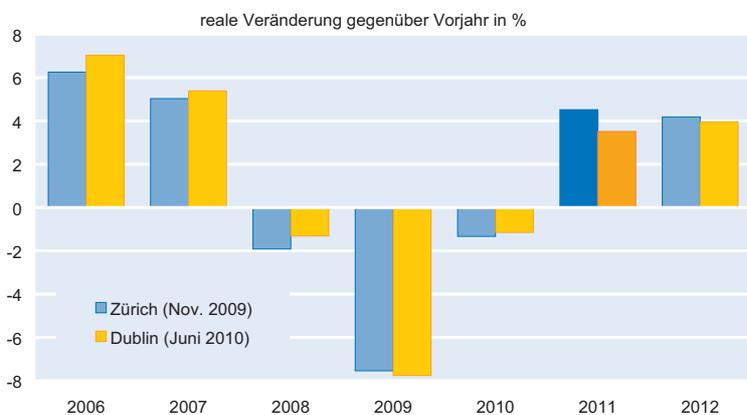


auch von öffentlicher Seite weniger Kapital für Investitionen zur Verfügung, gleichzeitig werden höhere Garantien verlangt. Überdies gibt es Probleme mit dem Abruf von EU-Mitteln, wichtige PPP-Projekte verzögern sich, die Investitionsbereitschaft von Unternehmen und Staat hat sich merklich verringert. Nachdem die Preise für Wohnimmobilien nach EZB-Angaben allein im Jahr 2007 um fast ein Viertel gestiegen waren, kletterten sie 2008 um weitere gut 20%. Ab der zweiten Jahreshälfte 2008 kam es jedoch zu einer Preiskorrektur, die bis heute anhält.

Auch die ungarischen Werte mussten rückwirkend für das Jahr 2009 spürbar nach unten angepasst werden – und zwar für alle drei Baubereiche. Das Land befindet sich schon seit längerem in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Bereits 2007 wuchs das Bruttoinlandsprodukt nur noch um gut 1%. In den anderen drei osteuropäischen Ländern betrug das Wachstum damals zeitgleich mindestens 6%. 2008 stagnierten die ungarischen Wirtschaftsleistungen und 2009 brachen sie dann um mehr als 6% ein. Die Hoffnungen, dass die sich Ende 2009 abzeichnende wirtschaftliche Stabilisierung positiv auf die Investitionsneigung auswirken würde, wurden enttäuscht.

Das Schwergewicht der Abwärtskorrekturen für die osteuropäischen Länder geht für 2010 auf eine veränderte Entwicklung in Tschechien zurück. Insbesondere im Bereich der Nichtwohngebäude, der von gewerblichen Auftraggebern dominiert wird, haben sich die Aussichten weiter eingetrübt. Bereits 2008 wurde der Nichtwohnhochbau als Wachstumstreiber vom Tiefbau abgelöst, der zum größten Teil öffentlich finanziert wird. Die tschechische Regierung hat zwar auch große Haushaltsprobleme (Budgetdefizit 2009: 5,9% bezogen auf das BIP), mithilfe von EU-Fördermitteln können die Infrastrukturinvestitionen jedoch hoch gehalten werden. Dagegen ist es für einheimische Firmen derzeit überaus schwierig, die nötigen finanziellen Mittel für Bauprojekte zu

**Abb. 4**  
**Entwicklung des Bauvolumens in den vier skandinavischen Ländern**



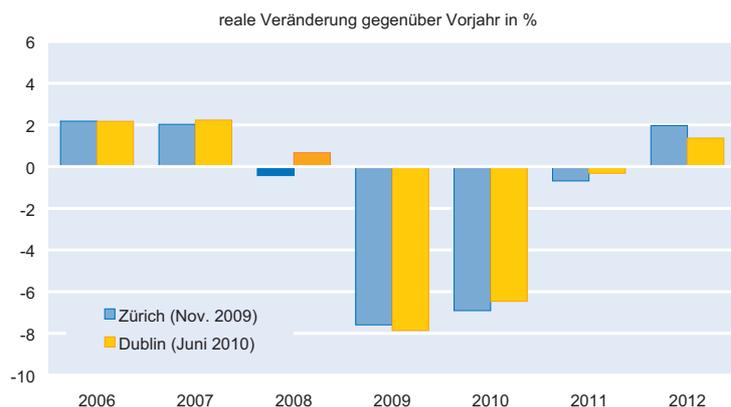
Quelle: Euroconstruct.

organisieren. Auch befinden sich die ausländischen Direktinvestitionen auf einem niedrigeren Niveau.

### 2011 geringeres Wachstum in den skandinavischen Ländern erwartet

Sowohl für die vier skandinavischen (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden) als auch für die sechs weiteren westeuropäischen Länder (Belgien, Irland, Niederlande, Österreich, Portugal und Schweiz) ergaben sich für die Jahre 2009 und 2010 nur jeweils geringe Prognoseänderungen. Für Skandinavien war 2009 – ähnlich wie für die fünf großen Länder – das Jahr mit dem mit Abstand größten Rückgang der Bauleistungen. 2010 wird das aggregierte Bauvolumen der vier nordischen Länder noch leicht rückläufig sein (ca. – 1%). Eine nennenswerte Prognoseanpassung betrifft das Jahr 2011 (vgl. Abb. 4). Der aggregierte Zuwachs des Bauvolumens beträgt voraussichtlich nicht 4 1/2% sondern nur noch 3 1/2%. So dürfte

**Abb. 5**  
**Entwicklung des Bauvolumens in weiteren sechs westeuropäischen Ländern**



Quelle: Euroconstruct.

nach Einschätzung der Bauexperten aus Finnland, Norwegen und Schweden die Entwicklung im Nichtwohnhochbau 2011 sichtlich ungünstiger verlaufen als ursprünglich angenommen. In Norwegen wird zudem der Wohnungsbau weniger stark zulegen.

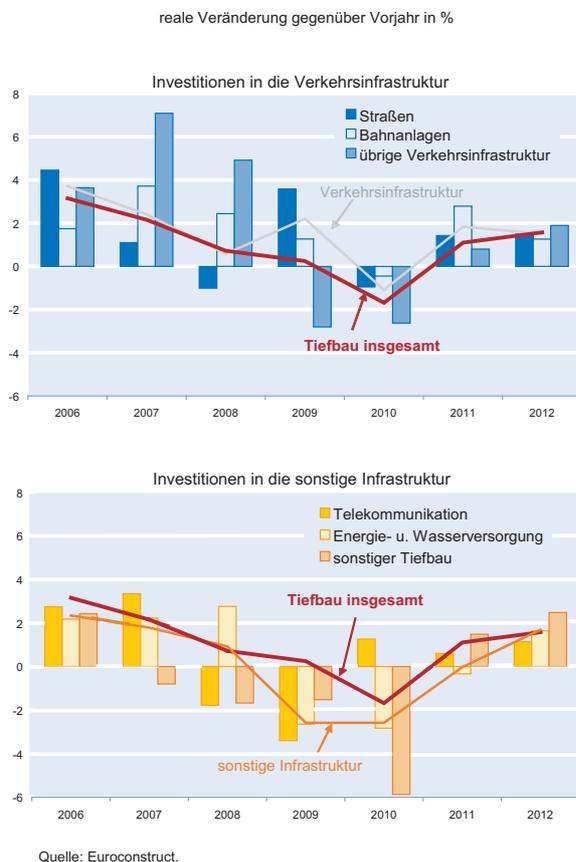
In den sechs weiteren westeuropäischen Mitgliedsländern wird 2010 – bezogen auf die Veränderungsraten des Bauvolumens – voraussichtlich ähnlich ungünstig verlaufen wie 2009 (vgl. Abb. 5). Die aufsummierten Bauleistungen dieser Länder dürften im laufenden Jahr um rund 6 1/2% abnehmen, nachdem sie bereits im Vorjahr um knapp 8% zurückgegangen waren. Besonders in Irland, den Niederlanden und Portugal stehen

die Vorzeichen für eine Erholung in diesem Jahr schlecht. Dagegen haben Neuberechnungen des Bauvolumens in Irland und den Niederlanden zur Folge, dass das Jahr 2008 in den sechs weiteren westeuropäischen Ländern insgesamt besser verlaufen ist, als bisher angenommen. Zurückblickend verlief damit aber auch der Einbruch im Jahr 2009 noch etwas dramatischer.

### Erster Rückgang der Tiefbauleistungen seit 1996

Die deutliche Zurückführung der Infrastrukturmaßnahmen in Spanien hat erhebliche Auswirkungen auf den gesamteuropäischen Tiefbau. In diesem Jahr werden die Bauaktivitäten in diesem Bereich um gut 1 1/2% schrumpfen. Dies bedeutet den ersten Rückgang seit 1996. Insgesamt dürften in Spanien 2010 rund 11 1/2 Mrd. € (in Preisen von 2009) weniger in den Bau von Straßen, Gleisanlagen, Stromleitungen etc. fließen als im Vorjahr. Dies ist wertmäßig die mit Abstand größte Veränderung in den 19 Euroconstruct-Ländern. In Deutschland werden die Tiefbaumaßnahmen aufgrund der Konjunkturprogramme um rund 1,3 Mrd. € zulegen, in Italien in ähnlichem Umfang zurückgefahren werden. Insgesamt wird das westeuropäische Tiefbauvolumen 2010 um rund 10 Mrd. € abnehmen. In Osteuropa dürfte der Tiefbau – vor allem dank der polnischen Bemühungen zum raschen Ausbau der Infrastrukturnetze – um knapp 5 Mrd. € zulegen. In der Summe ergibt sich also 2010 eine Zurückführung der Tiefbauaktivitäten um mehr als 5 Mrd. € auf etwa 310 Mrd. €. Dabei muss allerdings erwähnt werden, dass, wegen des niedrigeren Preis- bzw. Wohlstandsniveaus in Osteuropa, die dort erbrachten Bauleistungen höher einzuschätzen sind, als die bloßen

**Abb. 6**  
**Entwicklung des Tiefbauvolumens in Europa nach Untergruppen**



Euro-Werte den Anschein geben. Durch die Umrechnung der in der jeweiligen Landeswährung abgerechneten Baumaßnahmen auf Basis der offiziellen Wechselkurse in Euro bzw. die Nichtberücksichtigung von Kaufkraftparitäten werden die Investitionen in diesen Ländern vergleichsweise zu gering ausgewiesen. In der Realität lassen sich mit 1 Mrd. € in Polen wesentlich mehr Straßenkilometer oder qualitativ vergleichbare Wohnungen erstellen als beispielsweise in Frankreich.

Betrachtet man den Zeitraum 2006 bis 2012, so zeigt sich, dass die Wachstumsraten des europäischen Tiefbauvolumens bis einschließlich 2009 kontinuierlich abnahmen (vgl. Abb. 6). Nach den vorliegenden Prognosen dürfte jedoch auf den Rückgang im Jahr 2010 bereits 2011 und 2012 eine – wenngleich moderate – Erholung von rund 1 bzw. 1 1/2% folgen.

**Nur im Bereich »Telekommunikation« steigen 2010 die Tiefbauausgaben**

Die Aufspaltung des Tiefbausektors in sechs Untergruppen offenbart, dass letztmals 2006 in allen Tiefbauberei-

chen mehr investiert wurde als noch ein Jahr zuvor. Speziell im »Straßenbau«, auf den nahezu 40% aller Tiefbaumaßnahmen in Europa entfallen, betrug der Anstieg 4 1/2%. Auch der Bereich »Energie- und Wasserversorgung« – mit einem Anteil von knapp 25% die zweitbedeutendste Tiefbaukategorie – konnte eine Zunahme um gut 2% verzeichnen. Mit Ausbruch der Finanzkrise, Abkühlung der Weltkonjunktur sowie immer größeren Haushaltsschwierigkeiten einzelner Länder rutschten in den vergangenen Jahren immer mehr Tiefbausparten ins Minus. Bemerkenswert ist, dass sich zwischen 2006 und 2009 die Bauausgaben für Verkehrsinfrastruktureinrichtungen zumeist überdurchschnittlich entwickelten. Die Tiefbauinvestitionen in die übrige Infrastruktur verhielten sich weniger dynamisch. Dessen ungeachtet ist für das laufende Jahr von allen sechs Untergruppen lediglich für den Telekommunikationsbereich ein Plus zu erwarten. Dies dürfte allerdings auch mit der ausgeprägten Investitionszurückhaltung in den beiden vorangegangenen Jahren zusammenhängen.

Der Umbruch in der ITK-Branche hält unverändert an. Die Bereiche Sprachübertragung, Internet aber auch Fernsehen wachsen immer stärker zusammen. Gleichzeitig lässt sich mit der Festnetz-Telefonie sowie mit herkömmlichen Mobilfunkleistungen immer weniger Geld verdienen. Wachstum verspricht dagegen das mobile Internet sowie das Internet-Fernsehen. Dafür müssen allerdings die Übertragungskapazitäten deutlich erweitert, d.h. die Netzinfrastruktur weiter auf Glasfaser umgerüstet werden. Gerade die rasche Verbreitung des Smartphones hat zu einem rasanten Anstieg des Datenverkehrs geführt. Trotz der neuen Mobilfunkgeneration LTE kommen auch die Mobilfunkanbieter um Investitionen in Kabelverbindungen nicht herum. Die mobile Datenübertragung findet in der Regel nur zwischen Empfangsgerät und nächstem Funkturm statt. Die Fernübertragung erfolgt hingegen mittels »Backbone-Netz«, das zumeist aus Glasfaser besteht. Eine Herausforderung stellt daneben die Vollversorgung der Bevölkerung mit hohen Datenübertragungskapazitäten – sei es über Kabellösungen oder über Funk – dar. Gerade ländliche Regionen werden in der Regel vernachlässigt, da sich etwa Investitionen in DSL-Netze kaum rechnen.

**Trotz tiefgreifender Neuausrichtung vorerst weniger Investitionen im Energiebereich**

Auch der Energiebereich erfährt derzeit enorme Umwälzungen. Windkraft, Biomasse und Sonnenenergie sind weiter auf dem Vormarsch. Die Stromnetze müssen an die dezentralere Erzeugung erneuerbarer Energien angepasst werden und sollen zukünftig den Verbrauchern zur »intelligenten« Nutzung (»smart grids«) zur Verfügung stehen. Die Bedeutung von Speicherkraftwerken hat aufgrund der ungleichmäßigen Stromerzeugung durch Wind- und Solar-

anlagen stark zugenommen. Darüber hinaus wurde die Kernkraft mittlerweile von vielen Staaten zur Übergangstechnologie deklariert, die noch für einige Jahre CO<sub>2</sub>-freien Strom liefern soll. Große Kohle- oder Gaskraftwerke werden dagegen vor allem bei der Bevölkerung vor Ort immer unbeliebter und Projekte dieser Art immer häufiger zu Fall gebracht. Dies verunsichert insbesondere die großen Energiekonzerne. Branchenweit führen daneben die nicht seltenen Strategiewechsel der Politik und die vielen zum Teil sehr unterschiedlichen Prognosen zum zukünftigen Energiebedarf bzw. Energiemix zu Verunsicherung. Dies beeinträchtigt nicht nur die langfristig angelegten Pläne zahlreicher Energieunternehmen sondern auch weiterer potentieller Investoren.

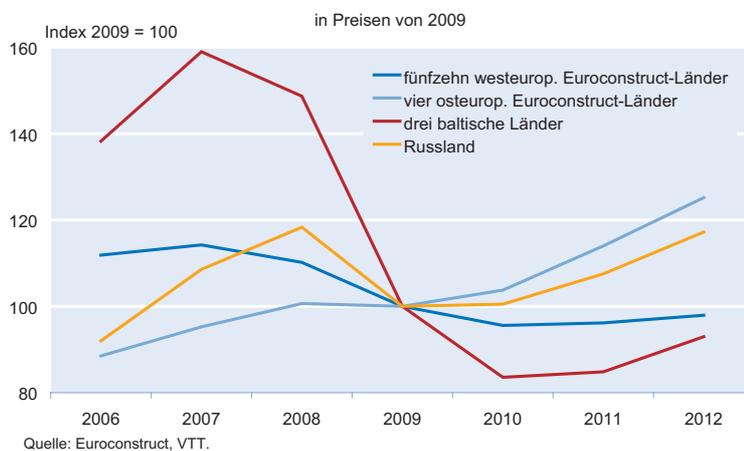
Vor allem aber verzögern sich derzeit viele Investitionen aufgrund der schwierigen Haushaltslage der öffentlichen Hand. Nicht allein die Zentralregierungen sondern auch die Regionalverwaltungen haben derzeit deutlich weniger Mittel zur Verfügung.

So sind für den europäischen Tiefbau im Jahr 2010 die spanischen Sparanstrengungen von entscheidender Bedeutung. Trotz Wirtschaftskrise stiegen 2009 in Spanien die Ausgaben für den Bau von Straßen, Gleisanlagen, Telekommunikationsnetzen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen. 2010 dürfte allerdings keine der sechs Tiefbaukategorien ein Wachstum verzeichnen. Die wertmäßigen Rückgänge sind zum Teil so groß, dass sie die Entwicklungen in den anderen 18 europäischen Ländern weit in den Schatten stellen. So gehen die prognostizierten Einbußen in den drei Verkehrsinfrastrukturbereichen nahezu ausschließlich auf die Investitionszurückhaltung in Spanien zurück. Einzig im Telekommunikationsbereich bleibt die Verringerung der spanischen Bauleistungen überschaubar. Dieser Sektor weist den geringsten staatlichen Investitionsanteil auf.

### Schwächephase auch in Russland und den baltischen Staaten

Wie in den 19 Euroconstruct-Ländern sank das Bauvolumen 2009 auch in den drei baltischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen) und in Russland. Allerdings waren die Rückgänge hier noch ausgeprägter. In Russland erreichten die Bauleistungen 2008 mit mehr als 140 Mrd. € (in Preisen von 2009) einen neuen Höchstwert bevor sie im darauf folgenden Jahr um rund 15% abnahmen (vgl. Abb. 7). Noch dramatischer war die Korrektur in den baltischen Ländern. Dort brachen die Bauaktivitäten wertmäßig um rund ein Drittel auf gut 8 Mrd. € im Jahr 2009 ein. Zwar wies in dieser

**Abb. 7**  
Entwicklung des Bauvolumens in ausgewählten Regionen Europas



Ländergruppe Estland mit knapp 30% den geringsten Rückgang auf. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass hier bereits 2008 die Baumaßnahmen um fast 20% geschrumpft waren. In Estland und Lettland dürften die Einbußen im Zeitraum 2008 bis 2009 mit jeweils rund 40% etwa gleich hoch ausgefallen sein, während in Litauen der Rückgang in der Summe »nur« knapp ein Drittel betragen haben dürfte.

Die russische Wirtschaftsleistung ging im vergangenen Jahr um knapp 8% zurück – nach einem Plus von rund 5 1/2% im Jahr 2008. Dabei wurde Russland weniger vom globalen Nachfrageeinbruch nach Gütern und Dienstleistungen getroffen, sondern vor allem vom starken Rückgang der Öl- und Gasnachfrage. Das bisherige Zugpferd der russischen Volkswirtschaft, der private Konsum, schrumpfte 2009 um gut 7 1/2%. In den Jahren 2006 bis 2008 war er noch jeweils zweistellig gewachsen. Das Konsumentenvertrauen ließ im Verlauf des 4. Quartals 2008 sowie des 1. Quartals 2009 stark nach und hat sich seitdem noch nicht wieder vollständig erholt. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wuchs zwischen 2007 und 2009 um rund 2 Mill. Personen an. Daneben reduzierten sich im abgelaufenen Jahr die Bruttoanlageinvestitionen der Unternehmen um gut 15%. Erreichten die ausländischen Direktinvestitionen 2008 noch einen Bruttowert von rund 75 Mrd. €, so lag dieser 2009 bei weniger als 40 Mrd. €.

In den vergangenen Jahren war der Bausektor der am schnellsten wachsende Wirtschaftsbereich in Russland. Die konjunkturelle Schwächephase setzte allerdings auch diesem Bereich zu. 2009 entfiel deutlich mehr als die Hälfte der russischen Baumaßnahmen auf den Wohnungsbau (zum Vergleich Westeuropa: 44%). Staatliche Sonderprogramme zum Bau von Sozialwohnungen haben dazu geführt, dass der Wohnbausektor weniger stark von der Krise erfasst wurde. So gab 2009 die Zahl der in Auftrag ge-

gebenen Wohnungen (Neu- und Umbauten) lediglich um knapp 9% auf etwa 700 000 Einheiten nach. Schätzungen zufolge entfallen in der Regel zwischen 20 und 25% davon auf Wohnungen in Ein- und Zweifamiliengebäuden. Das seit 2006 rasant gestiegene Volumen an Hypothekendarlehen ist seit Anfang 2009 leicht rückläufig. Der insbesondere seit 2006 zu beobachtende Preisanstieg neu erstellter Wohnimmobilien ging im 3. Quartal 2008 zu Ende. Die anschließende Korrektur fiel allerdings nicht sehr hoch aus; mittlerweile herrscht Preisstagnation vor. Das Preisniveau für Neubauten schwankt sehr stark zwischen den einzelnen Regionen. Im 1. Quartal 2010 kostete beispielsweise in der Hauptstadt Moskau ein Quadratmeter Wohnfläche durchschnittlich fast doppelt so viel wie im Stadtgebiet von St. Petersburg und ungefähr dreimal soviel wie im russischen Durchschnitt. Insgesamt stehen jedem der rund 140 Mill. Russen knapp 23 Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung. Nicht nur der Zusatzbedarf an Wohnraum sondern auch der Modernisierungsbedarf ist hoch. Aktuell werden zur Erneuerung bzw. Sanierung des Wohngebäudebestands vor allem zwei Strategien verfolgt. Zum einen ersetzt man alte Mehrfamilienhäuser durch neue, deutlich höhere Bauten. Zum anderen werden bestehende Gebäude saniert, wobei – wenn möglich – Erweiterungen bzw. Aufstockungen vorgenommen werden.

### Russland plant langfristig massive Verbesserung seiner Transportinfrastruktur

2009 wurde rund ein Fünftel der russischen Baumaßnahmen in Höhe von insgesamt etwa 120 Mrd. € im Nichtwohnhochbau durchgeführt (Anteil in Westeuropa: 33%). Im Jahr davor war das Volumen noch um ca. ein Viertel größer. Die Arbeiten konzentrierten sich dabei vorwiegend auf Geschäftsgebäude. Für Maßnahmen an bestehenden oder den Bau neuer Industriegebäude – der zweitwichtigsten Kategorie – wurde bereits deutlich weniger ausgegeben. Demgegenüber sank der Tiefbau im abgelaufenen Jahr weniger stark, wenngleich auch hier ein zweistelliges Minus zu verzeichnen war. Von den noch knapp 30 Mrd. €, die 2009 verbaut wurden, flossen rund 40% in den Straßenbau. Aufgrund der enormen Größe des Landes stellt die angestrebte Modernisierung und Erweiterung der Transportinfrastruktur eine enorme Herausforderung dar. Das russische Verkehrsministerium rechnet damit, dass zur Erreichung der gesteckten Ziele bis 2030 gut 4½ Bill. € investiert werden müssen, wobei in diesen Planungen zum Teil auch Hochbaumaßnahmen enthalten sein dürften. Dabei sollen jeweils etwa 1,5 Bill. € in den Bau von Autobahnen und Eisenbahnverbindungen fließen. Weitere gut 500 Mrd. € sind für den Luftverkehr vorgesehen. Die übrigen Mittel verteilen sich auf den Schiffsverkehr, U-Bahn und andere Verkehrsinfrastruktureinrichtungen.

Die drei baltischen Staaten, in denen zusammen etwa 7 Mill. Menschen leben, wurden weltweit mit am schwersten von der globalen Wirtschaftskrise getroffen. Nahm das aggregierte Bruttosozialprodukt 2006 und 2007 noch jeweils um knapp 10% zu, schrumpfte es 2009 um rund 15% auf knapp 60 Mrd. €. Die Exporte sanken zweifellos, der Konsum der privaten Haushalte um rund ein Fünftel und die Bruttoanlageinvestitionen um mehr als 35%. In Lettland ging zudem noch, aufgrund der von EU, IWF und Weltbank erzwungenen Sparmaßnahmen, der Staatskonsum um gut 9% zurück. Die Arbeitslosenraten werden 2010 weiter steigen und im Durchschnitt fast 20% erreichen. Dies hat u.a. eine dämpfende Wirkung auf die Wohnungsnachfrage.

### 2009 ein Drittel weniger Wohnungsfertigstellungen im Baltikum

Gemessen an der Bevölkerungszahl (2009: rund 3½ Mill.) und der Wirtschaftsleistung (2009: rund 26½ Mrd. €) ist Litauen das größte der drei Länder im Baltikum. Hier werden wertmäßig auch die meisten Baumaßnahmen durchgeführt. Die Rezession setzte hier erst etwas später ein. Im Gegensatz zu Estland und Lettland erreichte deshalb die Bautätigkeit 2008 noch das Niveau des Vorjahres. Im Zeitraum 2008 bis 2009 hatten vor allem der Nichtwohnhochbau und der Tiefbau mit der rückläufigen Baunachfrage zu kämpfen. Im vergangenen Jahr ist der Tiefbau um rund 40% eingebrochen. In Estland und Lettland sank dagegen in den beiden vergangenen Jahren der Wohnungsbau am stärksten, nämlich um die Hälfte bzw. um zwei Drittel. Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen ging 2009 in den drei baltischen Ländern um insgesamt ein Drittel auf rund 16 500 Einheiten zurück. Allerdings weist der Wohnungsbau den geringsten Anteil am Gesamtbauvolumen auf. Im Vorkrisenjahr 2007 betrug der Anteil gerade einmal rund ein Viertel. In die beiden anderen Baubereiche flossen hingegen jeweils zwischen 35 und 40% der Investitionen.

Die Konjunkturprognosen für die baltischen Staaten zeigen, dass sich der seit dem Jahr 2000 andauernde wirtschaftliche Aufholprozess – nach Überwindung der Krise – in deutlich gemäßigterem Tempo fortsetzen wird. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts dürfte 2011 und 2012 nur etwa halb so hoch ausfallen wie im Durchschnitt der Vorkrisenjahre. Dies hat auch Auswirkungen auf den Bausektor. Im Prognosezeitraum bis 2012 dürfte sich die Bautätigkeit nur in bescheidenem Umfang erholen und nicht einmal mehr das Niveau von 2009 erreichen. Dabei dürfte der Tiefbau am besten abschneiden. Sobald sich die Kassenlage der Staatshaushalte wieder etwas verbessert hat, können nämlich wieder viele der von der EU kofinanzierten Infrastrukturprojekte fortgeführt bzw. neue begonnen werden.

Allein Estland erhält in den Jahren 2007 bis 2013 mehr als 1 Mrd. € aus dem EU-Kohäsionsfonds und fast 2 Mrd. € aus dem europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Im Gegensatz dazu dürfte sich der Nichtwohnhochbau am schlechtesten entwickeln und erst 2012 wieder wachsen.

### **Negative Vorzeichen für den Nichtwohnhochbau in Westeuropa**

Auch in den 15 westeuropäischen Ländern insgesamt dürfte das Bauvolumen 2012 noch immer unter dem Niveau des Jahres 2009 liegen. Der Wohnungsbau wird bis dahin voraussichtlich eine leichte Belebung erfahren und der Tiefbau den Wert des Jahres 2009 um rund 3 Mrd. € übertreffen. Der Nichtwohnhochbau leidet jedoch in vielen Ländern unter einer nur moderaten konjunkturellen Erholung, in einigen sogar unter wirtschaftlicher Stagnation. Zudem wurde in den Jahren vor der Finanzkrise zum Teil massiv in neue Büro- und Logistikgebäude, Einkaufszentren, Fabriken, Bahnhofs- und Flughafenterminals etc. investiert, sodass derzeit kein dringender Bedarf vorliegt. Vergleicht man die Prognosedaten für das Jahr 2012 mit den vorliegenden Werten für 2009, so zeigt sich, dass in insgesamt acht Ländern die Investitionszurückhaltung einige Jahre anhalten dürfte. Die prognostizierte Investitionslücke beträgt hier jeweils mehr als 1 Mrd. €. »Spitzenreiter« ist Spanien; dort werden 2012 voraussichtlich über 6 Mrd. € weniger in Nichtwohngebäude investiert als 2009.

In Russland haben die Bauleistungen ihren Tiefpunkt bereits im vergangenen Jahr erreicht. Allerdings wird für 2010 nur mit Stagnation bzw. mit einem geringfügigen Wachstum gerechnet, denn der wichtigste Baubereich, der Wohnungsbau, dürfte im laufenden Jahr noch keine nennenswerte Belebung erfahren. Mittelfristig werden jedoch vom Wohnungsbau sowie vom Tiefbau positive Impulse auf die Baunachfrage ausgehen. Die Entwicklung im Nichtwohnhochbau hängt sehr stark von der Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Erholung ab. Zwar zeigt beispielsweise die Industrieproduktion eine erfreuliche Aufwärtstendenz. Das Wirtschaftswachstum dürfte in den Jahren 2010 bis 2012 dennoch voraussichtlich spürbar moderater ausfallen als in den Vorkrisenjahren. Die Experten gehen jedoch davon aus, dass das Bauvolumen 2012 den bisherigen Spitzenwert aus dem Jahr 2008 nahezu wieder erreichen wird.

### **In allen vier osteuropäischen Mitgliedsländern bleibt der langfristige Ausblick positiv**

In den vier osteuropäischen Euroconstruct-Ländern wird der Aufwärtstrend der Bauaktivitäten bis 2012 anhalten. Durch die weltweite Wirtschaftskrise erfolgte hier lediglich eine vorübergehende Wachstumspause. Spätestens ab

2011 wird der Bausektor voraussichtlich wieder voll durchstarten. Vor allem die Tiefbauausgaben dürften wieder erhöht werden. Daneben wird es im Wohnungsbau zu einer merklichen Erholung kommen. Allerdings wird der Aufholprozess nicht in allen Ländern gleich schnell verlaufen. Im einzigen Flächenstaat Polen, dessen Wirtschaftskraft in etwa so groß ist wie die der anderen drei Länder zusammen, wird es aufgrund stark steigender Infrastrukturausgaben zu beeindruckenden Wachstumsraten im Tiefbau kommen. Dagegen schwächelt die ungarische Wirtschaft schon seit Jahren, was sich negativ auf den Bausektor auswirkt. Auch in Tschechien und der Slowakei waren die Auswirkungen von Wirtschafts- und Bankenkrise weit größer als erwartet. So orderten beispielsweise internationale Industrieunternehmen spürbar weniger Produkte von ihren ortsansässigen Niederlassungen. Die Notwendigkeit zu Erweiterungsinvestitionen nahm dabei ebenso ab wie die verfügbaren Mittel der Unternehmen. Trotz der anhaltenden Schwierigkeiten wird der Modernisierungs- bzw. Neubaubedarf aber in allen osteuropäischen Staaten langfristig hoch bleiben. Dies betrifft in erster Linie die verschiedenen Infrastruktureinrichtungen, gilt aber auch für den Gebäudebestand.

### **Literatur**

- Euroconstruct (2010a), *Country Report: Macroeconomic Trends and Forecasts for the European Construction Market to 2012, Special Topic: Recovery Strategies – Positioning the Industry for the Upturn – 69th Euroconstruct Conference Dublin 2010, Dublin Castle, 24th & 25th June 2010*. hrsg. DKM Economic Consultants, Dublin.
- Euroconstruct (2010b), *Summary Report: Macroeconomic Trends and Forecasts for the European Construction Market to 2012, Special Topic: Recovery Strategies – Positioning the Industry for the Upturn – 69th Euroconstruct Conference Dublin 2010, Dublin Castle, 24th & 25th June 2010*. hrsg. DKM Economic Consultants, Dublin.
- VTT (2010a), *Construction and Macroeconomic Outlook for Estonia, Latvia and Lithuania 2006–2012 – June 2010*. hrsg. VTT Expert Services Ltd, Tampere.
- VTT (2010b), *Russia – June 2010*. hrsg. VTT Expert Services Ltd, Tampere.

Flora Budianto und Jana Lippelt

Die wachsenden Müllberge in vielen Teilen der Welt werden zunehmend zur Belastung für die Umwelt und den Menschen. Der Konsum von Plastiktüten und deren Entsorgung tragen wesentlich zu diesem Vorgang bei. In diesem Beitrag zur Reihe »Kurz zum Klima« werden die Umweltfolgen und die politischen Reaktionen auf die Plastiktüten-Plage betrachtet.

Handelsübliche Kunststofftüten werden hauptsächlich aus Erdöl hergestellt. Insgesamt entfallen auf die Produktion von Plastiktüten 4% des weltweiten Ölkonzums (vgl. Greenfeed 2004). Die Herstellung einer einzelnen Plastiktüte aus Polyethylen (High Density Polyethylen [HDPE]) mit einem Gewicht von 6 g verbraucht während der gesamten Produktion und dem Transport zum Zielort durchschnittlich 0,48 Megajoule. Ein Megajoule entspricht der Energie, die benötigt wird, um 3l Wasser von 20°C bis zum Siedepunkt zu erhitzen (vgl. Australian Bureau of Statistics 2004). Plastiktüten dieser Art werden gewöhnlich auf Märkten, in Supermärkten und in Restaurants zum Transport von Lebensmitteln verteilt.<sup>1</sup>

Der weltweite Verbrauch von Einweg-Plastiktüten wird auf bis zu 1 Billion pro Jahr geschätzt (vgl. Environmental Literacy Council 2008). Von diesen wird nach ihrem Gebrauch weltweit nur ein geringer Prozentsatz weiterverarbeitet, in Verbrennungsanlagen vernichtet oder recycelt. Mehr als 90% der Kunststofftaschen landen auf Mülldeponien. Dort dauert es je nach Plastiksorte zwischen 100 und 500 Jahren bis eine Tüte vollständig zersetzt ist. Über den gesamten Zeitraum werden dabei giftige Inhaltsstoffe in Böden und Gewässer abgegeben, u.a. verschiedene Styrol-Verbindungen, die im Verdacht stehen, Krebs zu verursachen. Häufig werden Plastiktüten unsachgemäß entsorgt und enden an Wegrändern oder im offenen Meer. Letzteres nimmt im Nordpazifik besonders dramatische Dimensionen an. Zwischen Kalifornien und Hawaii hat sich ein rund drei Mill. Tonnen schwerer Plastikteppich von der Größe Mitteleuropas gebildet. Meeresströmungen und Winde verhindern, dass sich der Müll verteilt. Im Südpazifik, Atlantik, Indischen Ozean und auch im Roten Meer gibt es weitere Plastikteppiche dieser Art, wenn auch in kleineren Mengen. Jährlich sterben bis zu 1 Mrd. Meerestiere durch das Fressen des unverdaulichen Restmülls (vgl. Ellis et al. 2005).

Nicht minder gravierend sind die Auswirkungen von Plastikmüll in der Umwelt für den Menschen. Jährlich kosten schwere Monsunregenfälle und Überschwemmungen in Südasien Hunderte Menschen das Leben. In diesen Regionen verstopfen Plastiktüten regelmäßig Abwasserkanäle

le und verhindern dadurch das Abfließen von Regenwasser. Stehendes Wasser ist darüber hinaus eine optimale Brutquelle für Moskitos und andere Parasiten, die potentiell eine Reihe Krankheiten übertragen können. Dazu gehören Malaria, das Dengue-Fieber oder Enzephalitis (vgl. Environmental Literacy Council 2008).

Eine naheliegende Lösung zur Reduzierung von Plastiktütenmüll wäre das Recyceln und Wiederverwenden von Kunststofftüten. Deutschland besitzt ein ausgereiftes System zur Wiederverwertung von Wertstoffen. Kunststoffe werden in der Gelben Tonne oder im Gelben Sack erfasst und anschließend recycelt (vgl. Umweltbundesamt 2008). 2006 wurden knapp 40% des Plastikmülls werkstofflich aufbereitet (vgl. Eurostat 2010). Auch andere Länder können hohe Wiederverwertungsquoten aufweisen (Tschechien 45%, Österreich 40%). Die weltweite Recyclingrate ist jedoch äußerst gering und liegt bei lediglich 1 bis 3%, da das Recyceln von Plastiktüten in vielen Ländern wirtschaftlich ineffizient ist (vgl. Environmental Protection Agency 2008). Der Sortierungs- und Aufbereitungsprozess von Plastik ist ohne hochentwickelte Anlagen äußerst kostspielig und übersteigt den Wiederverkaufswert in vielen Fällen deutlich.

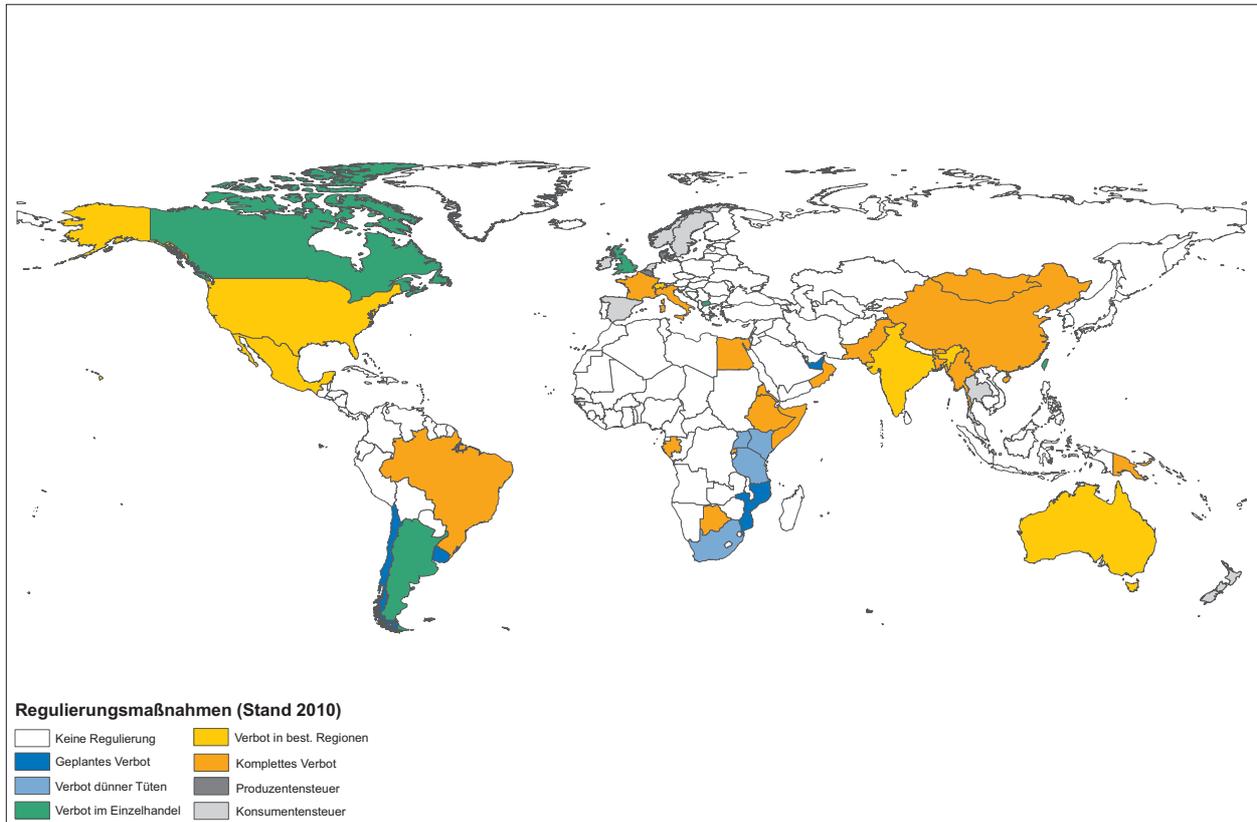
Die negativen sozialen und ökologischen Effekte, die sich von der Produktion bis zur Entsorgung von Plastiktüten hinziehen, sind offensichtlich. Beginnend mit der Extraktion von fossilen Brennstoffen zur Herstellung, der Produktion und dem Transport der Tüten zu ihrem Ausgabeort werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen bei einem Verbrauch von jährlich 1 Billion Tüten auf 60 Mill. Tonnen geschätzt (vgl. ULS 2007). Kohlendioxid gilt als eines der wichtigsten Treibhausgase. Somit ist der Beitrag der Produktion und Herstellung von Plastiktüten zum Klimawandel nicht zu missachten.

Mittlerweile sind in vielen Teilen der Welt Gegenmaßnahmen zur Eindämmung von Plastiktütenmüll eingeleitet worden (vgl. Clean Up Australia 2010). Wie in der Karte (vgl. Abb. 1) dargestellt, haben bis heute mehr als 120 Regionen und Länder Steuern oder generelle Verbote auf den Konsum von Plastiktüten eingeführt, um den Verbrauch massiv zu reduzieren.

Gezwungen durch die extreme Abfallproblematik gehen besonders afrikanische Länder hart gegen den Plastiktütenmüll vor (vgl. UNEP 2005). So sind in Eritrea, Äthiopien und Kenia die Produktion und der Import von Plastiktüten jeglicher Art für den Einzelhandel seit einigen Jahren landesweit verboten. Auch Regierungen in Asien haben zu ähnlich strikten Maßnahmen gegriffen. In Dhaka, der Hauptstadt Bangladeschs, landeten 2001 schätzungsweise 85 bis 90% der konsumierten 9,3 Mill. Plastiktüten in den Straßen der Stadt und verstopften Abwasserkanäle. Um die wachsende Müllansammlung zu vermeiden, herrscht auch hier seit 2002 ein komplettes Verbot zur Produktion und Verwendung von Plastiktüten

<sup>1</sup> Zum Transport von Lebensmitteln werden typischerweise die dünneren HDPE-Plastiktüten verwendet. Sogenannte »Boutique«-Tüten werden durch Polyethylen niedriger Dichten (Low Density Polyethylen [LDPE]) hergestellt. LDPE-Tüten sind robuster und eignen sich im Vergleich zu den HDPE-Tüten besser zum mehrmaligen Gebrauch.

Abb. 1  
Weltweite Verbote von Einwegtüten



Quelle: UNEP 2005; Clean up Australia 2010; Instore Products Ltd. 2009.

im Einzelhandel. Auch in China werden seit 2008 keine HDPE-Tüten mehr verteilt. Seitdem konnte der Konsum von Kunststofftaschen um zwei Drittel reduziert werden, was einer Einsparung von 1 Mill. t Erdöl bei der Produktion von Plastiktüten entspricht und zu einer Reduktion von 9,6 Mill. t CO<sub>2</sub> führte. Auch in den USA werden die Stimmen für ein generelles Plastiktüten-Verbot im Einzelhandel lauter. Seit 2010 ist in ganz Kalifornien die Distribution von Plastiktüten in Supermärkten, Drogerien, Restaurants und Getränkeläden untersagt.

In Europa gibt es bislang bis auf wenige Ausnahmen (Korsika 1999, Paris 2010, Italien 2010) keine Distributions- und Produktionsverbote. Steuern und der kostenpflichtige Konsum sind hier weitaus gewöhnlicher. In nahezu allen mitteleuropäischen Ländern ist die kostenlose Ausgabe von Plastiktüten in weiten Teilen des Einzelhandels, insbesondere in Supermärkten, nicht mehr üblich. Die Preise für eine Plastiktüte rangieren je nach Art und Dicke zwischen 0,05 und 0,44 €. Irland führte 2002 als erstes Land weltweit eine von den Verbrauchern abzuführende Steuer auf Plastiktüten ein und konnte den Verbrauch von Plastiktüten innerhalb eines Jahres um rund 90% senken. In Deutschland werden bis-

lang keine Steuern auf Plastiktüten erhoben. Allerdings sind sie in den meisten Supermärkten kostenpflichtig.

Die verschiedenen gesetzlichen Maßnahmen sind im Hinblick auf Reduktionsziele und der Veränderung von Konsumentenverhalten unterschiedlich zu bewerten. Generelle Verbote könnten in Verbindung mit Strafen bei Verstößen den Verbrauch von Kunststofftüten nahezu vollkommen unterbinden. Allerdings konnten die wenigsten Länder dieses Resultat erzielen. In vielen afrikanischen Ländern fehlen die nötigen Kontrollinstanzen, um die Einhaltung des Produktions- und Importverbots konsequent durchzusetzen. Darüber hinaus entstand als Reaktion auf die Gesetzesauflagen z.B. in Ruanda ein reger Schwarzmarkt für Plastiktüten, auf dem Kunststofftaschen illegal gehandelt werden. Der Zwang, den Konsum von Plastiktüten einzustellen und auf teurere Alternativen wie Stoff- oder Jutesäcke auszuweichen, scheint zumindest in vielen Entwicklungsländern nicht unproblematisch zu sein, da die Menschen in diesen Gegenden oft nur unzureichend über die verheerenden Auswirkungen von Plastiktütenmüll aufgeklärt sind und ihr Konsumverhalten dementsprechend kaum ändern werden. Etwas anders verhält es sich in Industrieländern, in denen gesetzliche Verbote

gewöhnlich durchgreifen. Hier rückt allerdings der verstärkte Verbrauch von Papiertüten in den näheren Blickpunkt. Nach Einführung des Verbots zur Ausgabe von nicht-recycelbaren Kunststofftüten in Teilen des Einzelhandels in San Francisco im Jahre 2007 nahm der Konsum von Papiertüten stark zu. Papiertüten sind jedoch aus verschiedenen Gesichtspunkten weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoller als Plastiktüten. Bei der Produktion von Papiertüten wird über das Doppelte der CO<sub>2</sub>-Emissionen freigesetzt als bei der Herstellung von Plastiktüten (vgl. ULS 2007). Des Weiteren werden Plastiktüten heutzutage deutlich günstiger produziert als Papiertüten, deren Wiederverwendungsrate im Gegensatz zur robusteren, wasserfesten Kunststoffalternative außerdem äußerst niedrig ist.

Eine derart starke Konsumverschiebung wurde in Ländern mit einer Plastiktütensteuer nicht beobachtet. Eine Umweltsteuer auf Plastiktüten erlaubt dem Verbraucher, die Vor- und Nachteile der kostenpflichtigen Kunststofftüten gegenüber anderen Alternativen abzuwägen und persönliche Konsumpräferenzen durchzusetzen. Im Sinne von Pigou (1960) wird der Verbrauch bis zu dem Punkt begrenzt, an dem der Nutzen von weiterem Konsum die Kosten nicht mehr übersteigt (vgl. Convery und McDonnell 2003). Erfahrungen in Irland haben gezeigt, dass Kunststofftüten nach Einführung der Steuer zwar weiterhin genutzt werden, dies aber in einem deutlich geringeren Umfang und im effizienteren Maß geschieht, da sie nun häufiger wiederverwendet werden (vgl. Convery, McDonnell und Ferreira 2007).

Gegen eine Plastiktütensteuer sprechen anfallende Kosten zur Verwaltung der Steuereinnahmen und möglicherweise langfristig wieder steigender Konsum, wenn sich Verbraucher an einen gegebenen Steuersatz gewöhnt haben. Allerdings zeigt der Fall Irland, dass derartige Bedenken nicht zutreffen müssen. In der Tat überstiegen die Steuereinnahmen die Verwaltungsgebühren der Plastiktütensteuer bei Weitem. Insgesamt führte die Abgabe von 0,15 € pro Plastiktüte im Zeitraum zwischen 2002 und 2003 zu Steuereinnahmen in Höhe von 7,6 Mill. €. Mit diesen Einnahmen konnte eine Reihe von Umweltprojekten finanziert werden. Auf steigende Konsumzahlen reagierte die Regierung mit einer Erhöhung des Steuersatzes. 2007 wurde die Steuer zunächst auf 0,22 € und 2009 schließlich auf 0,44 € angehoben.

Bei einer Bewertung der Maßnahmen zur Reduktion von Plastiktütenmüll muss sicherlich zwischen den unterschiedlichen Ländern differenziert werden. Generell zeigt sich jedoch, dass strikte Verbote in vielen Fällen schwer umzusetzen sind und durch den vermehrten Konsum von weniger umweltfreundlichen Alternativen auch ökologisch nicht sinnvoll sind. Insgesamt scheint die Einführung von Umweltsteuern auf Plastiktüten hinsichtlich einer Veränderung des Konsumverhaltens hin zu mehrfach nutzbarem Verpackungs- und Transportma-

terial sehr effektiv zu sein. Kombiniert mit der Einführung einer Mindestdicke von Plastiktüten, die den mehrmaligen Gebrauch problemlos ermöglichen, ist die Plastiktütensteuer ein effizientes Instrument, um die Produktion und den Verbrauch von Kunststofftüten zu reduzieren und die Entwicklung von neuen Recyclingmethoden und umweltfreundlichen Alternativen über die generierten Steuereinnahmen zu fördern. Beides ist unerlässlich, um die Umweltbelastungen durch Plastiktütenmüll langfristig einzudämmen.

## Literatur

- Afrique en ligne (2010), »Gabon to ban plastic bags, introduces biodegradable bags«, 14. März 2010, <http://www.afriquejet.com/news/africaneews/gabon-to-ban-plastic-bags,-introduces-biodegradable-bags-2010031445812.html>, aufgerufen am 16. Juli 2010.
- All Africa (2009), »Maputo Council wants to ban plastic bags«, 8. Januar 2009, <http://allafrica.com/stories/200901080510.html>, aufgerufen am 16. Juli 2010.
- Arabian Business (2009), »Plastic bags set to be banned in UAE from 2013«, 21. Oktober 2009, <http://www.arabianbusiness.com/571159-plastic-bags-set-to-be-banned-in-uae-from-2013>, aufgerufen am 16. Juli 2010.
- Australian Bureau of Statistics (2004), *Year Book Australia: How Much Energy is Used to Make a Plastic Bag?*, 27. Februar 2004, <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/0/2498b7e0c5178282ca256dea000539bc?OpenDocument>, aufgerufen am 14. Juli 2010.
- Clean Up Australia (2010), *Report on actions to reduce circulation of single-use plastic bags around the world*, verfügbar unter [http://www.cleanup.org.au/PDF/au/cua\\_plastic\\_bag\\_usage\\_around\\_world\\_april\\_2010.pdf](http://www.cleanup.org.au/PDF/au/cua_plastic_bag_usage_around_world_april_2010.pdf).
- Convery, F. und S. McDonnell (2003), »Applying Environmental Product Taxes and Levies – Lessons from the Experience with the Irish Plastic Bag Levy«, Environmental Studies Research Series, Working Paper.
- Convery, F., S. McDonnell und S. Ferreira (2007), »The Most Popular Tax in Europe? Lessons from the Irish Plastic Bags Levy«, *Environ Resource Econ* 38, 1–11.
- Ellis, S., S. Kantner, A. Saab und M. Watson (2005), »Plastic Grocery Bags: The Ecological Footprint«, *Geography* 214.
- Environmental Protection Agency (2008), »Municipal Solid Waste in the United States: 2007 Facts and Figures«, verfügbar unter <http://www.epa.gov/wastes/nonhaz/municipal/pubs/msw07-rpt.pdf>.
- Environmental Literacy Council (2008), »Paper or Plastic?«, <http://www.environmental-literacy.org/article.php/1268.html>, aufgerufen am 14. Juli 2010.
- Eurostat (2010), »Recyclingquote nach Ländern«, verfügbar unter [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/data/wastestreams/packaging\\_waste](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/data/wastestreams/packaging_waste).
- Greenfeet (2004), »Paper vs. Plastic – The Shopping Bag Debate«, verfügbar unter <http://blog.greenfeet.com/index.php/paper-vs-plastic-the-shopping-bag-debate/reducing-your-footprint/121>.
- Instore Products Ltd. (2009), »EnviroScan«, <http://www.bringyourbag.com/enviro.php>, aufgerufen am 16. Juli 2010.
- Pigou, A.C. (1960): »The Economics of Welfare«, 4. Aufl., MacMillan, London.
- The Temas Blog (2009), »Uruguay closer to plastic bag law«, 19. September 2009, <http://www.temasactuales.com/temasblog/environmental-protection/waste-recycling/uruguay-closer-to-plastic-bag-law/>, aufgerufen am 16. Juli 2010.
- Tribune de Genève (2009), »Le Jura condamne les sacs en plastique«, 28. Januar 2009, <http://www.tdg.ch/actu/suisse/jura-condamne-sacs-plastique-2009-01-28>, aufgerufen am 16. Juli 2010.
- ULS (2007), *The ULS Report: Review of Life Cycle Data Relating to Disposable, Compostable, Biodegradable, and Reusable Grocery Bags*, verfügbar unter: [http://www.deq.state.mi.us/documents/deq-ess-p2-recycling-PaperPlasticSummary\\_2.pdf](http://www.deq.state.mi.us/documents/deq-ess-p2-recycling-PaperPlasticSummary_2.pdf).
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2005), *Selection, Design and Implementation of Economic Instruments in the Solid Waste Management Sector in Kenya: The Case of Plastic Bags*, Genf.
- Umweltbundesamt (2008), »Plastiktüten verbieten?«, <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/plastiktueten.pdf>, aufgerufen am 14. Juli 2010.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Juli deutlich gestiegen. Diese Zunahme ist der größte Sprung nach oben seit der Wiedervereinigung. In der westdeutschen Geschäftsklimazeitreihe, die das ifo Institut vor der Wiedervereinigung erhoben hat, gab es zuletzt 1983 einen stärkeren Anstieg. Zwar lassen sich die Werte über die Zeit nur bedingt vergleichen, doch zeigt die Betrachtung, wie außergewöhnlich die Veränderung des aktuellen Geschäftsklimas ist. Die Unternehmen berichten von einer erheblich besseren Geschäftslage als im vergangenen Monat. Die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr schätzen die Befragungsteilnehmer zudem optimistischer ein als im Juni. Die deutsche Wirtschaft startet sehr schwungvoll in den Sommer.

Das Geschäftsklima hat sich in allen betrachteten Wirtschaftsbereichen deutlich aufgehellt: im verarbeitenden Gewerbe, im Bauhauptgewerbe sowie im Einzel- und im Großhandel. Die außerordentliche Verbesserung des Klimas ist somit in vielen Wirtschaftsbereichen sichtbar und deutet darauf hin, dass der Aufschwung bereits sehr breit seine Wirkung zeigt. Die Geschäftslage wird von den Unternehmen in allen vier Wirtschaftsbereichen deutlich positiver als bislang bewertet. Im Bauhauptgewerbe haben die Firmen ihre zuversichtlichen Geschäftserwartungen für die nächste Zeit leicht reduziert, während in den übrigen Bereichen die Befragungsteilnehmer auch für die nahe Zukunft optimistischer sind als im vergangenen Monat.

Das ifo **Beschäftigungsbarometer** ist im Juli deutlich gestiegen. Die bessere Geschäftssituation der Unternehmen schlägt sich auch bei ihren Personalplanungen nieder. Der Arbeitsmarkt in Deutschland dürfte sich in der nahen Zukunft positiv entwickeln. In allen betrachteten Wirtschaftsbereichen sind die Personalplanungen der Unternehmen günstiger als in den vergangenen Monaten. Speziell die Handelsfirmen beabsichtigen, mehr Personal einzusetzen. Aber auch in der Industrie dürfte es wieder vermehrt zu Einstellungen kommen. Die Unternehmen des Bauhauptgewerbes lasten ihre vorhandenen Geräte merklich höher aus als im Juli des vergangenen Jahres, und die Beschäftigungsperspektiven sind im Bauhauptgewerbe freundlicher als bislang.

Im **verarbeitenden Gewerbe** ist der Geschäftsklimaindex deutlich gestiegen. Die Geschäftslage der Industrieunternehmen hat sich klar verbessert. Zudem sind die Befragungsteilnehmer wieder optimistischer in Bezug auf ihre Geschäfte in den nächsten sechs Monaten. Hinsichtlich des Auslandsgeschäfts sehen die Unternehmen ähnlich gute Ex-

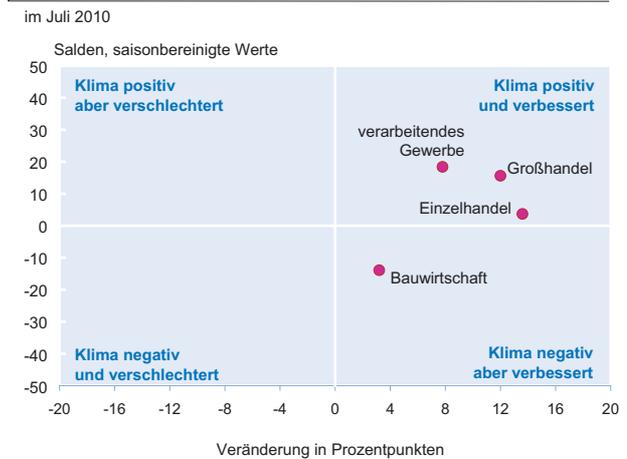
<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

**Abb. 1**  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.  
Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 2**  
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 3**  
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland  
Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>



<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

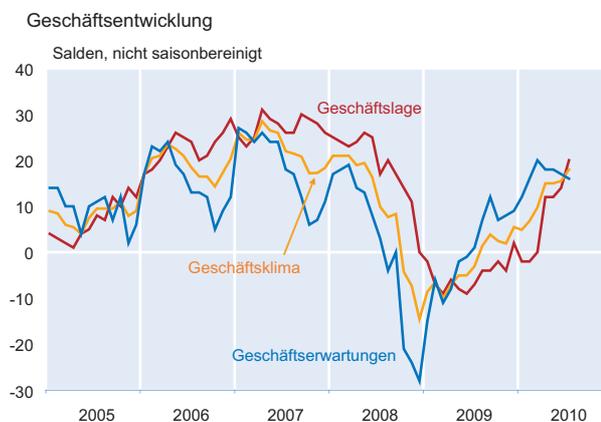


schäftslage und ihre Geschäftsaussichten günstiger. Der Lagerdruck hat zwar etwas zugenommen, ist aber weiterhin gering. Ihre Verkaufspreise wollen die Händler in diesem Bereich vermehrt anheben. In den baunahen Großhandelsparten hat sich das Geschäftsklima durchgängig aufgehheitert. Im Großhandel mit Baustoffen sowie im Bereich Elektroinstallationszubehör und beim Installationsbedarf für Gas, Wasser, Heizung wird die Geschäftssituation von den Unternehmen deutlich freundlicher gesehen. Auch für die nahe Zukunft sind sie hinsichtlich ihrer Geschäfte zuversichtlicher als bislang.

Die befragten **Einzelhändler** sind mit ihrer momentanen Geschäftslage erheblich zufriedener und bewerten auch die Entwicklung im kommenden halben Jahr weniger kritisch als im Juni. Überhöhte Lagerbestände konnten sie weiter abbauen, und neue Waren wollen sie weniger zurückhaltend bestellen. Preissenkungen planen sie per saldo kaum noch. Insbesondere der Lebensmitteleinzelhandel versucht unvermindert, Preisanhebungen durchzusetzen. Das Geschäftsklima ist im Lebensmittelbereich sprunghaft gestiegen. Aber auch im Verbrauchsgüterbereich, im Handel mit Gebrauchsgütern und im Kfz-Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima jeweils spürbar verbessert.

Das ifo Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**<sup>2</sup> ist im Juli freundlicher als im Vormonat. Die befragten Dienstleistungsunternehmen sind mit ihrer momentanen Geschäftslage spürbar zufriedener. Die Nachfrage nach den angebotenen Dienstleistungen hat sich den Firmenmeldungen zufolge erhöht, und die Befragungsteilnehmer sind erneut weniger unzufrieden mit ihren Auftragsreserven. Auf die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr blicken sie ähnlich zuversichtlich wie bislang. Auch die Personalplanungen der Dienstleistungsfirmen sind nahezu unverändert auf Beschäftigungsaufbau ausgerichtet. Im Bereich Güterverkehr bewerten die Unternehmen ihre momentane Geschäftssituation etwas positiver und ihre Geschäftsperspektiven ähnlich günstig wie im Vormonat. Der Geschäftsklimaindex ist leicht gestiegen. Unverändert planen die Unternehmen einen leichten Beschäftigungsaufbau. Deutlich aufgehellt hat sich das Geschäftsklima bei den *Reisebüros und Reiseveranstaltern*. Die befragten Firmen berichten von einer merklich besseren Geschäftslage. Allerdings sind sie hinsichtlich ihrer Geschäfte in der nächsten Zeit nicht mehr ganz so optimistisch wie bisher. Ihre Mitarbeiterzahl wollen sie aber weiterhin erhöhen. Erneut kräftig gestiegen ist der Geschäftsklimaindikator im Bereich *Personal- und Stellenvermittlung, Überlassung von Arbeitskräften*, zu dem die Zeitarbeitsfirmen gehören. Die Geschäftslage hat sich bei diesen Firmen weiter verbessert und ist sehr gut. Bezüglich der zukünftigen Entwicklung sind die Befragungsteilnehmer lediglich geringfügig weniger optimistisch als im ver-

**Abb. 7**  
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

gangenen Monat. Sie rechnen mit weiter steigenden Umsätzen und wollen überwiegend Personal einstellen. Im Bereich *Werbung* ist der Geschäftsklimaindikator leicht gestiegen. Die Geschäftslage der Werbefirmen hat sich verbessert. Auch hinsichtlich der Entwicklung in der nahen Zukunft sind die Befragungsteilnehmer optimistisch, aber etwas weniger als im Juni. Für die kommenden Monate rechnen sie mit steigenden Umsätzen.

<sup>2</sup> In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

**Focus**

## NATURAL DISASTERS

Wolfgang Kron  
Stéphane Hallegatte and  
Valentin Przulski  
Eduardo Cavallo and  
Ilan Noy  
David Hofman  
Hideki Toya and  
Mark Skidmore  
Yasuhide Okuyama  
Makena Coffman and  
Ilan Noy  
Peter Gordon,  
James E. Moore II,  
Jiyoung Park and  
Harry W. Richardson  
Bradley T. Ewing,  
Jamie B. Kruse and  
Mark A. Thompson  
Jacob Vigdor  
Mario Mazzocchi,  
Francesca Hansstein and  
Maddalena Ragona

**Specials**

## A EURO RESCUE PLAN

Wolfgang Franz,  
Clemens Fuest,  
Martin Hellwig and  
Hans-Werner Sinn

## RECENT FISCAL DEVELOPMENTS AND EXIT STRATEGIES

Vito Tanzi

**Spotlight**

## GOVERNMENT DEBT IN EUROPE

Christian Breuer and  
Matthias Müller

**Trends**

## STATISTICS UPDATE



**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.cesifo-group.de>**

