



15 2012

65. Jg., 31.–33. KW, 17. August 2012

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Martin Werding, Reiner Klingholz, Jürgen Liminski,
Hans-Peter Klös, Joachim Pfeiffer*

- Familienpolitik in Deutschland:
Trotz hoher Ausgaben nur wenig erfolgreich?

Kommentar

Hans-Werner Sinn

- Kurzvortrag zur Eurokrise vor dem Verfassungsgericht

Reiner Peter Hellbrück

- Regionale Zinspolitik

Forschungsergebnisse

Jasmin Gröschl

- Neuer Protektionismus – Gefahren für den Freihandel

Daten und Prognosen

Ludwig Dorffmeister

- Weiterhin verhaltene Wohnungsbautätigkeit in Europa

Annette Weichselberger

- Westdeutsche Industrie: Investitionsanstieg geplant

Sebastian Benz, Joachim Karl, Erdal Yalcin

- Der UNCTAD World Investment Report 2012

Im Blickpunkt

Anna Ciesielski und Jana Lippelt

- Kohleabbau, Wachstum und Klimawandel in Europa

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest Juli 2012

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut, 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. Dres. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

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.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Familienpolitik in Deutschland: Trotz hoher Ausgaben nur wenig erfolgreich?

3

Deutschland gibt mehr Geld für Familienpolitik aus als andere Industrieländer. Trotz dieser hohen Ausgaben scheinen die Maßnahmen im internationalen Vergleich wenig erfolgreich zu sein. Denn während die Förderleistungen für Familien in den letzten Jahren kontinuierlich stiegen, gingen die Geburten in Deutschland zurück. *Martin Werding*, Universität Bochum, verweist darauf, dass die Ergebnisse einer umfangreichen Evaluierung der familienbezogenen Leistungen erst 2013 vollständig vorliegen. Erst im Anschluss daran könne nach der Effektivität und Effizienz einzelner Instrumente oder nach Notwendigkeiten zur Umgestaltung des heutigen Maßnahmenbündels der Familienpolitik gefragt werden. Bis dahin sollte die Politik vorläufige Debatten und Schlussfolgerungen meiden. *Reiner Klingholz*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, schlägt vor, die zur Verfügung stehenden Mittel für familienbezogene Maßnahmen auf lediglich vier Säulen zu verteilen: Kindergeld, Steuererleichterungen für Familien, Elterngeld und – neben Krippen und Kindergärten – Vorschulen und Ganztagschulen. Nach Auffassung von *Jürgen Liminski*, Deutschlandfunk und Institut für Demographie, Allgemeinwohl und Familie, sollte Familienpolitik mit sekundären Hilfen – »Zeit oder Geld oder beides« – zu mehr Gerechtigkeit beitragen und damit der Familie eine Zukunft ermöglichen. Für *Hans-Peter Klös*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, sollte der Erfolg der Familienpolitik nicht an der Geburtenzahl gemessen werden. Es gebe auch andere familienpolitische Ziele als die Steigerung der Geburtenzahl. Die Familienpolitik müsse sich stärker als bisher einer Wirkungsforschung unterziehen, und die Bedeutsamkeit nicht-budgetwirksamer familienpolitischer Maßnahmen sollte in das Blickfeld der Wirkungsforschung genommen werden. *Joachim Pfeiffer*, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, unterstreicht, dass »mehr Geld« nicht mehr Familienpolitik heißt. Mehr Familienfreundlichkeit erfordere auch moderne Zeitpolitik für Familien und größere Spielräume der Eltern bei ihrem Zeitmanagement.

Kommentar

Kurzvortrag zur Eurokrise vor dem Verfassungsgericht

22

Hans-Werner Sinn

Am 10. Juli 2012 verhandelte das Bundesverfassungsgericht über den ESM und den Fiskalpakt. *Hans-Werner Sinn* wurde von dem Gericht als Gutachter bei der Anhörung geladen. Dabei wurde dieser Text in gekürzter Form frei vorgetragen.

Regionale Zinspolitik

27

Reiner Peter Hellbrück

Die bisherigen Ansätze zur Lösung der Finanz- und Wirtschaftskrise setzen alle bei dem Realteil der Wirtschaft an. Jede Transaktion besteht jedoch aus Leistung und Gegenleistung. *Reiner Peter Hellbrück*, Universität Hohenheim, sucht nach den Bestimmungsgründen von Leistungsbilanzsalden bei der Finanzierung und zeigt, dass durch eine regionale Zinspolitik ein geldpolitischer Hebel vorhanden ist, der geeignet erscheint, die Leistungsbilanzströme umzukehren.

Forschungsergebnisse

Neuer Protektionismus – Gefahren für den Freihandel

35

Jasmin Gröschl

In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs greifen immer mehr Staaten zu weitreichenden protektionistischen Maßnahmen. Die Folgen des Protektionismus sind nicht zu unterschätzen, denn er schränkt den Freihandel nachhaltig ein und hemmt die wirtschaftliche Erholung. Dabei spielen im Gegensatz zu früher nicht-

tarifäre Maßnahmen (NTMs) immer häufiger eine entscheidende Rolle. Diese neue Form des Protektionismus ist eine ernstzunehmende Bedrohung für den globalen Freihandel und die Weltwirtschaft.

Daten und Prognosen

Weiterhin verhaltene Wohnungsbautätigkeit in Europa

Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz 2012

40

Ludwig Dorffmeister

Nach einem Rückgang des europäischen Wohnungsbauvolumens um insgesamt rund ein Fünftel in den Jahren 2008 bis 2010 und einem bescheidenen Anstieg um 1½% im Jahr 2011 dürften die Wohnungsbauleistungen in diesem Jahr wieder leicht abnehmen. Zu diesem Ergebnis kamen die Mitglieder der Euroconstruct-Gruppe auf ihrer Sommer-Konferenz in London. Die Experten erwarten für 2013 ebenfalls keine spürbare Erholung.

Westdeutsche Industrie: Für 2012 weiterer Investitionsanstieg geplant

46

Annette Weichselberger

Die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes wollen nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests 2012 ihre Investitionen um 7% steigern. Für das vergangene Jahr ergaben die Meldungen der Firmen einen Zuwachs von 16%. Wie schon im letzten Jahr ist auch 2012 die Kapazitätserweiterung vorrangiges Investitionsziel.

UNCTAD World Investment Report 2012:

Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen

51

Sebastian Benz, Joachim Karl und Erdal Yalcin

Die aktuellsten Entwicklungen zu ausländischen Direktinvestitionen werden im jährlichen World Investment Report der Vereinten Nationen ausführlich dargestellt. Dieser Artikel fasst die wesentlichen Entwicklungen des letzten Jahres zusammen und geht auch auf das Schwerpunktthema »Investitionen und nachhaltige Entwicklung« ein.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: Kohleabbau, Wachstum und Klimawandel in Europa – eine historische Betrachtung

62

Anna Ciesielski und Jana Lippelt

Im Rahmen des Klimawandels wird der globale, durchschnittliche Temperaturanstieg der Erdoberfläche zumeist relativ zur vorindustriellen Zeit angegeben. Diese Formulierung betont implizit die Kausalität des Temperaturanstiegs, nämlich die während der Industriellen Revolution beginnende Förderung von Kohle und die damit verbundene Emission von Treibhausgasen. Der Beitrag zeigt den Zusammenhang von Ressourcenabbau, ökonomischem Wachstum und Klimawandel.

ifo Konjunkturtest Juli 2012 in Kürze

67

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat im Juli nachgegeben. Die aktuelle Geschäftslage wird nach dem Anstieg im Vormonat nun wieder zurückhaltender beurteilt. Auch die Erwartungen für den weiteren Geschäftsverlauf fallen pessimistischer aus. Die Eurokrise belastet zunehmend die Konjunktur in Deutschland.

Familienpolitik in Deutschland: Trotz hoher Ausgaben nur wenig erfolgreich?

Deutschland gibt mehr Geld für Familienpolitik aus als andere Industrieländer. Trotz dieser hohen Ausgaben scheinen die Maßnahmen im internationalen Vergleich wenig erfolgreich zu sein. Denn während die Förderleistungen für Familien in den letzten Jahren kontinuierlich stiegen, gingen die Geburten in Deutschland zurück. Hat die deutsche Familienpolitik versagt?

Familienpolitik und Geburtenzahl: Missverständene Zusammenhänge und übereilte Folgerungen

Seit einigen Jahren interessiert sich die Politik in Deutschland für die Geburtenentwicklung. Jahr um Jahr ergibt sich dabei kurz vor der Sommerpause dasselbe Spiel: Das Statistische Bundesamt veröffentlicht Anfang Juli eine vorläufige Zahl der Geburten im Vorjahr, an der sich eine kurze, aber heftige Debatte entzündet. Für die Berechnung aussagekräftigerer Kennziffern braucht die amtliche Statistik stets etwas länger – dann ist das Thema allerdings schon abgehakt, und übereilte Folgerungen bleiben im Raum stehen. Weil die Geburtenzahl 2011 leicht zurückgegangen ist, wurde dieses Jahr öffentlich gefordert, das 2007 neu eingeführte Elterngeld auf den Prüfstand zu stellen und die gesamte Familienpolitik einer gründlichen Wirkungsanalyse zu unterziehen. Die erste dieser Forderungen basiert auf einer profunden Unkenntnis demographischer Zusammenhänge und Kennziffern, die zweite kommt definitiv zur Unzeit – entweder vier Jahre zu spät oder ein bis zwei Jahre zu früh.

Geburtenzahl und Geburtenverhalten

Seit dem Babyboom der 1960er Jahre sind die jährlichen Geburtenzahlen in Deutschland dramatisch gesunken. Zählt man die damals beobachteten Werte für West- und Ostdeutschland zusammen, waren die Zahlen seinerzeit mehr als doppelt so hoch wie heute. Hinter diesem fundamentalen Rückgang der Geburtenzah-

len steht in erster Linie ein Verhaltenseffekt, d.h. eine geringere Geburtenneigung, die sich am genauesten durch kohortenspezifische Geburtenziffern von Frauen der Jahrgänge ab etwa 1930, ersatzweise auch durch die »zusammengefassten Geburtenziffern« der Jahre von 1960 bis zur Gegenwart messen lässt.¹

Auch wenn man sich auf die Zeit seit der Wiedervereinigung konzentriert, sind die jährlichen Geburtenzahlen in Deutschland deutlich zurückgegangen. Wurden 1990 rund 900 000 Kinder geboren, waren es 2011 nur noch rund 660 000 – gut ein Viertel weniger. Ein Teil dieses Rückgangs ist auf Turbulenzen zurückzuführen, die die Vereinigung und die anschließende Transformationsphase wegen der damit verbundenen Unsicherheiten vor allem bei der Geburtenziffer in den neuen Bundesländern auslösten. Sie haben die gesamtdeutschen Geburtenzahlen bis etwa 1997 beeinflusst. Eine andauernde Verhaltensänderung lässt sich an den zusammengefassten Geburtenziffern für das wiedervereinigte Deutschland aber nicht ablesen (vgl. Abb. 1). Vielmehr verharrt diese Kennziffer seit 1991 ohne große Schwankungen auf einem Niveau um 1,4 (Kinder je Frau), auf das sie bereits Mitte der 1970er Jahre gefallen ist – viel früher, viel stärker und vor allem auch nachhaltiger als in der Mehrzahl der OECD-Länder.

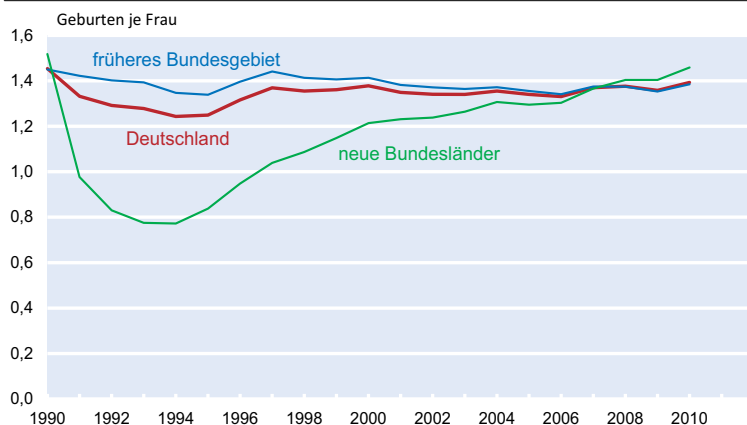


Martin Werding*

¹ Die zusammengefasste Geburtenziffer eines Kalenderjahres gibt an, wie viele Kinder eine Frau bekäme, wenn sie im Laufe ihres Lebens stets das durchschnittliche Geburtenverhalten aller Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren in diesem Jahr aufweisen würde. Da diese Kennziffer auf jahresbezogenen (»Querschnitts«-)Daten basiert, können sich Verzerrungen durch Änderungen im Timing der Geburten ergeben, etwa wenn Frauen verschiedener Jahrgänge ihre Kinder im Durchschnitt immer später im Lebenszyklus bekommen. Unverzerrt sind in dieser Hinsicht nur kohortenspezifische Geburtenziffern, die das durchschnittliche Geburtenverhalten jedes Jahrgangs von Frauen nachzeichnen. Sie können aber erst für Frauen im Alter ab 50 Jahren als vollendet gelten und liefern daher nie ein aktuelles Bild.

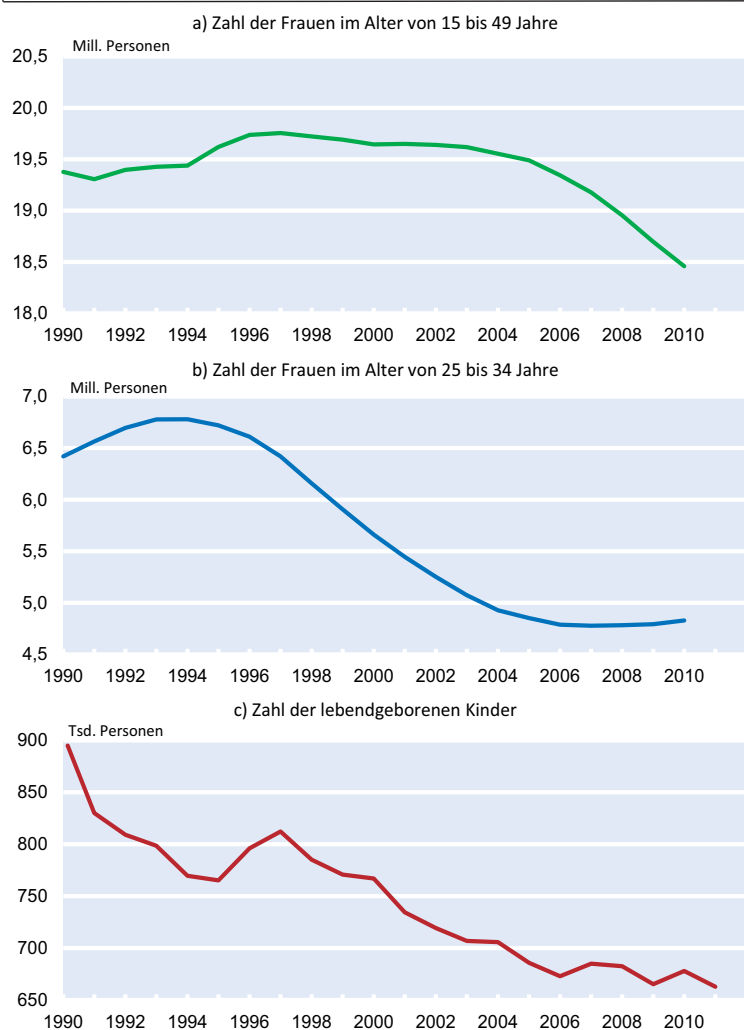
* Prof. Dr. Martin Werding ist Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum und ifo-Forschungsprofessor für den Bereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte.

Abb. 1
Zusammengefasste Geburtenziffer
Deutschland (1990–2010)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistik der Geburten.

Abb. 2
Potenzielle Mütter und Geburtenzahl
Deutschland (1990–2010/11)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsfortschreibung und Statistik der Geburten.

Der aktuell anhaltende Rückgang der jährlichen Geburtenzahlen, der sich 2011 erneut bemerkbar gemacht hat, liegt demnach nicht an Änderungen im Geburtenverhalten, für die man u.a. die derzeitige Familienpolitik verantwortlich machen könnte. Hauptgrund ist, dass die Zahl der Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren seit Mitte der 1990er Jahre laufend abnimmt (vgl. Abb. 2). Dies gilt verstärkt für Frauen im Alter von 25 bis 34 Jahren, auf die derzeit knapp zwei Drittel aller Geburten entfallen. Die Geburtenzahlen sinken also, weil mittlerweile auch schon die Zahl potenzieller Mütter von geburtenschwachen Jahrgängen dominiert wird, die nach 1975 geboren sind. Mit den Mitteln der Familienpolitik lässt sich dieser fundamentale Trend kaum beseitigen.

Erhöht das Elterngeld die Geburtenzahlen?

Schaut man allein auf die Geburtenzahlen der letzten Jahre, könnte man meinen, dass das Elterngeld, das nun in die Diskussion geraten ist, trotzdem einen positiven Effekt hat. Bei seiner Einführung im Jahr 2007 stiegen – trotz eines deutlichen Rückgangs der Zahl der Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren (und einer Stagnation der mittleren Jahrgänge dieser Altersgruppe) – sowohl die Geburtenzahl als auch die jährliche Geburtenziffer, wenn auch jeweils nur in geringem Maße. Für Urteile dieser Art ist es jedoch immer noch zu früh. Änderungen des Geburtenverhaltens lassen sich durch familienpolitische Instrumente generell nicht leicht hervorrufen (vgl. Werding et al. 2006, insbes. Kap. 8.8; Werding 2011). In jedem Fall braucht es aber Zeit, bis junge Erwachsene sich in ihrer Lebensplanung auf neue institutionelle Rahmenbedingungen eingestellt haben bzw. bis sie anfangen, eine kleinere Zahl von »Pionier-Eltern« zu imitieren, deren veränderten Lebensstil sie attraktiv finden. Die jüngsten Zahlen könnten so gesehen auf eine zögernd beginnende Trendwende hindeuten, unterbrochen durch einen negativen Effekt der sehr ungünstigen konjunkturellen Entwicklung im Jahre 2009. Immerhin ist die letzte, amtlich festgestellte Geburtenziffer für 2010 die höchste seit dem Jahr 1990.

Schnelle »Erfolge« im Sinne rasch steigender Geburtenzahlen erweisen sich auf Dauer allerdings oft als reine *Timing*-Effekte. Unter dem Eindruck neuer Maßnahmen ziehen einige Eltern dann Geburten vor, die sie ohnedies geplant hatten. Ihre endgültige Kinderzahl bleibt davon jedoch unberührt. Solche Effekte haben sich auch bei der Einführung des Elterngelds in Schweden in den 1980er Jahren gezeigt (vgl. Andersson et al. 2006), das als Vorbild für die deutsche Regelung gelten kann. Sie könnten genauso gut hinter dem leichten Anstieg der Geburtenzahlen in Deutschland ab 2007 stehen wie eine langsame, aber nachhaltige Veränderung des Geburtenverhaltens. Um das zu untersuchen, braucht es mehr Zeit, detailliertere Daten und nicht zuletzt gründliche Analysen.

Welche Ziele verfolgt die Familienpolitik?

Die Forderung nach einer gründlichen Untersuchung der Wirkungen aller familienpolitischen Maßnahmen erscheint so gesehen als durchaus wohlbegründet. Für die Mehrzahl der Instrumente der Familienpolitik, die – trotz laufender, kleinerer Anpassungen – seit vielen Jahren in Ansatzpunkten und Ausgestaltung weitgehend unverändert gelten, erscheint sie allerdings als überholt. Seit vier Jahren werden in Deutschland konkrete Vorbereitungen und mittlerweile auch schon ein Gutteil der eigentlichen Forschungsarbeiten für eine »Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen« unternommen, die international in diesem Maßstab ohne Beispiel ist.²

Aus den Vorarbeiten zu dieser Gesamtevaluation ergibt sich eine wichtige Lektion für die jüngsten Diskussionen über das Elterngeld und die gesamte Familienpolitik. Wer über die Wirksamkeit solcher Maßnahmen reden will, muss zuerst ihre Ziele benennen. Es ist sicherlich bemerkenswert, dass zu den Zielen der Familienpolitik im Rahmen der laufenden Evaluation auch die »Realisierung von Kinderwünschen« gezählt wird – nach Jahrzehnten einer historisch bedingten Abgrenzung gegenüber jeder Form von Bevölkerungspolitik. Erfolge bei der Realisierung dieses Ziels sollten sich in der Tat an der Entwicklung der Geburtenzahlen ablesen lassen. Erstens können solche Erfolge aber auch darin bestehen, einen durch die aktuelle Bevölkerungsstruktur bedingten Abwärtstrend der Geburtenzahlen zu dämpfen. Zweitens kann und soll Familienpolitik daneben auch noch andere Ziele verfolgen. So werden bei den Wirkungsanalysen für die Gesamtevaluation im Anschluss an den »Siebten Familienbericht« (vgl. Sachverständigenkommission 2006) insbesondere folgende weitere Ziele berücksichtigt: »wirtschaftliche Stabilität von Fa-

milien«, »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« sowie das »Wohlergehen von Kindern«.

Wirkungen gründlich untersuchen – dann neu gestalten

Betrieben wird das Vorhaben der Gesamtevaluation familienpolitischer Maßnahmen gemeinsam vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und vom Bundesministerium der Finanzen. Anknüpfend an eine Machbarkeitsstudie zur Klärung von Forschungsfragen und Anlysemöglichkeiten sowie an Anstrengungen zur Verbesserung der Datenbasis wird das historisch gewachsene, äußerst vielgliedrige »System« aller einschlägigen Maßnahmen nun nach zeitgenössischen methodischen Standards stufenweise auf seine Wirkungen für alle diese Ziele hin untersucht.

Selbst die wichtigsten und bekanntesten Instrumente der deutschen Familienpolitik lassen sich sicherlich nicht ohne weiteres einzelnen dieser Ziele zuordnen. Aufgrund komplexer Wirkungen und Nebenwirkungen können bei genauerer Untersuchung einerseits diverse Interdependenzen, andererseits auch Zielkonflikte zutage treten. Nimmt man etwa gemäß der Gesetzesbegründung (vgl. Deutscher Bundestag 2006) die wirtschaftliche Stabilität von Familien mit kleinen Kindern als zentrale Zielsetzung des Elterngeldes, so erscheint es als plausibel, dass sich dadurch im Erfolgsfall auch günstige Effekte für die Geburtenentwicklung ergeben. Dies ist aber nicht zwingend, und widrigenfalls bedeutet es auch nicht, dass die Leistungen verschwendet sind. Ähnliches gilt für den aktuell so intensiv betriebenen Ausbau der Kinderbetreuung, mit dem wohl in erster Linie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf befördert werden soll. Weitere Wirkungen können die Realisierung von Kinderwünschen betreffen, sie müssen es aber nicht. Wirklich spannend ist in beiden Fällen wohl vor allem, welche Auswirkungen sich auf das Wohlergehen von Kindern ergeben. Auch das gilt es zunächst ganz nüchtern zu operationalisieren, d.h. messbar zu machen, und zu analysieren. Im Lichte eingehender und umfassender Wirkungsanalysen lassen sich dann mögliche Widersprüche auflösen oder abwägen und nötigenfalls Prioritäten setzen.

Die Ergebnisse aller Einzelstudien aus der Gesamtevaluation werden plangemäß allerdings erst 2013 vollständig vorliegen. Erst im Anschluss daran kann, ganz im Sinne eines Bemühens um evidenzbasierte Politik, ernsthaft nach der Effektivität und Effizienz einzelner Instrumente oder nach Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten zur Umgestaltung des heutigen Maßnahmenbündels der Familienpolitik gefragt werden. Bis dahin sollte die Politik voreilige Debatten und Schlussfolgerungen meiden, und manche ihrer Akteure könnten sich über einige Grundlagen besser ins Bild set-

² Der Verfasser war zusammen mit Forscherinnen und Forschern des ZEW, Mannheim, des DIW, Berlin, und des ifo Instituts, München, an der inhaltlichen Vorbereitung des Gesamtprojekts beteiligt. Derzeit arbeitet er an mehreren der dazu gehörigen Einzelprojekte mit.

zen. Als reichlich deplatziert erscheint vor diesem Hintergrund schließlich die aktuelle Diskussion um das Betreuungsgeld. Das Instrument wurde in gewisser Weise in Thüringen auf Landesebene erprobt und mittlerweile – wenn auch ohne öffentlichen Auftrag – im aussagekräftigen Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern rigoros evaluiert (vgl. Gathmann und Sass 2012). Ohne erkennbare Rücksicht auf die dabei nachgewiesenen, sozial stark stratifizierten negativen Effekte für Frauenerwerbsbeteiligung und Kinderbetreuung soll es nun auf Bundesebene eingeführt werden, unmittelbar bevor sich der Familienpolitik im Lichte neuer Erkenntnisse vielleicht ganz andere Fragen und Gestaltungsaufgaben stellen.

Literatur

Andersson, G., J. Hoem und A.-Z. Duvander (2006), »Social differentials in speed-premium effects in childbearing in Sweden«, *Demographic Research* 14(4), 51–70.

Deutscher Bundestag (2006), *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes*, BT-Drs. 16/2454.

Gathmann, C. und B. Sass (2012), »Taxing childcare: effects on family labor supply and children«, IZA Discussion Paper Nr. 6440.

Sachverständigenkommission für den Siebten Familienbericht (2006), *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit: Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik (Siebter Familienbericht)*, BT-Drs. 16/1360.

Werding, M. (2011), »The economics of the family and its policy implications: why should we care about fertility outcomes?«, in: N. Takayama and M. Werding (Hrsg.), *Fertility and Public Policy: How to Reverse the Trend of Declining Birth Rates*, MIT-Press, Cambridge, MA, London, 15–49.

Werding, M., S. Munz und V. Gács (2006), *Fertility and Prosperity: Links Between Demography and Economic Growth*, ifo Forschungsberichte Nr. 42, ifo Institut, München.



Reiner Klingholz*

Familienpolitik braucht einen langen Atem

Spontane Umfrage unter den Kolleginnen und Kollegen des Berlin-Instituts: Wie viele Kinder wünscht ihr euch im Laufe Eures Lebens? Wie viele, glaubt ihr, werden es in Wirklichkeit? Und hätten die Rahmenbedingungen, die der Staat setzt, die finanzielle Unterstützung für Familien oder die Verfügbarkeit von hochwertigen Betreuungseinrichtungen, einen Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen Kinder?

Überraschendes Ergebnis: Die Wunschkindzahl liegt bei durchschnittlich 2,3 und damit deutlich über dem Wert, den sich die Deutschen gemeinhin vorstellen. Aber weil allen Kollegen klar ist, dass Wünsche selten in Erfüllung gehen, glauben sie, dass es am Ende im Schnitt doch nur 1,7 werden. Immerhin. Auch damit lägen sie noch um mehr als 20% über der deutschen Fertilitätsrate, die seit Jahrzehnten um den Wert von 1,4 je Frau pendelt. Das sind gute Aussichten für die Familienpolitik des Landes: Theoretisch müsste man diese Leute nur noch abholen und schon hätte es ein Ende mit dem tiefen Tal des Kindermangels.

Das Problem bei der Sache ist, dass die zehn Frauen und Männer bis dato auf eine Fertilitätsrate von null kommen. Ein paar sind verheiratet, manche leben in festen Beziehungen, aber Kinder haben sie keine. Zugegeben, die Belegschaft ist recht jung, im Mittel knapp 31 Jahre. Alle sind Akademiker, und die fangen in Deutschland generell spät mit der Familiengründung an. Vermutlich werden noch ein paar Jahre ins Land gehen, bis wir in unseren Reihen Nachwuchs begrüßen dürfen. Aber ob die Zeit reicht, um auf die Ziffer von 1,7 Kindern zu kommen, ist fraglich. Bekanntlich wird das Kinderkriegen oftmals so lange aufgeschoben, bis es ganz ausfällt. Fast überall in der EU beenden die Menschen ihre reproduktive Karriere mit weniger Kindern, als sie ursprünglich dachten (vgl. Testa 2012).

* Dr. Reiner Klingholz ist Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung und Vorstand der Stiftung Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Natürlich ist die Befragung von zehn Personen alles andere als repräsentativ. Aber sie stützt ein paar wichtige, auch aus verlässlichen Umfragen bekannte Fakten, die für die deutsche Familienpolitik von Bedeutung sind. Vor allem zeigt sie, dass es der deutschen Familienpolitik trotz erheblichen Aufwands und einer Vielzahl von Maßnahmen nicht gelingt, den Menschen ihren Wunsch nach Familie adäquat zu erfüllen. Was läuft da falsch?

In der Fertilitätsfalle

Ein wichtiger Grund für die niedrige Fertilität in Deutschland liegt darin, dass sie nicht erst seit gestern auf das heute beklagte Niveau abgesunken ist, sondern (ähnlich wie in Österreich) seit rund 40 Jahren um die Ziffer von 1,4 pendelt. Diese 40 Jahre bedeuten mehr als eine Generation, innerhalb derer die durchschnittlich kleine Familie zu einer sozialen Norm geworden ist. Das ist kein Wunder, denn wer heute Kinder bekommt, ist sein ganzes Leben in einem Umfeld von wenigen Kindern und Geschwistern und von kleinen Familien groß geworden. Zudem leben wir in einer pluralistischen Gesellschaft, in der es längst nicht mehr tabuisiert ist, gar keine Kinder zu haben. Entsprechend ist auch der Kinderwunsch heute deutlich geringer als vor ein paar Jahrzehnten. Die Wissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von einer »Fertilitätsfalle«. Wie ihr zu entkommen wäre, ist unbekannt, denn es fehlen historische Vorbilder. Womöglich kann die Politik gar nichts bewirken, solange die Gesellschaft als Ganzes ihr Verständnis von Familie und ihr Klima im Umgang mit Kindern nicht langfristig verändert.

Hinzu kommt, dass die deutsche Politik zwar seit 1955 Familienförderung betreibt, zunächst mit der Einführung des Kindergeldes von monatlich 25 DM für das dritte Kind, und dass sie diese seither stetig ausgebaut hat. Die Familienpolitik sollte aber bis vor wenigen Jahren erklärtermaßen gar nicht zur Erhöhung der Fertilitätsraten dienen. Kein Bundeskanzler von Adenauer bis Kohl hat jemals ein Interesse an einer nachhaltigen Demographie signalisiert. Es war geradezu verpönt zu diskutieren, dass Kinder *auch* eine volkswirtschaftliche Größe sind, weil sie einmal zu produktiven Mitgliedern der Gesellschaft werden, die Steuern und Sozialabgaben zahlen, und dass umlagefinanzierte Sozialsysteme ohne Nachwuchs nicht funktionieren können. Erst seit der SPD-Familienministerin Renate Schmidt ist öffentlich, dass die immer neuen familienpolitischen Maßnahmen eben *auch* die Erhöhung der Geburtenrate zur Folge haben sollten.

Heute notiert das Familienministerium 160 »ehe- und familienbezogene Leistungen« mit einem Gesamtvolumen von 196 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. BMFSFJ 2012). Pro Kind investiert kein OECD-Land mehr Geld. Doch trotz eines seit

Jahren wachsenden Leistungsangebots und steigenden Aufwands ist auf den ersten Blick keinerlei Erfolg der Maßnahmen zu beobachten. Es ist auch nicht zu erwarten, dass die Lektüre des Maßnahmenkatalogs den Kinderwunsch in irgendeiner Weise beeinflussen könnte – eher im Gegenteil. Denn die Leistungen sind nicht koordiniert, in ihrer Fülle undurchsichtig, sie sind in ihrer Wirkung teilweise kontraproduktiv oder haben gar nichts mit Familie zu tun. So zahlt der Staat jährlich rund 20 Mrd. Euro für das Ehegattensplitting, einen der größten Posten im Familienbudget. Damit aber werden Ehen ohne Kinder gegenüber Partnerschaften mit Kindern finanziell bevorteilt.

Nutzlos und überflüssig?

Aber sind die Leistungen für Familien deshalb überflüssig? Das lässt sich nicht sagen, denn erstens sollen sie neben der Erhöhung der Fertilität noch andere Effekte haben, und zweitens wissen wir nicht, wo die Fertilität in Deutschland läge, wenn es keinen Ausbau der Kinderbetreuung gäbe, kein Kindergeld und kein Elterngeld.

Die jüngste Kritik an womöglich überzogenen, unwirksamen und deshalb überflüssigen Maßnahmen zu Familienförderung entzündet sich an dem 2007 eingeführten Elterngeld. Es soll vor allem Frauen nach der Geburt eines Kindes die Rückkehr ins Berufsleben erleichtern und so für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und für mehr Geschlechtergerechtigkeit sorgen. Die jährlichen Aufwendungen für das Elterngeld liegen mit weniger als 5 Mrd. Euro bei einem Viertel jener für das Ehegattensplitting.

Auch die Einführung des Elterngeldes hat nichts an der Fertilitätsrate geändert – wohl aber hatte es wichtige qualitative Effekte. So sind, insbesondere seit Einführung des Elterngeldes und seit dem Ausbau von Betreuungseinrichtungen, in den früher so kinderarmen urbanen Zentren die Kinderzahlen gestiegen. In den einst vergleichsweise kinderreichen ländlichen Regionen in Westdeutschland sind sie jedoch kontinuierlich gesunken – im Oldenburger Münsterland im Westen von Niedersachsen ebenso wie im Landkreis Biberach oder in der Hocheifel. Insgesamt sind die historischen Unterschiede »viele Kinder auf dem Land – wenig Nachwuchs in den Städten« in Deutschland weitgehend verschwunden.

Folgen des Elterngeldes

Wie lässt sich dieses Phänomen erklären? Ganz offensichtlich verliert das traditionelle Familienmodell mit einem männlichen Hauptverdiener, das auch ohne öffentliche Kinderbetreuung auskommt und eher in ländlichen Gebieten üblich war, gerade bei jungen Menschen zunehmend an At-

traktivität. Das liegt vor allem an der wachsenden Qualifikation von Frauen und an deren Wunsch, diese Ausbildung auch gewinnbringend auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen. Weil das Elterngeld die Doppelverdienergemeinschaft und damit erwerbstätige, vor allem gut qualifizierte Frauen begünstigt, können ländliche Regionen davon wenig profitieren. Wohl aber städtische Regionen, wo sich mittlerweile die Betreuungsbedingungen deutlich verbessert haben, wenn sie auch immer noch nicht ausreichen. In diesen Gebieten sind die Fertilitätsraten seit Einführung des Elterngeldes tatsächlich erkennbar gestiegen: am stärksten in jenen Städten, in denen die Erwerbsquoten von Frauen am höchsten liegen (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009).

Das Elterngeld hatte somit genau jenen Effekt, den sich die damalige Familienministerin versprochen hatte, obwohl dieser Aspekt in der öffentlichen Diskussion kaum zur Sprache kam: Es sollte die Kinderzahl bei den Leistungsträgern der Gesellschaft erhöhen. Bei jenen mit höheren Qualifikationen und höheren Einkommen, die auch für den Staat die höchsten Renditen abwerfen und die ihren Status möglichst auch an ihre Kinder weitergeben. Dieses Ziel ist so nachvollziehbar wie politisch unkorrekt, aber es wurde erreicht. Dass unterm Strich die Fertilität in Deutschland nicht gestiegen ist, liegt zum einen daran, dass gleichzeitig die Kinderzahlen in den traditionell geprägten ländlichen Gebieten weiter gesunken sind, und zum anderen an der erwähnten »Fertilitätsfalle«.

Die Pauschalkritik an den vermeintlich unwirksamen Maßnahmen der neuen Familienpolitik ist demnach unfair. Zumal die positiven sozialen und ökonomischen Nebeneffekte dieser Politik in Rechnung gestellt werden müssten: Dass gerade Frauen mit guter Qualifikation schneller ins Erwerbsleben zurückkommen. Dass Männer mehr vom »Abenteuer Familie« mitbekommen, was sich möglicherweise auf deren soziale Kompetenz auswirkt. Dass es gerechter und mehr im Sinne der jungen Menschen ist, wenn sich die Beschäftigung mit dem Nachwuchs mehr als bisher auf beide Geschlechter verteilt. Gut möglich, dass sich bei Berücksichtigung all dieser Faktoren das Elterngeld als gesellschaftlicher Gewinn erweise. Ein Gewinn, der bei dem vom Bundeskabinett jüngst beschlossenen Betreuungsgeld kaum zu erwarten ist. Denn die »Herdprämie«, die mit erwarteten Kosten von jährlich 1,2 Mrd. Euro zu Buche schlägt, entzieht dem Arbeitsmarkt potenziell Beschäftigte.

Verlässlich – langfristig – unideologisch – transparent

Wir wissen, dass gute Rahmenbedingungen theoretisch die Fertilitätsrate auch in Deutschland positiv beeinflussen könnten. Das lehren die Vergleiche mit der Familienpolitik in Frank-

reich oder den skandinavischen Ländern. Deren Grundsätze und Erfolgsrezepte sind einfach zu verstehen: Diese Länder investieren weniger in Direktzahlungen, sondern vor allem in eine Familieninfrastruktur und in Steuererleichterungen für Familien. Frankreich verfügt über ein gut ausgebautes Netz von Kinderkrippen und eine kostenlose und ganztägige Vorschule für die Kleinen ab drei Jahren, die freiwillig von nahezu allen Kindern besucht wird. Die universitär ausgebildeten Erzieher/innen unterstehen dem Bildungsministerium.

In Schweden standen bei der familienfreundlichen Sozialpolitik schon in den 1930er Jahren bevölkerungspolitische und ökonomische Überlegungen im Vordergrund. Schon damals propagierte das Land eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere für Frauen. Heute bieten die Kommunen ein umfassendes Angebot an Kinderbetreuung und Ganztagschulen. Das Kindergeld hingegen fällt in Schweden wie in Frankreich deutlich geringer aus als in Deutschland. Auch die nicht repräsentative Umfrage unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Berlin-Instituts kommt zu dem Ergebnis, dass bessere Betreuungsbedingungen nach dem Vorbild dieser Länder den Entschluss zur Familiengründung eindeutig fördern würden, mehr Bargeld aber kaum.

Diese Art von Familienpolitik ist in Skandinavien und in Frankreich von der Bevölkerung akzeptiert. Niemand käme auf die Idee, die kollektive öffentliche Betreuung entmündige die Eltern. In Schweden erwartet niemand, dass die Ehe subventioniert wird, weil ohnehin über die Hälfte der Neugeborenen Eltern haben, die nicht verheiratet sind. Die Menschen wissen, dass sie sich auf diese Politik verlassen können, denn sie unterliegt keinen parteipolitischen Streitereien und Ideologien. In Frankreich mochten Gaullisten oder Sozialisten regieren – die Familienpolitik blieb im Prinzip, wie sie war. Familie ist dort die Grundlage von Politik und kein Mittel für sie – genau so sollte es sein.

Diese Verlässlichkeit und Langfristigkeit ist die Voraussetzung für ein Vertrauen, das die Menschen gegenüber dem Staat brauchen, um sich häufiger auf das Abenteuer Familie einzulassen. Dieses Vertrauen kann nicht entstehen, wenn die Familienpolitik zu Wahlkampfzwecken missbraucht wird und wenn gerade erst aus guten Gründen eingeführte Maßnahmen wie das Elterngeld bei der ersten Gelegenheit eratisch über Bord geworfen werden sollen.

Damit die Menschen die Familienpolitik verstehen und annehmen, muss sie praktisch, nachvollziehbar und transparent sein. Aufgabe der Familienpolitik ist es, Familien Sicherheit zu bieten und ein zeitgemäßes Familienbild zu fördern, nach dem Mütter zum Erwerbseinkommen beitragen und Väter sich an den Familienaufgaben beteiligen. In diesem Gefüge muss Zeit für den eigentlichen Sinn von Familie blei-

ben – für die Kinder. Denn Kinder sind nicht nur Humankapital für die Gemeinschaft, sondern kleine Menschen, die in der ersten Zeit ihres Lebens in den Eltern ihre wichtigsten Ansprechpartner haben, mit denen sie zusammen sein wollen und sollen.

Vier Säulen der Familienpolitik

Deshalb wäre es sinnvoll, den Dschungel aus undurchsichtigen familienbezogenen Maßnahmen radikal zu lichten und stattdessen die zur Verfügung stehenden Mittel auf lediglich vier Säulen zu verteilen.

Die *erste Säule* wäre das Kindergeld. Denn Kinder verursachen für die Eltern nicht nur Kosten, diese leisten damit auch einen wesentlichen Finanztransfer an die Allgemeinheit. Ein Kind zahlt im Lauf seines Lebens über Steuern und Sozialabgaben im Durchschnitt knapp 80 000 Euro mehr in die Gemeinschaftskasse ein, als es erhält (vgl. Robert Bosch Stiftung 2005). Die Familien dafür zu entschädigen ist mehr als gerecht. Im Grunde ist es in Deutschland unsinnig von »Familienförderung« durch den Staat zu sprechen, denn bis dato fördern die Familien den Staat.

Kindergeld sollte aber nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze gewährt werden. Familien mit niedrigen Einkommen erhalten so eine Grundsicherung. Um Lenkungseffekte in Sachen Erwerbstätigkeit zu erzielen und damit sich Besserverdienenden lohnt, sollten als *zweite Säule* die Steuererleichterungen für Familien deutlich ausgebaut werden. Klares Vorbild ist das französische Familiensplitting, das dort gar nicht als Förderinstrument gilt, sondern als Mittel zur Steuergerechtigkeit. Unterhaltsberechtigte Kinder werden in Frankreich bei der Ermittlung der Steuerlast mit berücksichtigt. Das erste und zweite Kind zählen dabei als halbe Person, alle weiteren als ganze und die Steuerlast der Familie wird durch die Summe dieser Personen geteilt. Damit fördert Frankreich explizit (und erfolgreich) die Geburt von dritten Kindern, denn für Normalverdiener sinkt die Einkommensteuerlast in diesem Fall gegen null.

Als *dritte Säule* sollte das Elterngeld beibehalten werden, weil es sich als funktionierendes Instrument zur Gleichstellung und zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit etabliert hat. Weil der demographische Wandel immer größere Lücken im Arbeitsmarkt reißen wird, ist es notwendig, mehr junge Frauen in die Erwerbstätigkeit zu holen, zumal sie heutzutage im Mittel besser ausgebildet sind als ihre männlichen Altersgenossen. Das Elterngeld kompensiert zumindest teilweise die durch das Kinderkriegen entstehenden höheren Opportunitätskosten für Menschen mit guten Jobs. Denn sie opfern für die Auszeit, die sie mit Kindern verbringen, einen vergleichsweise hohen Betrag von ihren Verdienstmöglichkeiten. Das Elterngeld sorgt dafür, dass sich Vater oder

Mutter für ein Jahr ohne allzu große Verdienstaufschläge um das Kind kümmern können.

Um die Familienförderung auch nach diesem Jahr effizient fortführen zu können, ist als *vierte Säule* die Betreuung von Kindern und Jugendlichen unerlässlich. Dazu gehören neben qualitativ hochwertigen Krippen und Kindergärten Vorschulen mit pädagogisch ausgebildetem Personal und vor allem Ganztagschulen, wie sie in den meisten Ländern der Welt üblich sind. Generell ist die Familienpolitik stärker mit der Bildungspolitik zu verknüpfen. Es kann der Politik ja nicht darum gehen, möglichst viel Nachwuchs zu erzielen, sondern vielmehr darum, dass aus den Kindern einmal etwas wird. Heute erlangt von den wenigen Kindern in Deutschland ein erheblicher Teil nicht die Grundqualifikationen, die für eine Ausbildung notwendig wären. Noch immer schaffen 6,5% der Jugendlichen keinen Hauptschulabschluss. Und von jenen mit Hauptschulabschluss landet fast die Hälfte im so genannten Übergangssystem, weil ihnen die Einstiegsfähigkeiten für eine Berufsausbildung fehlen (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2012).

Mit diesem vier Säulen könnte die Politik eine klare Nachricht an die potenziellen Eltern senden: Wir wollen Euch unterstützen, und zwar nicht nur in den ersten Lebensjahren des Kindes – und wir wollen, dass generell Kinder geboren werden, denn wir haben ein Interesse an einem dauerhaften Staat, der ohne eigenen Nachwuchs nicht existieren kann. Diese Politik müsste keinen Cent mehr als heute kosten, denn sie ließe sich kostenneutral gestalten. Weil sich obendrein durch die Vereinfachung Abertausende von Stellen in der Familienverwaltungs- und Verteilungsbürokratie einsparen ließen, bliebe für die Familien sogar mehr als heute.

Literatur

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009), *Kleine Erfolge. Auch wenn es in Deutschland 2008 weniger Nachwuchs gab: Die Menschen bekommen wieder mehr Kinder – vor allem im Osten der Republik*, online verfügbar unter: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Kleine_Erfolge/Kleine_Erfolge_TFR_final.pdf.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2012), »Bildung wirkt – Lebenslanges Lernen für Wachstum und Wohlstand«, Diskussionspapier, online verfügbar unter: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Bildung_wirkt/20120703_bildung_wirkt_final.pdf.

BMFSFJ (2012), online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2009,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Robert Bosch Stiftung (2005), *Starke Familie, Bericht der Kommission »Familie und demographischer Wandel«*, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

Testa, M.R. (2012), *Family Sizes in Europe: Evidence from the 2011 Eurobarometer Survey*, online verfügbar unter: www.oeaw.ac.at/vid/download/edr_2_2012.pdf.



Jürgen Liminski*

Familienpolitik: Vor allem eine Frage der Gerechtigkeit

Die erste Schwierigkeit der Familienpolitiker heute ist die Frage: Was ist eine Familie? Es gibt weltweit Dutzende ethnologische Definitionen von Familie. Sie reichen vom Stammesverband bis zur Ein-Eltern-Familie. Der Naturrechtler Johannes Messner definierte Familie als Lebens-, Wirtschafts- und Hausgemeinschaft. So sieht es vermutlich noch die Mehrheit der Menschen, die Politik längst nicht mehr. Der fünfte Familienbericht (aus dem Jahr 2010) begreift Familie »als eine dynamische Form menschlichen Zusammenlebens«. Der Familienreport 94, der Bericht der Deutschen Nationalkommission zum Internationalen Jahr der Familie 1994, verstand Familie noch als »eine auf Ehe, Abstammung oder Ausübung der elterlichen Sorge gegründete Verbindung von Personen«. Für das »Lexikon der Politik« gilt in Band 7 (Politische Begriffe), »die Familie als kleinste Form des gesellschaftlichen Zusammenschlusses vielfach auch als Keimzelle der Gesellschaft«. Seit Hartz IV haben wir noch eine weitere Definition: Hier ist nicht mehr die Rede von Familie, sondern von Bedarfsgemeinschaften. Das Statistische Bundesamt in Wiesbaden hält für Deutschland einfach zwölf Familienformen fest. Ihnen allen kommen in der einen oder anderen Weise Transferleistungen zu. Die meist ideologisch motivierte Ausuferung des Begriffs lässt auch die Transferleistungen ausufernd.

Was leistet die Familie?

Das zweite fundamentale Problem für Familienpolitiker: Die Bedeutung und Anerkennung der Familienarbeit wurde und wird im Kalkül von Politik und Wirtschaft vernachlässigt, und das von Anfang an. Schon Adam Smith hat Familie und Familienarbeit ins Private abgedrängt. Die unsichtbare Hand galt nur dem Markt, die Arbeit der unsichtbaren Hände der

Frauen und Mütter galt nicht. Verständlich, denn die Frauen spielten im Großbritannien des 18. Jahrhunderts nur eine untergeordnete Rolle. Unterricht für Mädchen und Frauen war meist auf häusliche Fähigkeiten beschränkt, der Besuch einer Universität gar verboten. Die Bevormundung und Benachteiligung der Frauen führte in der patriarchalischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts zu einer strikten Trennung des häuslichen, privaten Bereichs von dem öffentlichen und dem der Wirtschaft. Und selbst da finden Frauen bei Adam Smith kaum Erwähnung, obwohl Frauen- und Kinderarbeit in manchen Wirtschaftszweigen aus purer Not weit verbreitet war. Selbst als er anhand seines berühmten Beispiels von der Stecknadelproduktion die Arbeitsteilung beschreibt, geht er nicht auf den Anteil der Frauen ein, der gerade bei dieser Produktion erheblich war. Weibliche Erwerbsarbeit zählte nicht. Erst recht nicht ihre häusliche Arbeit. Der »Wohlstand der Nationen« kam ohne sie aus. Erst in den letzten Jahrzehnten wird Familienarbeit zum Gegenstand nationalökonomischer Forschung, die Erkenntnisse haben bisher aber kaum Zugang ins Bewusstsein der Politik gefunden.

Die mentale Ausschaltung der Familienarbeit hatte soziale Folgen. Die Familie hat im Lauf der letzten Jahrhunderte, also seit der Industrialisierung und der entstehenden Sozialgesetzgebung mehr und mehr die Aufgaben der wirtschaftlichen Erhaltung, der Daseinsvorsorge bei Krankheit, Invalidität, Alter usw. verloren oder an den Staat abgegeben und beschränkt sich zunehmend auf die Funktionen der Zeugung des Nachwuchses, seiner Sozialisation und auf die Pflege der innerfamiliären Intim- und Gefühlsbeziehungen. Das ist die Kernkompetenz der Familie heute. Die Gestaltung und das Management der innerfamiliären Beziehungswelt ist auch die Grundlage für die Bildung von Humanvermögen. In dieser Funktion und Kompetenz ist die Familie nach Gary Becker unersetzlich. Dieses Management kostet Zeit. Da die emotionalen Bedürfnisse von Kindern nicht planbar sind, sondern schlicht Präsenz erfordern, sind Konzepte wie »quality time« zwar arbeitnehmerfreundlich und »wieder eine Art, den Effizienzkult vom Büro auf das Zuhause zu übertragen« wie Arlie Russel Hochschild schreibt, aber doch ziemlich realitätsfern und familienfremd.

Aber das kümmert die Politik wenig. Es dominiert in den meisten Industrieländern ein System, in dem nur die Erwerbsarbeit als Teil der unmittelbaren Produktion Geltung besitzt. Kinder sind in diesem System nur Kostenfaktoren, so dass diejenigen am meisten von Kindern profitieren, die selber keine eigenen haben. Es gilt das Wort von Paul Samuelson: »Kinder zu haben ist rein wirtschaftlich gesehen unrentabel und unsinnig«. Drastischer formulierte vor ihm Friedrich List: »Wer Schweine erzieht, ist ein produktives, wer Menschen erzieht ein unproduktives Mitglied der Gesellschaft«. Familienpolitische Diskussionen reduzieren sich deshalb häufig auf die Frage, welche öffentlichen Leistungen

* Jürgen Liminski, Dipl.info. Dipl.pol., ist Moderator beim Deutschlandfunk, Publizist und Geschäftsführer des Instituts für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V.

den Familien zugute kommen. Mindestens ebenso bedeutsam ist jedoch die Frage, welchen volkswirtschaftlichen Wert die in den Familien erbrachten Pflege- und Erziehungsleistungen haben. Aufschlüsse hierzu ermöglicht die »Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamts«. Im Rahmen dieser erstmals 1991 durchgeführten und 2001/2002 wiederholten Studie hat das Statistische Bundesamt den Wert der unbezahlten, in Privathaushalten erbrachten Leistungen auf mindestens 820 Mrd. Euro bzw. knapp 40% des Bruttoinlandsprodukts beziffert. Bei dieser Schätzung handelt es sich um eine Untergrenze, andere Schätzungen kommen zu wesentlich höheren Beträgen. Selbst bei dieser vorsichtigen Bewertung entsprach die Haushaltsproduktion in etwa der Bruttowertschöpfung der Bereiche Handel, Gastgewerbe und Verkehr zusammen. Vor diesem Hintergrund schrumpfen die Transferleistungen für die Familie im Buch der Nation auf Vignettengröße zusammen.

Auf einer Karikatur sagt eine ältere Dame mit dem Antrag auf Rente in der Hand einem leer und gelangweilt an ihr vorbeischaudendem Beamten/Angestellten: »Erst hab ich meine vier Kinder großgezogen, dann die drei Enkel, dann hab ich mich um Obdachlose und Arme gekümmert und schließlich meinen alten Vater bis zuletzt gepflegt«. Die Antwort des Beamten: »Sie haben also nicht gearbeitet«. Die Karikatur ist treffend. Sie illustriert die Schiefelage des Leistungs- und Sozialsystems und veranschaulicht die Diskriminierung der familiär geleisteten Sorgearbeit in unserem lohnabhängigen Erwerbssystem. Diese Diskriminierung verweigert die Anerkennung einer Leistung, ohne die die Gesellschaft nicht leben kann. Die Mütter sind es vor allem, die die Voraussetzungen schaffen, von der der Staat lebt und die er selber nicht schaffen kann. Sie vor allem sind es, die das Humanvermögen bilden. Der größte Teil der Bruttowertschöpfung wird in Deutschland unbezahlt erbracht – in Privathaushalten, in, wie Norbert Bolz das nennt, »der Welt der Sorge«. Diese Welt zählt nicht, weil kein Geld fließt. »Weder für die Wirtschaft noch für den Sozialstaat ist Elternschaft ein relevanter Faktor. Sozialstaatliche Leistungen kann man aufgrund von Erwerbsarbeit beanspruchen – nicht aber aufgrund von Erziehungsleistungen. Erwerbsarbeit ist der gesellschaftliche Attraktor, der alles andere strukturiert«.

Der ehemalige Richter beim Bayerischen Verfassungsgericht, Dieter Suhr, analysierte bereits 1989 diese Gerechtigkeitsfrage und seine Analyse hat an Aktualität nichts verloren, im Gegenteil, die Lage hat sich für Familien noch verschärft. Suhr schrieb: »Die Familie wird gesetzlich gezwungen, auf Privatkosten positive externe Effekte bei Kinderlosen zu produzieren. ... Die kapitalistische Struktur unserer sozioökonomischen Welt selbst ist familien- und kinderfeindlich: Kinder kosten ihre Eltern Gegenwartsgeld. Wer sein Gegenwartseinkommen für Kinder ausgibt, ist nicht nur sein Geld los. Außerdem wird er durch entgangene Erträge benachteiligt. Wer gar Geld für die Ausbildung aufnimmt, wird

mit Zinsen bestraft. Der Kinderlose dagegen erwirbt dank Zins und Zinseszins mit verhältnismäßig wenig Gegenwartsgeld unverhältnismäßig viel Zukunftsgeld. Und Zukunftsgeld, das sind Ansprüche an die Kinder!«

Nur Umverteilung oder auch eine Existenzfrage?

Die grundsätzlich unterschiedliche Bewertung von Arbeit und Leistung ist eine offene Frage der Gerechtigkeit. Wenn Recht und Gerechtigkeit das Maß der Politik sind, wie Benedikt XVI. schreibt, dann richtet sich diese Frage an das politische Establishment. Mehr Gerechtigkeit ist auch ein Maß – ein Maß für Erfolg. Die Gerechtigkeitsfrage zu lösen, ist ein Auftrag an die Politik. Ein anderer Auftrag ist, für den Bestand des Staatsvolkes und damit für die Zukunft des Staates zu sorgen. Natalistische Akzente in der Familienpolitik sind in Frankreich und anderen Ländern selbstverständlich, in Deutschland waren sie bis in die jüngste Zeit hinein ein Tabu. Erst die frühere Familienministerin Renate Schmidt brach damit und formulierte die Erhöhung der Geburtenzahlen als Ziel ihrer Politik. Leider treibt der öffentliche Diskurs auch hier manche Sumpfbüchse. So spricht die Robert Bosch Stiftung gern von der »demographischen Rendite« und mancher Politiker plappert es nach. Man spare viele Milliarden, weil man weniger Kosten für Schulen, Kindergärten, Kinderkliniken etc. aufzubringen habe. Der Denkfehler: Man sieht die Ausgaben für Kinder nur als Kosten, nicht als Investitionen (wie z.B. die Franzosen oder die Finnen). So gesehen ist die demographische Rendite am höchsten, wenn es gar keine Kinder mehr gibt. Hier schlägt die Lebensphilosophie des auf Gegenwartsgeld orientierten Individualismus voll auf die Lebenserwartung aller, also des Staatsvolkes durch. Hier hat die Politik ein Gleichgewicht zu finden zwischen individuellen Rechten und staatlichen Zielen. Gegenwart(sgeld) darf nicht gegen Zukunft(sgeld) ausgespielt werden. Das generative Gleichgewicht ist eine Systemfrage – und eine Existenzfrage. Auch innerhalb des jetzigen, nach Maßstäben der Gerechtigkeit sehr defizitären Systems, können Maßnahmen getroffen werden, um Unrecht zumindest abzubauen und natalistische Ziele zu erreichen.

Der Unterhalt von Kindern ist heute teurer als früher. Und zwar nicht nur wegen der Markenkleidung oder Handys, sondern weil auch das Leben selbst teurer geworden ist. Paul A. Samuelson hat diesen Trend vor Jahrzehnten gesehen und deshalb in seiner Theorie von der »Wohlstandsmöglichkeitenkurve« das Elternsein als Risiko betrachtet. Statt nun das Risiko zu minimieren und dadurch den Kinderwunsch näher an eine Realisierung zu rücken, handelt die Politik konträr. Sie kassiert bei den Eltern ab. Die steigenden Zahlen über die Kinder, die in Armut leben, beweisen es ebenso wie die sinkenden Geburtenziffern. Niemand wird gern freiwillig arm, und deshalb sinkt auch der Kinderwunsch selbst.

Über die Ausgaben von Eltern für ihre Kinder gibt es empirische Erkenntnisse. Der Soziologe und Familienforscher Stefan Fuchs hat sich in den Newslettern des Instituts für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V. (online verfügbar unter: www.i-daf.org) mehrfach damit befasst und Berechnungen des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Er kommt zu dem Schluss: Zwar entsprächen die Ausgaben von Eltern für ihre Kinder nicht den gesamten Lebenshaltungskosten für Kinder, Kreditzinsen und Versicherungen seien in der Rechnung nicht enthalten, aber es lasse sich doch eine realitätsnahe Schätzung vornehmen. »Demnach gaben Paare mit einem Kind in 2006 pro Monat durchschnittlich 576 und Alleinerziehende 563 Euro monatlich für den Konsum ihres Kindes aus. Paare mit zwei Kindern benötigten pro Kind 497 (Alleinerziehende 464) und Eltern mit drei und mehr Kindern 474 Euro. Dass die Kosten für Einzelkinder höher sind als für zweite und weitere Kinder ist im Blick auf die Notwendigkeit von Erstanschaffungen an Babyausstattung, Spielzeug etc. leicht nachvollziehbar. Paare mit zwei Kindern wendeten im Durchschnitt 994 und Eltern (Paare und Alleinerziehende) mit drei und mehr Kindern 1 550 Euro für den Konsum ihrer Kinder auf«. An Kindergeld erhalten Eltern seit 2009 für erste und zweite Kinder monatlich 164, für dritte Kinder 170 und für vierte und weitere Kinder 195 Euro im Monat. Das Kindergeld deckt damit bei Paaren mit einem Kind maximal etwa 28% und bei Paaren mit zwei Kindern nur knapp ein Drittel der Konsumausgaben für Kinder ab – die Kaufkraftverluste seit 2006 sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Auch in Familien mit drei oder mehr Kindern kann das Kindergeld im Durchschnitt maximal 35–40% des Konsumbedarfs der Kinder abdecken. Zu berücksichtigen seien nach Fuchs auch »die Unterschiede je nach Einkommenslage der Familien: Bereits im Jahr 2003 wendeten Eltern der untersten Einkommensgruppe schon 325 Euro monatlich für den Konsum ihrer Kinder auf – nicht einmal die Hälfte dieser Ausgaben konnte das Kindergeld abdecken. Zu behaupten, dass Kinder für (einkommensschwache) Eltern ein Geschäftsmodell seien, zeugt nicht nur von Unkenntnis dieser grundlegenden Sachverhalte, sondern auch von einer gewissen Lebensfremdheit«.

Für Familien ist vor allem eine Größe relevant: Die Kaufkraft. Der Familienlastenausgleich machte in den 1960er Jahren rund 400 Arbeitsstunden pro Jahr aus, heute sind es weniger als 200. Löhne, Gehälter, Renten, Preise stiegen – der Ausgleich für die Leistungen von Familien blieb zurück. Das System vollzieht seine Logik. Der Sozialwissenschaftler Xaver Kaufmann sprach in diesem Zusammenhang schon vor Jahren von der »strukturellen Rücksichtslosigkeit« gegenüber Familien.

Was wäre zu tun?

Spätestens nach den ersten, eine Neugestaltung der Sozialsysteme eigentlich schon gebietenden Urteilen (29. Mai

1990, BVerfGE 82,60 sowie 12. Juni 1992, BVerfGE 82,198), hätte die damalige Regierung Kohl im Interesse der Zukunftsfähigkeit des Sozialstaats eine Umverteilung oder Neugeichtung der Beiträge vornehmen müssen. Es wäre die Gelegenheit gewesen, die seit 1954 im Rang eines Ministeriums stehende Familienpolitik in Deutschland den neuen demographischen Umständen anzupassen und von dem Ruf des fünften Rads am politischen Wagen zu befreien. Man wollte es nicht. Entweder weil man die Problematik unterschätzte oder weil man in der »Falle der Selbstverständlichkeit« (Helmut Schatovits) saß: Familie ist, gab es immer und wird es immer geben.

Das Bundesverfassungsgericht hat wegen der Weigerung der Politik konzeptuelle Arbeit geleistet und mit mehreren Urteilen einen Forderungskatalog aufgestellt, der sich an den monetären und strukturellen Defiziten der Familienpolitik orientiert. Dazu gehört das Gebot, die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen schrittweise bei allen familien-, steuer-, und sozialpolitischen Maßnahmen zu verringern; die institutionelle und familiäre Kinderbetreuung zu verbessern; einen Erziehungsfreibetrag einzuführen, der die steuerliche Verschonung des minimalen Sachbedarfs für den Lebensunterhalt (Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung), des Betreuungsbedarfs (das Bundesverfassungsgericht definiert ihn als die für die Erfüllung der elterlichen Pflicht zur Erziehung und Betreuung (»erforderliche Betreuungszeit«) und des Erziehungsbedarfs (»Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen«, z.B. Mitgliedschaft in Vereinen, Erlernen moderner Kommunikationstechniken) gebietet. Die Politik hat sich nur ungenügend an diesen Forderungen orientiert, was den geringen Stellenwert demonstriert, den die Familienpolitik bei nahezu allen Kanzlern, nicht nur beim »Gedöns-Kanzler«, innehatte und immer noch hat. Heinz Lampert führt als wesentlichen Grund dafür an, »dass im politischen Bereich die von den Familien getragenen Lasten und vor allem der Wert der Beiträge der Familien für die Humanvermögensbildung weithin verkannt werden«.

Die seit den 1970er Jahren vorhersehbare und seit den 1980ern dokumentierte demographische Entwicklung hat die Problematik weiter zugespitzt. Die Zukunft wird Gegenwart und immer noch hat die Politik weder ein gesellschaftspolitisches Konzept noch den Willen, ein solches mit dem Querschnittsthema Familie auszuarbeiten. Es bleibt bei einer ideologisch-ökonomistisch bestimmten Flickschusterei. Die Politik sollte wenigstens mangels eigener Konzepte auf die Forderungen des Bundesverfassungsgerichts eingehen. Damit würde sie Leistungsgerechtigkeit und Wahlfreiheit schaffen. Das sind zwei Säulen einer modernen Familienpolitik. Die dritte wäre, vor allem für Regierungen in Europa: Bevölkerungswachstum und damit zusammenhängend Generationengerechtigkeit.

Anerkennung einer Leistung, mithin auch Leistungsgerechtigkeit, und das Angebot der Wahlfreiheit erreicht man in unserer durchökonomisierten Gesellschaft mit Finanzmitteln. Diese werden per Gesetz verteilt. Hier ist der Gestaltungsraum für die Politik. Wegen der indifferenten bis hostilen Einstellung gegenüber Familien in den meisten Medien (ein Grund: 70% der Journalisten sind kinderlos) ist der Eindruck entstanden, Familien würden mit Transferleistungen überschüttet. Dem widerspricht nicht nur die Tatsache, dass von den mythischen 189 Mrd. Euro für Familien mindestens zwei Drittel von den Eltern selbst erbracht werden. Dem stehen auch die Kürzungen unter der großen Koalition entgegen (z.B. Eigenheimzulage gestrichen, Kindergeld um zwei Jahre gekürzt, Mehrwertsteuer erhöht, etc.) Die Mehrwertsteuer belastet natürlich Familien besonders, weil sie konsumieren müssen. Die Nichterhöhung bei Brot und Milch und Büchern etc. hilft den Familien wenig. Sie werden nur nicht zusätzlich belastet. Sinnvoller wäre es in der Tat, auch diese Waren mit der höheren Mehrwertsteuer zu belegen und den Familien eine Kompensation – etwa über das Kindergeld – zukommen zu lassen. Sonst subventioniert man, wie der Finanzexperte Rolf Peffekoven richtig sagt, »auch die Milch für die Katzen der Reichen«.

Monetäre Zuwendungen sind nicht nur ein Gebot der Leistungsgerechtigkeit. Gute Scheine lassen, anders als Gutscheine, den Eltern, die diese Leistung erbringen, auch die Freiheit der Entscheidung. »Geld ist gedruckte Freiheit«, meinte Dostojewskij. Die Aussicht auf gute Scheine wirkt sich aber auch auf das generative Verhalten aus. Zwar ist der Zusammenhang zwischen monetären Zuwendungen und einer Steigerung der Geburtenzahlen nicht nachweisbar. Empirisch erwiesen ist aber der Zusammenhang zwischen Kürzungen oder mangelnden monetären Zuwendungen und der Geburtenquote. Mit anderen Worten: Streichungen senken die Neigung zum Kind. Noch einmal: Niemand wird gern freiwillig arm. Weltweit lässt sich nachweisen, dass überall da, wo der Wohlstand steigt, die Geburten sinken. Die »utilitaristischen Lektionen« des Marktes, so Joseph Schumpeter, lassen »die Werte des Familienlebens« verblasen. Die Wertewalze des Kapitalismus kann ebenso erdrückend sein wie der Sozialismus, sie nimmt keine Rücksicht auf Fragen der Gerechtigkeit.

Fazit: Zeit, Geld, Anerkennung

Familien überleben, weil sie Synergie-Effekte nutzen, weil sie sparsamer einkaufen, weil sie vielfach nicht in Urlaub fahren (während die kinderlosen Doppelverdiener drei- und viermal fahren), weil die Großeltern helfen (der private Transfer der älteren auf die jüngere Generation beläuft sich mittlerweile auf rund 30 Mrd. Euro pro Jahr), weil sie billigeren Wohnraum suchen, weil sie das Kindergartengeld sparen, weil sie mit zusätzlichen Jobs ein Zubrot verdienen, weil

sie keine (zweite) Lebensversicherung für die Altersvorsorge abschließen, weil sie kein Auto fahren oder nur ein altes, weil sie nicht ins Theater oder Kino gehen, sondern sich Kinoabende zuhause machen, weil sie kein Handy haben oder nur eins mit begrenzten Sprechzeiten, weil sie Restaurants nur von außen kennen, weil, weil, weil. Sicher ist: Die größte Alltagsbelastung stellen für die deutschen Eltern Geldsorgen dar.

Die Erziehungsarbeit erfordert eine andere Zeitverwendung als die Erwerbsarbeit. Sie ist nicht auf Termine und Taktzeiten, sondern auf die Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse ausgerichtet. Die meisten Mütter unterbrechen deshalb, wenn (kleine) Kinder zu betreuen sind, ihre Erwerbsarbeit oder schränken diese deutlich ein. Teilzeit bei der Erwerbsarbeit ist deshalb der Wunsch der meisten Mütter, und die OECD-Statistiken belegen das auch. Das entspricht auch den Ergebnissen der Bindungs- und Hirnforschung. Auch sie legen nah, was schon Pestalozzi in seinen drei »Z« als Summa der Erziehung zusammenfasste: Zuwendung, Zärtlichkeit, Zeit. Zeit ist dabei das wichtigste »Z«, denn ohne Zeit gibt es nur wenig oder keine Zuwendung.

Zeit ist Geld, sagt der kapitalistische Volksmund. Aber Geld ist auch Zeit, weil es die Möglichkeit bietet, auf Erwerbstätigkeiten zu verzichten um der Zuwendung für das Kind willen. Diese Möglichkeit macht die Option des Kinderwunsches realistischer, ohne diese Möglichkeit der Zuwendung für das Kind wird es kaum mehr Kinder geben. Geld ist nicht die primäre Ursache für eine größere Fertilität, das bleibt – hoffentlich – die Liebe. Aber Familienpolitik kann mit sekundären Hilfen (Zeit oder Geld oder beides) zu mehr Gerechtigkeit beitragen und damit Familie und Zukunft ein Zuhause ermöglichen, in dem man mehr als nur überlebt.



Hans-Peter Klös*

Familienpolitik in Deutschland: Mehr als Geburtenförderung

Die Diskussion über die Familienpolitik in Deutschland ist schlagzeilentragend und gesellschaftspolitisch wie ökonomisch gleichermaßen bedeutsam. Getrieben wird sie aktuell im Wesentlichen durch die Auseinandersetzung um das Betreuungsgeld, den hinter den selbstgesteckten Zielen zurückbleibenden Ausbau der Kinderbetreuung sowie durch das wegen seines großen Mitteleinsatzes stets besonders kritisch begutachtete Elterngeld, das bereits im Jahr 2007 als eine zusätzliche Lohnersatzleistung für vormals erwerbstätige Mütter und Väter eingeführt wurde. Beim »Krippengipfel« im Jahr 2007 hatten sich Bund, Länder und Kommunen zudem darauf geeinigt, dass ab dem Jahr 2013 für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen staatlich geförderten Betreuungsplatz bestehen soll. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Eltern, die Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr zu Hause betreuen, als Anerkennung ihrer Erziehungsleistung ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro erhalten sollen. Dazu hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Juni 2012 einen Gesetzentwurf vorgelegt.

Alle drei Politikmaßnahmen stellen instrumentelle Innovationen dar. Dadurch hat die schon lange währende Diskussion darüber, welche Wirksamkeit denn dem familienpolitischen Mitteleinsatz eigentlich zugeschrieben werden kann, zusätzliche Nahrung erhalten. Diese Diskussion trägt bis zum heutigen Tag an der Hypothek, dass die Wirkungsforschung zu den familienpolitischen Leistungen erst im Aufbau begriffen ist, obwohl nach Angaben des Bundesfamilienministeriums für ehe- und familienbezogene Leistungen im Jahr 2009 alles in allem etwa 195 Mrd. Euro aufgewendet werden (vgl. BMFSFJ 2012a). Der Mit-

teleinsatz ist damit zwischen 2006 und 2009 um nominal knapp 8% gestiegen. Mit diesem Ausgabevolumen nimmt Deutschland auch im internationalen Vergleich einen vorderen Platz ein. Es wendet etwa 2,7% seines BIP – etwa 5 100 Euro pro Kind unter 18 Jahren jährlich – für familienpolitische Leistungen auf (vgl. OECD 2012; Wiegard 2012).

Angesichts des auch im internationalen Vergleich beträchtlichen familienpolitischen Mitteleinsatzes ist es daher durchaus verständlich, wenn sich an den jährlichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zu den aktuellen Geburtenzahlen in Deutschland oder den OECD-Studien über den familienpolitischen Mitteleinsatz Deutschlands im internationalen Vergleich nahezu regelmäßig eine Debatte um den Erfolg von Familienpolitik entzündet. Im Folgenden werden – gestützt auf ein stark reduziertes Bezugssystem für Familienpolitik mit den wichtigsten Zielen, ausgewählten gängigen Indikatoren zur Bewertung der Zielerreichung und den drei wichtigsten Instrumentenebenen (vgl. Übersicht) – fünf Einschätzungen zur Wirkung familienpolitischer Maßnahmen formuliert.

These 1: Die Erwerbstätigkeit von Müttern wird nicht durch die geltende familienpolitische Förderkulisse forciert.

Bezogen auf den Instrumenteneinsatz lassen sich im Wesentlichen die Ebenen »Geld«, »Infrastruktur« und »Zeit« unterscheiden. Die beiden Instrumentenebenen »Geld« und »Infrastruktur« sind dabei direkt budgetwirksam. Nach der Übersicht der ehe- und familienbezogenen Leistungen gibt es aktuell 152 verschiedene familienbezogene Leistungen im Bereich des Steuerrechts, der direkten Geldleistungen, der Sozialversicherungsleistungen, der Realtransfers sowie der ehebezogenen Leistungen. Der größte Finanzierungsblock entfällt auf die ehebezogenen Leistungen mit 72,5 Mrd. Euro, danach folgen die familienbezogenen steuerlichen Maßnahmen mit knapp 46 Mrd. Euro sowie nahezu gleichauf die Sozialversicherungsleistungen (knapp 27 Mrd. Euro), die Realtransfers (25,1 Mrd. Euro) und die direkten Geldleistungen (24,6 Mrd. Euro).

Bei einer näheren Aufschlüsselung der Ausgabenarten wird deutlich, dass das für die drei oben genannten Maßnahmen Elterngeld (4,45 Mrd. Euro), Kinderbetreuung ohne Schulen (14,5 Mrd. Euro) und Betreuungsgeld (geplant ca. 1,2 Mrd. Euro) anzusetzende Budget mit rund 20 Mrd. Euro zwar beträchtlich ist, aber alles in allem nur gut 10% der gesamten ehe- und familienpolitischen Leistungen ausmacht. Sortiert man das Finanztableau danach, welches die größten Blöcke bei den Ausgaben resp. den Minder-

* Dr. Hans-Peter Klös ist Leiter Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

Übersicht**Ausgewählte Instrumente, Ziele und Zielerreichungsindikatoren der Familienpolitik**

Instrumentenebene	Zielebene	Zielerreichungsebene
Geldleistungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kindergeld ▪ Elterngeld ▪ Ehebezogene Leistungen ▪ ... Infrastrukturleistungen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ U3-Kinderbetreuung ▪ Ü3-Kinderbetreuung ▪ ... Zeitpolitische Maßnahmen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elternzeit ▪ Familienpflegezeit ▪ Flexible Arbeitszeiten ▪ ... 	Wirtschaftliches und soziales Wohlergehen von Eltern und Kindern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armutsrisikoquoten von Haushalten und Kindern ▪ Well being ▪ ...
	Wahlfreiheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erwerbstätigenquoten von Müttern mit Kindern ▪ Dauer der Erwerbsunterbrechungen Männer/Frauen ▪ ...
	Erfüllung von Kinderwünschen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geburtenraten ▪ Differenz zwischen gewünschter/tatsächlicher Kinderzahl ▪ ...

Quelle: Übersicht zusammengestellt vom Autor.

erst auf Rang 5 nach dem Kindergeld (38,6 Mrd. Euro), den Witwen- und Witwerrenten (37,7 Mrd. Euro), dem Ehegattensplitting (20 Mrd. Euro) und der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern und Jugendlichen in der Krankenversicherung (15,5 Mrd. Euro). Unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der dafür erforderlichen Wahlfreiheit zwischen den Zielen, erwerbstätig sein zu wollen und zu können oder Kinder zu Hause betreuen zu können, kann mit einiger Sicherheit noch immer von einem finanziellen Übergewicht derjenigen familienpolitischen Leistungen ausgegangen werden, die nicht direkt die Erwerbstätigkeit fördern. Die mögliche Präferenz von Müttern für eine Erwerbsarbeit wird durch die derzeitige familienpolitische Förderkulisse mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht eigenständig forciert.

These 2:

Nicht alle familienpolitischen Maßnahmen sind unmittelbar budgetwirksam, können aber trotzdem hochwirksam sein.

Bei weitem nicht alle familienpolitischen Maßnahmen sind direkt budgetwirksam. Vor allem die gesetzlichen Maßnahmen der Zeitpolitik als dritter Instrumentenebene können die Möglichkeiten für Familien beeinflussen, über ihre Zeit gemäß den Präferenzen der Familienmitglieder verfügen zu können (vgl. BMFSFJ 2012b). Zeitpolitik kann damit hochbedeutsam für einzelne familienpolitische Ziele sein, spiegelt sich jedoch nicht in den Tableaus des familienpolitischen Mitteleinsatzes wider. So ist zum Beispiel die Elternzeit nicht mit direkten Ausgaben verbunden, aber sie schafft ein besseres Umfeld für die Realisierung bestehender Kinderwünsche. Die Regelungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes (BEEG) oder des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) haben unmittelbare Auswirkungen auf die Möglich-

keit zur Vereinbarung beruflicher und familialer Verpflichtungen. Öffnungszeiten öffentlicher Infrastrukturen (z.B. Behörden), und die gesetzlichen Regelung von Ferienzeiten (z.B. Kindergärten und Schulen) haben einen großen Einfluss auf die Zeitsouveränität von Familien und auf die Möglichkeit zur Synchronisierung verschiedener Anforderungen an die täglichen Zeitbudgets.

Die Wirksamkeit von Familienpolitik bemisst sich mithin nicht allein an der fiskalischen Budgetwirksamkeit. So können zeitpolitische Maßnahmen Auswirkungen auf die familiäre Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau haben und damit auf alle drei in der Übersicht genannten Ziele einwirken. Familienzeitpolitik kann es etwa Vätern erleichtern, sich stärker der Familienarbeit widmen zu können, ohne dadurch berufliche Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Sie kann Müttern erleichtern, sich in dem von ihnen gewünschten Umfang am Erwerbsleben zu beteiligen. Ganz nebenbei liegt in den Vätermoaten im Rahmen des Elterngeldes wohl einer der wirksamsten Hebel für eine Veränderung der intrafamilialen Arbeitsteilung. Der stetige Anstieg der Väterbeteiligung bei der Inanspruchnahme des Elterngeldes (vgl. Statistisches Bundesamt 2012) gilt vielfach als Beleg dafür, dass eine fiskalisch vergleichsweise kleine Regeländerung eine offenbar nachhaltige Verhaltensänderung bewirken kann.

These 3:

Eine Bewertung der Angemessenheit familienpolitischer Leistungen setzt auch eine Betrachtung von Opportunitätskosten und Erträgen familienpolitischer Leistungen voraus.

Die Steigerung der Geburtenzahlen ist eines der vorstehend genannten Ziele von Familienpolitik. Fertilitätsentscheidungen erfolgen zwar einerseits dezidiert auf der Basis indivi-

dueller Werte, sind andererseits aber auch von Anreizstrukturen, direkten Kosten und Opportunitätskosten abhängig. Familienpolitik kann aber über die drei Instrumentenebenen Geld, Infrastruktur und Zeit einen positiven Einfluss auf die Geburtenraten ausüben, wenn sie ganzheitlich, verlässlich und nachhaltig angelegt ist und Wirkungsverzögerungen berücksichtigt (vgl. Bujard 2011).

Für eine fiskalische Bewertung familienpolitischer Maßnahmen müssen die mit dem Aufziehen von Kindern verbundenen Kosten für den Staat und die Eltern und die durch Kinder entstehenden Erträge für den Staat berücksichtigt werden, die aber in der kontrovers geführten öffentlichen Diskussion um Familienpolitik regelmäßig ausgeblendet bleiben. Es gibt belastbare Hinweise darauf, dass die Kosten-Nutzen-Bilanz von Kindern für den Staat mit seinen Steuereinnahmen und Sozialversicherungssystemen deutlich positiv ausfällt und insoweit positive Externalitäten von Kindern vorliegen (vgl. Werding und Hofmann 2006). Eine öffentliche Förderung der Geburt und des Aufziehens von Kindern lässt sich aus dieser Perspektive auch mit Blick auf die gesamt-fiskalische Bilanz rechtfertigen.

Ferner müssten auch die Opportunitätskosten für die Eltern gewürdigt werden, die wegen des Aufziehens von Kindern auf die Erzielung von Markteinkommen verzichten und dafür nicht systematisch gegenüber Nicht-Eltern entschädigt werden. Empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich der Staat im Wege der familienpolitischen Leistungen nur zu einem Teil an den Opportunitätskosten für die Eltern von Kindern beteiligt (vgl. Werding und Hofmann 2006, 34). Soweit diese nicht durch die übrigen immateriellen Erträge für die Eltern durch ihre Kinder (z.B. Elternfreude) gedeckt werden, lebt der Staat damit gleichsam von Voraussetzungen, die er selbst nicht unbedingt schaffen kann (Böckenförde).

Unter Opportunitätskostengesichtspunkten verdient auch noch die sogenannte Familienpflegezeit eine kurze Würdigung, die Beschäftigten die Möglichkeit zu einer Freistellung für die häusliche Pflege von Angehörigen einräumt. Dies kann zu Anspannungen bei der betrieblichen Arbeitsorganisation führen, für die Betriebe nicht kompensiert werden und für die diese Regelung mithin sowohl direkte als auch Opportunitätskosten produzieren kann. Allerdings werden durch dieses Arrangement im Gegenzug weit höhere Kosten im Falle einer stationären Pflege vermieden. Insofern es zu Belastungen der Betriebe und zur Entlastung der Pflegeversicherung kommt, liegt auch hier eine Externalität vor, die im bisherigen Arrangement nicht kompensiert wird. Dieses Beispiel verdeutlicht daher nicht nur, wie groß die Effekte nicht-monetärer und damit in keinem Tableau von ehe- und familienbezogenen Leistungen auftauchenden familienpolitischen Leistungen sein können, sondern belegt auch die mangelnde Berücksichtigung der bei an-

deren Wirtschaftsakteuren als den staatlichen Fiscis anfallenden Erst- und Zweitrundenkosten.

These 4: Die Sicherstellung von Zielkongruenz ist eine Mindestanforderung an eine wirksame Familienpolitik.

An der intensiven Debatte um das Betreuungsgeld wird unabhängig von unterschiedlichen Leitbildern der Familienpolitik vor allem deutlich, dass der Instrumenteneinsatz der Familienpolitik nicht immer widerspruchsfrei ist. Das erklärte Ziel der Einführung des Betreuungsgeldes soll es nach Auffassung seiner Befürworter sein, Eltern Wahlfreiheit bei der Kleinkinderbetreuung zu ermöglichen und gleichzeitig die Erziehungsleistung von Eltern, die sich für eine Betreuung zu Hause entscheiden, zusätzlich zu würdigen. Bisher können aber viele Eltern noch gar nicht wählen, ob sie ihr Kind in einer Kindertagesstätte oder von einer Tagesmutter betreuen lassen oder ausschließlich zu Hause versorgen wollen. Denn um Unter-Dreijährige im Umfang der gesetzlich formulierten Ziele betreuen zu können, fehlten 2011 noch mindestens 233 000 Betreuungsplätze, um den ursprünglichen Zielwert von 750 000 Betreuungsplätzen zu erreichen. Es ist deshalb absehbar, dass die Einlösung des ab 1. August 2013 geltenden Rechtsanspruchs nicht gelingen wird.

Vor diesem Hintergrund sind das auch im Juni 2012 veröffentlichte Zehn-Punkte-Programm des Familienministeriums und letztlich auch das Betreuungsgeld zu sehen. Das Programm zielt auf eine Verbesserung und einen weiteren Ausbau der Kindertagespflege durch eine Festanstellung von Tagespflegepersonen und durch verbesserte Weiterbildungsangebote für Tagesmütter, eine Vereinfachung bürokratischer Standards und zinsgünstige KfW-Darlehen für die Errichtung neuer Betreuungseinrichtungen. Es zielt damit auf das Problem, dass in vielen Kommunen noch geeignete Räume für die Betreuung der Unter-Dreijährigen fehlen. Auch könnte der Ausbau der Tagespflege den rasch ansteigenden Bedarf an Erzieherinnen und Erziehern (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2012) in Tageseinrichtungen etwas dämpfen.

Mit dem Betreuungsgeld scheint letztlich eine Entlastung der institutionellen Kinderbetreuung intendiert zu sein. Dies kann zu einem familienpolitischen Zieldilemma führen: Es kann nämlich als gesichert gelten, dass sich frühkindliche Betreuung günstig auf die Kompetenzentwicklung insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten und insbesondere aus bildungsfernen Migrantenhaushalten auswirken kann. Deshalb kann es ein Widerspruch sein, dass das Betreuungsgeld an die Bedingung geknüpft wird, auf die Inanspruchnahme staatlich geförderter Kinderbetreuung zu verzichten, obwohl eigentlich gerade für Kinder von bildungs-

fernen Familien Wert auf eine qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung und Bildung gelegt werden sollte. Dies gilt auch für den Ausbau der Tagespflege dann, wenn die Qualifikationsanforderungen an Tagespflegepersonen sehr gering sind.

Das Betreuungsgeld schafft zudem einen zusätzlichen Anreiz zu einer längeren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit. Zwar schließt die Zahlung des Betreuungsgeldes eine Erwerbstätigkeit nicht grundsätzlich aus, doch ist ohne die Inanspruchnahme einer institutionellen Betreuung die zeitliche Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, in der Regel sehr eingeschränkt. Es ist damit zu rechnen, dass sich Mütter dann für längere Erwerbsunterbrechungen entscheiden werden. Das Betreuungsgeld wirkt sich also vor allem für Frauen negativ aus, die einen großen Teil der Erziehungsleistung zu Hause erbringen und gleichzeitig im Rahmen einer Teilzeittätigkeit weiterhin am Arbeitsmarkt aktiv sein wollen, wohingegen es die Entscheidungssituation für Mütter, die eine Vollzeittätigkeit anstreben, kaum ändert. Mit Blick auf die Sicherung der Wahlfreiheit und der Qualität der Kinderbetreuung wäre der für das geplante Betreuungsgeld erforderliche Mitteleinsatz für einen schnelleren Ausbau der Kinderbetreuung effizienter eingesetzt.

These 5: Die Transparenz bei familienpolitischen Leistungen hat zugenommen, aber die Evaluation steht noch am Anfang.

Die Einführung eines jährlichen Finanztableaus familienpolitischer Leistungen ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer größeren Transparenz. Studien haben darüber hinaus zwar ein verbreitetes Interesse an einer Bündelung familienpolitischer Leistungen bzw. des Familienleistungsausgleichs artikuliert und etwa die Frage einer Familienkasse aufgeworfen (vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2006). Bei nüchterner Würdigung des Nebeneinanders der familienpolitischen Leistungen auf der Basis ganz unterschiedlicher rechtlicher Grundlagen ist aber eine solche Zusammenfassung der Leistungen aus der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, dem Kindergeld, dem Steuerrecht und der Kinderbetreuung zu einem einzigen Familienleistungsausgleich nicht sehr realistisch.

Umso bedeutsamer erscheint daher die Einlösung der langjährigen Ankündigung der Bundesregierung, eine Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen vorzunehmen. Diese sollte eine Wirkungsmessung bei ausgewählten und abgrenzbaren familienpolitischen Maßnahmen aus einer Ex-post-Perspektive ermöglichen. Darüber hinaus wäre es wichtig, den finanziellen Mitteleinsatz im Lebensverlauf abbilden zu können. Schließlich sollten im Rahmen einer Evaluation auch Aussagen darüber gewonnen werden

können, ob es Schnittstellen zwischen einzelnen Rechtsbereichen gibt und ob der Mitteleinsatz insofern widerspruchsfrei ist, dass die Wirkungsrichtungen der einzelnen Instrumente das gleiche Vorzeichen aufweisen. Darüber hinaus ist wünschenswert, dass Wirkungsforschung auch Aussagen darüber erlaubt, welche Effekte nicht budgetwirksame Maßnahmen der Familienpolitik haben.

Fazit

Der Erfolg der Familienpolitik ist nicht an der Geburtenzahl allein festzumachen. Zum einen gibt es auch andere familienpolitische Ziele als die Steigerung der Geburtenzahl, zum anderen ist die kontrafaktische Entwicklung der Geburtenzahlen ohne den Einsatz von Familienpolitik nicht bekannt. Dennoch muss sich auch die Familienpolitik sehr viel stärker als bisher einer Wirkungsforschung unterziehen. Diese sollte erstens Aussagen darüber erlauben, ob der Einsatz der budgetwirksamen Instrumente mit gleichen Vorzeichen auf die Erreichung der Ziele einwirkt und insofern widerspruchsfrei ist. Zum zweiten sollte sie der Politik Anhaltspunkte dafür liefern, welche Priorisierung auf der Instrumentenebene dem Erreichen bestimmter Ziele zuträglich ist. Drittens sollte Wirkungsforschung die Opportunitätskosten der Übernahme von Familienverantwortung, das durch fiskalische Externalitäten begründete Auseinanderfallen von Nutzern und Zahlern familienpolitischer Leistungen und die Ertragsseite von Familienpolitik stärker als bisher beleuchten. Viertens sollte die Wirkungsforschung Rückschlüsse darüber erlauben, ob sich durch den jeweils getätigten Mitteleinsatz die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Familienmodellen vergrößert. Fünftens sollte die Bedeutsamkeit nicht-budgetwirksamer familienpolitischer Maßnahmen stärker in das Blickfeld der Wirkungsforschung genommen werden.

Literatur

Bertelsmann-Stiftung (2012), *Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme*, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh.

Bujard, M. (2011), *Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Ländervergleich 1970–2006*, Nomos, Baden-Baden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012a), »Bestandsaufnahme der ehe- und familienbezogenen Leistungen 2009«, Internetmeldung vom 19. Januar 2012, online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/familienbezogene-leistungen-tableau-2009,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, aufgerufen am 20. Juli.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012b), *Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik*. Achter Familienbericht, Berlin.

OECD (2012), *OECD Family Database*, online verfügbar unter: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html, aufgerufen am 23. Juli.

Statistisches Bundesamt (2012), Pressekonferenz »Elterngeld – wer, wie lange und wie viel?«, 27. Juni, Berlin.

Werding, M. und H. Hofmann (2006), »Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 28–36.

Wiegard, W. (2012), »Finanzielle Förderung von Familien«, online verfügbar unter: www.atkearney361grad.de vom 3., 9. und 12. Juli.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2006), *Mehr Transparenz im monetären Familienleistungsausgleich. Familienfreundliche Reform der sozialen Sicherungssysteme*, Berlin.



Joachim Pfeiffer*

Back to the Roots: Familienpolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Familien sind die Grundpfeiler unseres Landes. Daher steht die christlich-liberale Koalition für eine moderne Familienpolitik für alle Generationen. Unser Ziel ist es, die soziale Leistungsfähigkeit von Familien zu stärken und die grundlegenden Strukturen unseres Zusammenlebens im Hinblick auf den demographischen Wandel und die zunehmende Globalisierung zukunftsfest zu machen.

Mit dem Elterngeld, der verbesserten steuerlichen Absetzbarkeit von Betreuungskosten, der Erhöhung des Kinderzuschlags und dem Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten hat die Union für viele Familien messbare Fortschritte erreicht. Das ist wichtig und richtig, trotzdem dürfen wir die aktuellen Entwicklungen nicht aus dem Blick verlieren. Während die finanziellen Ausgaben für familienpolitische Leistungen erheblich gestiegen sind, ist die Geburtenrate in Deutschland weiter zurückgegangen und hat vergangenes Jahr einen neuen Tiefstand erreicht. Noch nie sind in Deutschland so wenige Kinder auf die Welt gekommen wie 2011. Laut Angaben des Statistischen Bundesamts ging die Geburtenrate im Vergleich zu 2010 um 2,2% zurück, das sind 15 000 Neugeborene weniger. EU-weit ist der Trend hingegen positiv: Die Geburtenrate ist von 1,45 Kinder pro Frau auf 1,6 gestiegen, in Deutschland sind es dagegen nur 1,36 Kinder pro Frau.

Während die Geburten in Deutschland zurückgingen, stiegen die Förderleistungen für Familien in den letzten Jahren kontinuierlich an: Von 1996 bis 2004 stiegen die Ausgaben für Familien um 65% bei einem Geburtenrückgang von 11%. Auch zwischen 2005 und 2009 stiegen die Leistungen um weitere 4% bei einem Geburtenrückgang von 3%. Das zeigt, moderne und zukunftsfeste Familienpolitik verlangt mehr, als nur milliardenschwere Förderungen zur Verfügung zu stellen.

* Dr. Joachim Pfeiffer, MdB, ist wirtschaftspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.

Das Elterngeld verfolgt das Ziel, junge Eltern in der Anfangszeit zu schonen und finanziell zu unterstützen, damit sie sich vorrangig der Kinderbetreuung widmen können. Laut Elterngeld-Monitor des DIW (Stand: Februar 2012) stehen den Familien seit der Einführung des Elterngeldes im ersten Jahr nach der Geburt monatlich rund 400 Euro mehr zur Verfügung. Mütter mit Kindern im ersten Lebensjahr nehmen die Auszeit zur Kinderbetreuung in Anspruch, das zeigt der Rückgang ihrer Erwerbstätigkeit um rund zwei Prozentpunkte. Das Elterngeld sorgt nicht nur für die nötige Familienzeit, sondern schafft auch Anreize für einen schnelleren beruflichen Wiedereinstieg der Mütter und soll somit zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Allein durch das Elterngeld ist der Anteil der erwerbstätigen Mütter mit Kindern im zweiten Lebensjahr um rund 4% gestiegen. Das damit verbundene indirekte Ziel, durch familienfreundlichere Rahmenbedingungen dem Geburtenrückgang entgegenzuwirken, wurde jedoch nicht erreicht. Daher sollten ohne Denkverbote alle familienpolitischen Maßnahmen mittelfristig auf den Prüfstand, um den Herausforderungen der Zeit mit einer modernen und zeitgemäßen Familienpolitik zu begegnen. Dabei geht es nicht darum, den Familien Leistungen zu streichen, sondern diese zielorientiert dort einzusetzen, wo sie sinnvoll sind und gebraucht werden.

Familienleistungen sind keine Gebärleistungen; die Entscheidung für Familie und Kinder ist nicht am Geld festzumachen. In einem alternden Deutschland ist eine Debatte über die nicht monetären Werte von Familie und Kindern notwendiger denn je. Der internationale Vergleich lehrt, dass hohe Geburtenraten mit einer stimmigen Kombination aus Geld, Infrastruktur- und Zeitpolitik verbunden sind. Insbesondere Kinderbetreuungsangebote erweisen sich hier als Schlüsselfaktor.

Mehr Geld heißt nicht mehr Familienpolitik

Unser Staat unterstützt Familien jährlich mit rund 170 Mrd. Euro, allein das Elterngeld kostet knapp 5 Mrd. Euro. Insgesamt stehen etwa 160 verschiedene familienpolitische Instrumente zur Verfügung. Dazu zählen neben dem Kindergeld u.a. das Elterngeld, das Ehegattensplitting, die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse, diverse Zuschläge, Ausbildungsfreibeträge und vieles mehr. Gerade diese Fülle an Leistungen ist mehr Stolperstein als Weichensteller. Daher ist es dringend geboten, die vorhandenen Maßnahmen zu prüfen, anstatt noch mehr Geld in die Familienförderung zu investieren. Das Kindergeldgesetz wurde vor 50 Jahren verabschiedet, seitdem hat sich unsere Gesellschaft fundamental verändert. Die Welt wird immer stärker digitalisiert und vernetzt, die Lebensstile halten mit Innovationen und Entwicklungen Schritt, die Ansprüche an Wachstum und Wohlstand haben sich verändert, der demo-

graphische Wandel stellt eine zunehmende Herausforderung dar. Entsprechend gilt es auch zu prüfen, welche Instrumente der Familienförderung nach wie vor zeitgemäß sind und tatsächlich einen Anreiz zur Familiengründung darstellen und welche wirkungslos verpuffen und die öffentlichen Haushalte belasten. Vor allem Parallelförderungen müssen gestrafft und Mitnahmeeffekte minimiert werden.

Bis zum 18. Lebensjahr zahlt der deutsche Staat für jedes Kind rund 146 000 Euro an Familienleistungen. Das Kindergeld stellt dabei mit einem Gesamtbetrag von 38,8 Mrd. Euro den größten Posten der familienpolitischen Ausgaben dar. Damit greift Vater Staat den Familien hierzulande deutlich mehr unter die Arme, als andere Länder in Europa dies tun. Laut OECD-Familienreport vom April 2011 liegen die durchschnittlichen Ausgaben pro Kind in den OECD-Ländern bei 570 Euro pro Monat – in Deutschland sind es fast 700 Euro pro Monat. Das zeigt, Geld allein macht keine Kinder. Daher prüft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemeinsam mit dem Bundesministerium für Finanzen alle ehe- und familienpolitischen Leistungen auf ihre Wirksamkeit und Effizienz. Die Evaluation umfasst alle Leistungen, d.h. steuerliche Förderungen und monetäre Leistungen sowie familienbezogene Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung und des Realtransfers wie z.B. die Bereitstellung von Kinderbetreuung. Im Gegensatz zur Überprüfung von Einzelmaßnahmen lässt sich hierbei analysieren, wie Leistungen zusammenwirken und ob widersprüchliche Anreize oder Zielkonflikte bestehen. Denn es darf nicht sein, dass sich die zahlreichen Maßnahmen durch Überschneidungen gegenseitig wieder aufheben oder negativ beeinflussen.

Grundsätzlich ist festzuhalten: Deutschland braucht dringend neue familienpolitische Ansätze, die am Puls der Zeit sind und die dem demographischen Wandel aktiv begegnen. Denn es sind die jungen Arbeitskräfte, die unsere Sozialversicherungssysteme stabil halten und die Zukunft unseres Landes schreiben. Zweifelsohne ergeben sich aus dem gesellschaftlichen und demografischen Wandel neue Herausforderungen für Familien. Daher sind alle gefordert – Kommunen, Städte, Unternehmen, Wirtschaft, Politik und die Gesellschaft insgesamt – für mehr Familienfreundlichkeit zu sorgen.

Demographischer Wandel als Nachwuchsbremse

Heutzutage leben die Menschen in Deutschland über 30 Jahre länger als noch vor 100 Jahren. Die höhere Lebenserwartung und der Rückgang der Geburtenrate lassen die gesamte Bevölkerung altern. Bis zum Jahr 2030 wird jeder dritte Bundesbürger über 60 Jahre alt sein. Diese Entwicklung darf man nicht ausblenden, da sie entsprechende Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme mit sich bringt. In un-

serem umlagefinanzierten Rentensystem zahlt die junge Arbeitnehmergeneration mit ihren Beiträgen die Renten der Älteren. Ein Blick auf die Bevölkerungsstruktur macht die Schiefelage deutlich – die nachkommenden Generationen werden zahlenmäßig immer kleiner und können diese Last auf Dauer nicht alleine stemmen. Schrumpfende Generationen bedeuten gleichzeitig weniger Frauen, die Kinder bekommen können. Diese Lücke kann auch durch ein Mehr an Förderung nicht ausgeglichen werden, da selbst eine Steigerung der Geburtenrate den absoluten Geburtenrückgang nicht verhindern könnte. Auch der Zeitpunkt für Familiengründungen hat sich nach hinten verschoben. Immer mehr Frauen bekommen erst im Alter von 30 Jahren und älter Kinder. Familiengründungen noch in der Ausbildungsphase sind mittlerweile eher Ausnahme als die Regel. Während Anfang der 1970er Jahre Frauen im Alter von 20 bis 24 Jahren noch die meisten Kinder zu Welt brachten, war es 2010 die Gruppe der 30- bis 34-jährigen Frauen.

Auch nimmt die Anzahl der Geburten mit steigendem Bildungsniveau der Frauen ab. Diese Entwicklung ist nicht nur in Deutschland, sondern weltweit zu beobachten. Um auch für höher qualifizierte Frauen bessere Anreize zur Familiengründung zu schaffen, brauchen wir ein kinderfreundliches Gesellschaftsklima sowie eine moderne Unternehmenskultur mit mehr Flexibilität für junge Mütter und Väter.

Hierzulande sind Frauen in einem wesentlich geringeren Umfang erwerbstätig als Männer – im Jahr 2011 gingen insgesamt nur 55% aller erwerbstätigen Frauen einer Vollzeitbeschäftigung nach. Damit belegt Deutschland den vorletzten Rang im EU-15-Vergleich. Hauptgrund für die geringe Erwerbsbeteiligung ist laut Angaben der Mütter eine unzureichende Betreuungsinfrastruktur sowie fehlende Flexibilität bei den Arbeitszeiten. Schätzungen zufolge wollen rund 1,2 Millionen nicht erwerbstätige Mütter bei ausreichenden Kinderbetreuungsangeboten wieder in das Erwerbsleben eintreten (vgl. SOEP 2009). Auch in Familien mit Kindern zwischen sechs und 16 Jahren könnte fast eine halbe Million Frauen für den Arbeitsmarkt gewonnen werden, wäre die Betreuung ihrer Kinder nach der Schule gesichert. Vor allem für Alleinerziehende ist die Herausforderung, Kinderbetreuung und Beruf zu vereinbaren, enorm.

Für die christlich-liberale Koalition steht die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ganz oben auf der Agenda. Daher stellt der Bund für den Ausbau der Kinderbetreuung der unter Dreijährigen 4 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung. Ein größeres Angebot an Kitas erleichtert die Rückkehr an den Arbeitsplatz und kann positiv zur Familienplanung beitragen. Arbeitende Eltern stärken wiederum den Bundeshaushalt und die sozialen Sicherungssysteme, da sie Steuern und Sozialabgaben zahlen. Bis 2013 wollen Bund, Länder und Kommunen bundesweit für 35% der unter Dreijährigen Betreuungsplätze schaffen.

Gleichzeitig setzt sich die Union mit dem Betreuungsgeld für die Wahlfreiheit von jungen Familien ein. Sie sollen selbst entscheiden, wie sie ihr Leben führen wollen. Viele Eltern wollen ihr Kind erst mit drei Jahren in den Kindergarten geben und sich bis dahin selbst um die Erziehung kümmern oder eine familiennahe Betreuung organisieren. Auch diesen Eltern gilt es unter die Arme zu greifen, denn sie bekommen bislang keine zusätzliche materielle Unterstützung, während der Staat jeden Krippenplatz mit ca. 1 000 Euro pro Monat subventioniert. Auch zwingt das Betreuungsgeld Frauen nicht, ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben, denn es wird auch gezahlt, wenn sie in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig sind. Die einzige Bedingung ist, dass kein Krippenplatz in Anspruch genommen wird. Beide Maßnahmen sollen dazu beitragen, das kinderfreundliche Klima hierzulande zu verbessern.

Die Maßnahmen der Politik allein reichen nicht aus, um Familiengründungen wieder zu beflügeln. Mehr Familienfreundlichkeit erfordert auch moderne Zeitpolitik für Familien. Eltern brauchen einen größeren Spielraum bei ihrem Zeitmanagement. Das fängt schon bei der besseren Vereinbarkeit von Arbeitszeiten und Öffnungszeiten von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen oder Behörden an. Allein das Abstimmen von Zeitstrukturen vor Ort könnte viele Zeitkonflikte von Familien verhindern.

Auch die Unternehmen sind gefragt, Familien als Erfolgsfaktor und wesentliches Element zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu erkennen. Familienbewusste Arbeitswelten sind nicht nur im Interesse der Eltern und Kindern, sondern kommen auch den Unternehmen zugute. Kinder dürfen nicht als Einschränkungen gesehen werden, sondern als Gewinn für unsere Gesellschaft. Frauen sollen sich nicht mehr zwischen Familie und Beruf entscheiden müssen. Flexible und familienfreundliche Arbeitszeitmodelle ermöglichen Müttern mehr Karrierechancen und Vätern mehr Familienzeit. Mittels betrieblich unterstützten Kinderbetreuungsangeboten können die Betreuungszeiten der Kinder besonders gut auf die Arbeitszeiten der Eltern abgestimmt werden. Immer mehr Unternehmen erkennen Investitionen in Kinderbetreuungsangebote als Investition in die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens. Um diese Haltung zu fördern, unterstützt das Bundesfamilienministerium seit 2008 Unternehmen bei der Einrichtung von Betreuungsplätzen.

Tatsächlich ist der Kinderwunsch in den letzten Jahren in Deutschland angestiegen. So wünschten sich im vergangenen Jahr mehr als die Hälfte der kinderlosen unter 50-Jährigen auf jeden Fall Kinder, 20% vielleicht und nur jeder Fünfte schloss Kinder für sich aus. Die Lücke zwischen der gewünschten und tatsächlichen Kinderzahl zu minimieren, gelingt nur, wenn alle an einem Strang ziehen. Auch Unternehmen, Kommunen und Städte müssen den Wert und die

Bereicherung der Wirtschaft und Region durch Familien schätzen.

Der europäische Vergleich zeigt, dass insbesondere diejenigen Länder hohe Geburtenraten aufweisen, die sich den familienpolitischen Herausforderungen frühzeitig gestellt haben. Deutschland hat die Herausforderungen mit dem Ausbau der Kinderbetreuung, der Einführung des Elterngeldes und dem Einsatz für eine familienfreundliche Gesellschaft und Arbeitswelt in Angriff genommen. Nun gilt es, für die Umsetzung der Maßnahmen zu sorgen und dort nachzusteuern, wo es notwendig ist.

Deutschland muss die Bedeutung von Familien neu entdecken, denn Familienpolitik kann nur wirken, wenn sie auf allen Ebenen gelebt wird. Gefordert sind moderne Unternehmenskulturen mit flexiblen Arbeitszeitmodellen für junge Mütter und Väter, mehr Zeitsouveränität und individuelle Gestaltungsmöglichkeiten der Kinderbetreuung. Bildungspolitik, die schon bei den Kleinsten beginnt, und Infrastruktur- sowie Gesundheitspolitik, die sich am Wohl und Gelingen von Familien ausrichten. Das fängt bei einer kinderfreundlichen Gestaltung von Gesetzen an. So verhindert das Gesetz zur Privilegierung des von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms, dass Lärmschutzklagen gegen Kitas und Spielplätze diese Einrichtungen aus den Wohngebieten verdrängen. Denn Kinderlärm ist Zukunftsmusik und darf nicht wie Lärm von Industrieanlagen oder anderen Lärmquellen behandelt werden.

Die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen und Infrastruktur ist nur der Grundstein für eine familienfreundliche Gesellschaft. Das allein reicht bei weitem noch nicht aus. Ein kinderfreundliches Deutschland kann nicht nur auf politischen und wirtschaftlichen Pfeilern stehen, sondern beginnt in den Köpfen der Menschen. Deutschland braucht einen Mentalitätswechsel: Elternschaft und Erziehungsleistung müssen wieder größere gesellschaftliche Anerkennung erhalten. Lokale Bündnisse vor Ort müssen die Gemeinschaft von Familien stärken und das Umfeld kinderfreundlicher gestalten. Denn Kinder bereichern nicht nur das Leben der Eltern, sondern bringen auch Leben in die Städte und Gemeinden. Sie sind es, die unsere Werte, Traditionen, Kulturen später aufrechterhalten und weitertragen. Sie sind es, die die Geschichte von morgen schreiben und in Zukunft für Wachstum und Wohlstand sorgen.

Eine moderne Familienpolitik trägt ihres dazu bei, den aktuellen Herausforderungen aktiv zu begegnen und die vorhandenen Potenziale zielgerichtet auszuschöpfen.



Prof. Dr. Dres. h.c.
Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo Instituts

Sehr geehrter Herr Präsident,
hoher Senat,

die Eurozone steht im fünften Jahr der Rettung durch öffentliche Kredite der EZB und der Staatengemeinschaft, und es hilft alles nichts. Die Summe aller Kredite der Staatengemeinschaft und der EZB, die den Krisenländern zur Verfügung gestellt wurden, liegt mittlerweile bei etwa 1,5 Bill. Euro, und sie wird auf 2 200 Mrd. Euro steigen, wenn der ESM ausgeschöpft wird (vgl. Abb. 1, weiter unten). Das sind zwei Drittel der Staatsschulden der sechs Krisenländer Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und Zypern. Von der zur Verfügung gestellten Summe sind inklusive der Target-Kredite bislang (Juni 2012) 1,2 Billionen ausgezahlt worden. Rechnet man die Staatsanleihenkäufe des EZB-Systems hinzu, kommt man auf gut 1,4 Billionen Euro.

Warum sind die Maßnahmen wirkungslos?

Weil die Theorie, auf der die Hilfen basieren, falsch ist. Es wird die falsche Krankheit therapiert. Man geht von der Geld-im-Schaufenster-Theorie aus. Das einzige Problem sind die unruhigen Märkte. Beruhigt man sie mit Rettungsschirmen, fallen die Zinsen, die Krisenländer werden wieder solvent und zahlen ihre Schulden zurück. Das Geld muss nur im Schaufenster liegen, um die Märkte zu beruhigen. Es wird nie genommen.

Tatsächlich sind die erwähnten 1,5 Bill. Euro einzelnen Ländern zugewiesen worden, und dennoch ist die Krise bedrohlicher denn je. Die Gelder bleiben eben nicht im Schaufenster liegen, sondern fließen in ein Fass ohne Boden. Unter dem Euro kam in der Zeit vor der Finanzkrise billiger Kredit in die südlichen Länder. Der Kredit erzeugte einen inflationären Boom und zerstörte die Wettbewerbsfähigkeit. Man wurde schlichtweg zu teuer. Da die Kapitalmärkte die daraus resultierenden Leistungsbilanzdefizite nicht mehr finan-

zieren wollen, nachdem die amerikanische Finanzkrise nach Europa überschwappte, tut es nun die Staatengemeinschaft.

Wie weit ist der Weg zur Wettbewerbsfähigkeit?

Nach Goldman Sachs sind die zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit nötigen Preissenkungen oder realen Abwertungen:

Griechenland 30%, Portugal 35%, Spanien 20%, Frankreich 20%, Italien 10 bis 15%. Nach Angaben der OECD müsste Griechenland um 39% billiger werden, um das Preisniveau seines unmittelbarsten Wettbewerbers, nämlich der Türkei, zu erreichen.

Die Rettungsgelder sind nur Schmerzmittel. Die Krankheit wird unterdrückt und bricht vollständig wieder aus, wenn man die Mittel absetzt. Schlimmer noch: Weil die Schmerzmittel die Krankheit verschleiern, verzögern und behindern sie die Therapie der Ursachen. Man wähnt sich gesund und ist es nicht. Man verliert nur Zeit bis zur notwendigen Operation, und währenddessen breitet sich die Krankheit weiter aus.

In Italien, Spanien, Portugal und Griechenland ist beim Preisindex der selbst erstellten Waren (BIP-Deflator) nichts passiert. Diese Länder sind in der Krise eher noch teurer geworden. Die Re-Adjustierung der Preise, ohne die sich die Wettbewerbsfähigkeit nicht wiederherstellen lässt, hat noch nicht stattgefunden. (Verbesserungen der Lohnstückkosten sind ein Artefakt, das mit der Zerstörung der weniger produktiven Stellen in der Krise zu tun hat. Dadurch steigt die gemessene Produktivität, und es fallen die Lohnstückkosten, weil man die Nullproduktivität der wachsenden Zahl an Arbeitslosen nicht mitrechnet.)

Warum ist nichts passiert?

Die reale Abwertung hat nicht stattgefunden, weil die öffentlichen Kredite der Staatengemeinschaft auch kontraproduktive Wirkungen hatten, die die Selbstheilungskräfte der Märkte unterminierten.

¹ Der Verfasser wurde vom Verfassungsgericht als Gutachter bei einer Anhörung zum ESM am 10. Juli 2012 geladen. Dabei wurde dieser Text in gekürzter Form frei vorgetragen.

(1) Langfristiges Kapital blieb weg, da die Vermögenspreise (z.B. Immobilien und Aktien) künstlich durch die Injektion öffentlicher Mittel gestützt wurden und die Anleger wussten, dass sie irgendwann fallen würden, nämlich dann, wenn den Rettern das Geld ausgeht. (Die reichen Griechen kommen so lange mit ihrem Anlagevermögen aus der Schweiz nicht zurück, wie der Preissturz bei den Immobilien nicht stattgefunden hat und die Immobilienpreise gemessen am langfristig stabilen Niveau zu hoch sind.)

(2) Kurzfristiges und langfristiges Kapital blieb weg und wurde vertrieben, weil es nicht mit den offenen Rettungsschirmen, insbesondere nicht mit den EZB-Krediten, konkurrieren konnte, die zu Konditionen unterhalb des Markts angeboten wurden. (Das Geld aus der Notenpresse wurde den Banken der Krisenländer während der Krise zu einem Zins von 1% angeboten, wobei Sicherheiten verlangt wurden, mit denen sich der Interbankenmarkt bei diesem Zins nicht begnügen konnte.)

(3) Die Leistungsbilanzdefizite blieben strukturell bestehen, weil sie mit den öffentlichen Mitteln weiter finanziert wurden. Die Lohnzugeständnisse der Gewerkschaften blieben klein, die Firmen mussten ihre Preise nicht senken, der Staat konnte weiter kreditfinanzierte Gehälter zahlen, aus denen Importe finanziert wurden. (Die Leistungsbilanzdefizite haben sich in letzter Zeit verkleinert, weil die Importe wegen der realen Kontraktion der Krisenländer zurückblieben. Das ist kein struktureller nachhaltiger Effekt, denn er kam nicht aufgrund einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zustande. Sobald sich die Länder wieder erholen, steigen die Leistungsbilanzdefizite wieder. Strukturelle Verbesserungen ergeben sich nur durch reale Abwertungen, also Änderungen der relativen Preise im Euroraum.)

Was rettet der ESM?

Den ESM als Rettungsschirm zu bezeichnen ist im Lichte dieser Effekte irreführend. Richtig ist zwar, dass der ESM Vermögenswerte rettet und insofern den Anlegern Abschreibungsverluste erspart, was die Kurse der Vermögenswerte stabilisiert. Falsch ist aber die Vermutung, der ESM rette die betroffenen Länder selbst. Das Gegenteil könnte der Fall sein, denn in dem Maße, wie die Gelder des ESM zur Verfügung stehen, wird die Anpassung der Leistungsbilanz verhindert oder privates Kapital vertrieben. Eine dritte Möglichkeit gibt es nicht, weil die Summe aus dem Saldo der Leistungsbilanz, dem Saldo des (kurz- und langfristigen) privaten Kapitalverkehrs und dem Saldo der Rettungsbilanz definitorisch null ist. In der ökonomischen Literatur wird dieser Zusammenhang Holländische Krankheit genannt, denn in Holland hatten seinerzeit die Gasfunde die Exportindustrie geschwächt, weil der Gasverkauf ein Leistungsbilanzdefizit bei den reproduzierbaren Waren erzeugt hatte. Die Erlöse aus dem Gasverkauf hatten für den Rest der Ökonomie ähnlich schädliche Wirkungen wie andere Geldmittel, die einem Land ohne eigene Arbeitsleistung zur Verfü-

gung gestellt werden. Insofern existiert der von Politikern häufig behauptete Zielkonflikt zwischen einer Rettung der betroffenen Länder und der Notwendigkeit, die Überlastung der Retter zu vermeiden, nicht wirklich.

Warum Irland?

Nur Irland hatte eine reale Abwertung von 15% in fünf Jahren. Warum? Irland kam schon 2006, mehr als zwei Jahre vor den anderen Ländern, in die Krise. Es half anfangs keiner. Die offenen Rettungsschirme gab es noch nicht, und es gab auch keine Sonderprogramme der EZB. Die anderen Länder kamen nach Lehman, also nach dem Herbst 2008, gemeinsam in die Krise. Sie suchten dann lieber die politische Lösung ohne die schmerzlichen Preisanpassungen, die in Irland stattfanden. Irland hat sein großes Leistungsbilanzdefizit inzwischen in einen Überschuss verwandeln können.

Das deutsche Haftungsrisiko

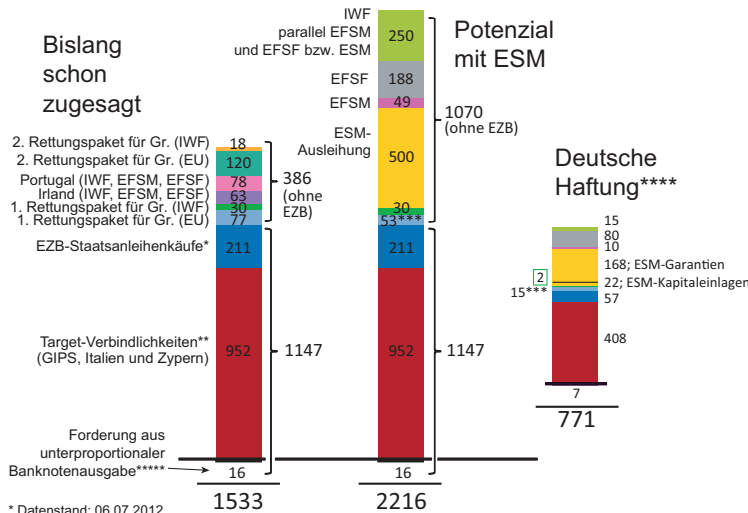
Für Deutschland wird das Fass ohne Boden zur Vermögensvernichtungsmaschinerie. Unterstellen wir einmal, dass der ESM und die IWF-Mittel voll ausgeschöpft werden und die schon zugesagten Mittel aus der EFSF und dem EFSM vollständig ausgezahlt werden, dass aber die Target-Kredite oder der Bestand der von der EZB erworbenen Staatspapiere nicht mehr wächst. Falls die Krisenländer insolvent werden, aus dem Euro austreten und nichts zurückzahlen, während der Euro als solcher überlebt, würde Deutschland 771 Mrd. Euro verlieren. Diese Summe wächst von Monat zu Monat. Eher noch größere Summen ergeben sich unter anderen Konstellationen, z.B. wenn die Länder insolvent werden, ohne aus dem Euro auszutreten.

Das nachfolgende Diagramm (vgl. Abb. 1) zeigt das Ergebnis der laufend vom ifo Institut aktualisierten Berechnung des Haftungspegels (zu den Details der Rechnung vergleiche ifo-Homepage www.cesifo-group.de, dort findet man eine ausführliche Beschreibung der Rechnungen). Die linke Säule zeigt die Rettungssummen, die den einzelnen Ländern bislang schon zur Verfügung gestellt und größtenteils auch schon abgerufen wurden, die mittlere Säule zeigt die Summen, die insgesamt zur Verfügung gestellt werden könnten, wenn der ESM eingeführt würde, und die rechte Säule zeigt auf Basis der mittleren Säule den potenziellen Verlust der Bundesrepublik, wenn die Krisenländer insolvent werden und nichts zurückzahlen. (Konkret: sie zahlen nicht zurück und treten aus dem Euro aus, während der Euro als solcher erhalten bleibt, so dass Deutschland seine Target-Forderung gegen das EZB-System behält und nur anteilig am Verlust der Forderungen der Institutionen der Staatengemeinschaft (IWF, EU, EZB, Euroländer) gegenüber den Krisenländern beteiligt ist.)

Mit 408 Mrd. Euro betrifft der größte Posten beim potenziellen deutschen Verlust die Target-Schulden der Krisenländer.

Abb. 1
Der Haftungspegel

Die Ausleihsummen für Euroländer (in Mrd. Euro)



* Datenstand: 06.07.2012.
 ** Griechenland, Irland, Portugal, Zypern: Ende April 2012; Italien, Spanien: Ende Juni 2012.
 *** Bis Ende 2011 ausgezahlte Kredite; die noch nicht ausgeschöpften Mittel werden künftig durch die EFSF ausgereicht.
 **** Auf Basis des Potenzials mit ESM bei Zahlungsausfall der GIPS-Länder, Italiens und Zyperns.
 ***** Stand: Ende April 2012.

Quelle: www.ifo.de – Haftungspegel.

Was sind Target-Schulden?

Target-Schulden entstehen, wenn die Leistungsbilanzdefizite der Krisenländer nicht mehr über Marktkredite gedeckt werden, sondern über Kredite der eigenen Notenbank. Man druckt (elektronisch) und verleiht der eigenen Bevölkerung das Geld, das sie sich auf den Kapitalmärkten nicht mehr leihen kann oder mag, und die Bevölkerung kauft sich damit in anderen Ländern die Waren, die sie braucht, oder tilgt die Schulden, deren Besicherung ihr zu teuer geworden ist. Die Notenbanken der Überschussländer erhalten für die Durchführung der Zahlungsvorgänge eine Forderung gegen das EZB-System, weil sie den Empfängern der Zahlungen im Auftrag anderer Notenbanken eine Gutschrift erteilen. Faktisch haben die Notenbanken der Überschussländer den anderen Ländern einen öffentlichen Kredit gegeben.

Die Umwidmung der Ersparnisse

Da die Liquidität in den Überschussländern nicht benötigt und bei der Notenbank geparkt wird, wandern nun Ersparnisse der Bürger dieser Länder im Umfang der Target-Überschüsse zur eigenen Notenbank, statt am Kapitalmarkt angelegt zu werden: So beziehen die deutschen Banken im Umfang der Target-Salden weniger Refinanzierungskredit von der Bundesbank, oder sie leihen der Bundesbank Geld, was auf dasselbe hinausläuft. Bis zum Juni 2012 waren auf diese Weise ca. 730 Mrd. Euro deutsche Ersparnisse zur Bundesbank gewandert und sind dort nur durch Target-Ausgleichsforderungen der Bundesbank gegen das EZB-System gedeckt. Das sind knapp 18 000 Euro pro Erwerbstätigen

gen und mehr als drei Viertel (78%) des Nettoauslandsvermögens der Bundesrepublik Deutschland vom Jahresende 2011.

Die Summe ist potenziell verloren, wenn der Euro zerbricht, weil sich die Forderung der Bundesbank dann gegen ein System richtet, das es nicht mehr gibt, und, soweit ich weiß, auch keine rechtlichen Vorkehrungen für diesen Fall existieren. Wenn der Euro nicht zerbricht und nur einzelne Länder insolvent werden, hängt der deutsche Verlust nicht unmittelbar von den deutschen Target-Forderungen ab, sondern von den Target-Verbindlichkeiten der ausfallenden Länder, an denen Deutschland dann nach seinen Kapitalanteilen partizipiert. Deutschland müsste bei kleinen Verlusten nominell 27% tragen, doch wenn die sechs Krisenländer gemeinsam ausfallen und selbst nicht mehr in der Lage sind, die Verluste anderer Länder mitzutragen, entfallen auf Deutschland 43% der Verluste des restlichen EZB-Systems. Auf der Basis dieses Anteilswerts ist der genannte

deutsche Verlust von 408 Mrd. Euro aus den Target-Schulden der Krisenländer berechnet worden. (Wenn gar zusätzlich Frankreich ausfiele, läge dieser Prozentsatz bei 63%.)

Die deutschen Target-Forderungen haben den Charakter von Einkaufsgutscheinen in anderen Euroländern. Sie werden automatisch abgebaut, wenn Deutsche in diesen Ländern Güter oder private Forderungstitel erwerben. Insofern mag es zunächst scheinen, dass hieraus kein Nachteil für die deutschen Sparer entsteht. Indes hat der dahinter stehende Kredit, der zu Bedingungen unterhalb der Marktkonditionen vergeben wurde, die Preise der Güter der Krisenländer künstlich hoch- und die Renditen der dort verfügbaren Vermögensobjekte künstlich tiefgehalten, so dass der Eintausch der Einkaufsgutscheine ein schlechtes Geschäft für die deutschen Sparer ist. Im Übrigen ist gar nicht klar, ob diese Einkaufsgutscheine überhaupt jemals eingetauscht werden können.

Wie kann die Bundesbank zurückzahlen?

Wenn die anderen Euroländer nicht in der Lage oder willens sind, Güter oder Vermögenstitel zur Tilgung zur Verfügung zu stellen, etwa weil der Euro zerbricht, kann die Bundesbank ihre Rückzahlungsverpflichtung gegenüber den deutschen Banken, die die Ersparnisse der Bevölkerung bei ihr angelegt haben, nur auf einem von zwei Wegen erfüllen. Entweder sie bedient die Forderungen der Banken mit zusätzlich geschaffenen Geld, oder sie bittet den Finanzminister, ihr dafür Steuermittel zu übertragen. Im ersten Fall gibt es eine Inflation, die die vorhandenen Geldvermögen entwertet, im zweiten Fall bezahlen die Bürger sich selbst ihre Er-

sparsame zurück. (Technisch gibt es noch die Möglichkeit, dass die Bundesbank ihre Forderungen abschreibt und mit negativem Eigenkapital weiterarbeitet oder dass sie eine unverzinsliche Ausgleichsforderung gegen den deutschen Staat erhält. Das ändert aber nichts daran, dass es den deutschen Bürgern nicht gelingen würde, die Ersparnisse bei Bedarf aufzulösen, ohne dafür über Vermögensverluste durch Inflation oder neue Steuern selbst aufzukommen.)

Wie machen es die USA?

Hätte die Eurozone ein System wie die USA, so wäre das alles nicht passiert, denn dort ist die Kreditaufnahme zwischen den Notenbanken nicht günstiger für die Schuldnerregionen, als wenn man sich den Kredit auf dem Markt besorgt. Lokale Zentralbanken, die mehr Geld schöpfen, als es für die Liquiditätsversorgung ihrer Wirtschaft erforderlich ist, also Geld, das für einen Nettoerwerb von Gütern oder Vermögengiteln in anderen Regionen verwendet wird, müssen den anderen Zentralbanken, in deren Gebiet das Geld überwiesen wird, einmal im Jahr zum Ausgleich handelbare Vermögengitel übereignen (indem die Eigentumsanteile an einem Clearing-Portfolio verschoben werden). Dadurch ist sichergestellt, dass das zusätzliche Geld nicht zu günstigeren Konditionen verliehen werden kann, als sie auf dem Kapitalmarkt für Kredite ähnlicher Sicherheit gewährt werden. Die Bürger einer Region, die auf Kredit leben möchten, sind also auf den Kapitalmarkt angewiesen und müssen ihm Zinsen anbieten, die ihrer Bonität entsprechen. Deshalb sind die amerikanischen Target-Salden heute faktisch bei fast null, während im Eurosystem Target-Forderungen von etwa 11% des BIP existieren. Abbildung 2 verdeutlicht diese Verhältnisse, indem sie die jewei-

ge Bruttosumme der Target-Forderungen mit dem jeweiligen BIP des Währungsgebiets in Beziehung setzt.

Wie wurde der Exportüberschuss bezahlt?

Diese Verhältnisse werfen auch ein schiefes Licht auf die deutschen Exporterfolge. Normalerweise erhält ein Land für seinen Leistungsbilanzüberschuss mit dem Ausland verzinsliche, marktgängige Forderungstitel im Austausch. Das war seit dem Ausbruch der Finanzkrise für Deutschland aber nicht mehr der Fall. Der gesamte deutsche Leistungsbilanzüberschuss mit den anderen Ländern der Eurozone ist seit 2008 ausschließlich mit Target-Krediten, also neu geschaffener Geld der Notenbanken der Empfängerländer, bezahlt worden.

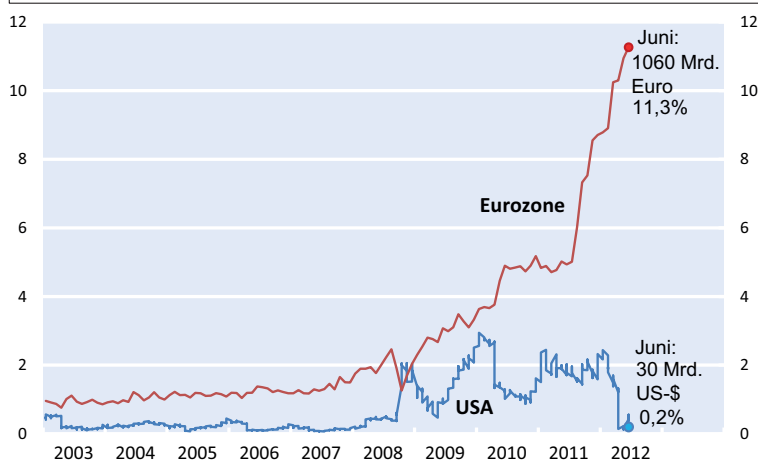
Fehlende demokratische Legitimation

Die Target-Kredite waren ein Rettungsschirm vor dem Rettungsschirm, aber einer, der vom EZB-Rat, der gar keine demokratische Legitimation für fiskalische Rettungsmaßnahmen hat, aufgespannt wurde, indem der Rat die Bedingungen für die Besicherung von Refinanzierungskrediten sukzessive immer weiter abgemildert hat. Dadurch wurde es den Zentralbanken der Krisenländer ermöglicht, weitaus mehr Geld zu schaffen, als es ihrer Größe entsprach. Zum Jahresende 2011 waren mehr als 90% der Zentralbankgeldmenge des gesamten Euroraums dort entstanden.

Pfadabhängigkeit der Politik

Problematisch an diesem ersten, der Öffentlichkeit und den Parlamentariern nicht bekannten Rettungsschirm war, dass er die offenen Rettungsschirme, die seit Mai 2010 eingerichtet wurden, politisch erzwungen hat. Es war nämlich die EZB, die angesichts der wachsenden Ungleichgewichte in ihrer Bilanz im Winter 2009/2010 darauf drängte, einen intergouvernementalen Rettungsschirm aufzubauen. Sie erhöhte diesen Druck bis in den Mai 2010 so stark, dass schließlich ein Rettungspaket ohne Haircuts für Griechenland zustande kam, dass auf dem Summit vom 8./9. Mai 2010 die EFSF beschlossen wurde und dass später die vielfachen Initiativen zur Ausweitung der EFSF und Gründung des ESM zustande kamen. So, wie seinerzeit Präsident Trichet die Regierungen Europas bedrängt hat, drängt heute Präsident Draghi auf eine Ausweitung der Rettungssysteme, um seine Organisation zu entlasten. So wird es immer weitergehen. Die Erschöpfung des einen Rettungsschirms wird einen neuen erzwingen, und der politische Druck wird immer größer werden, weil die im

Abb. 2
Brutto-Target-Forderungen und Brutto-ISA-Forderungen
% des BIP des jeweiligen Vorjahres



Hinweis: Die Graphik zeigt die Quotienten zwischen den Monatswerten der positiven Target- bzw. ISA-Salden und den Vorjahreswerten des BIP der Eurozone bzw. der USA, da die Jahreswerte des BIP am aktuellen Rand noch nicht bekannt sind. Die Daten der Target-Forderungen der Eurozone für Mai 2012 und Juni 2012 sind fortgeschriebene Werte: Für Finnland, Estland und Luxemburg wurden die Daten von Ende April 2012, für die Niederlande von Ende Mai 2012 und für Deutschland von Ende Mai 2012 bzw. von Ende Juni 2012 verwendet.
Quellen: Board of Governors of the Federal Reserve System, Data Download Program, Principal Economic Indicators, Factors Affecting Reserve Balances; Bureau of Economic Analysis, U.S. Economic Accounts, Gross Domestic Product; Target-Salden der Euroländer; Eurostat Datenbank, Wirtschaft und Finanzen, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Berechnungen des Ifo Instituts.

Risiko stehenden Kreditsummen immer weiter ansteigen. Es besteht eine verhängnisvolle Pfadabhängigkeit der Politik, die dem Bundestag seine Entscheidungsfreiheit nimmt.

Die neuesten Zahlen zu den Target-Krediten zeugen von einer atemberaubenden Dramatik. So sind allein in Spanien seit dem Sommer 2011 für etwa 350 Mrd. Euro neue Target-Kredite gewährt worden. Der neueste Wert (Juni 2012) der gesamten Target-Kredite Spaniens lag, wie gerade bekannt wurde, bei 408 Mrd. Euro. Noch im Mai 2012 waren es 345 Mrd. Euro gewesen. Insgesamt erhielten die sechs Krisenländer Target-Kredite im Umfang von 952 Mrd. Euro.

Ich hoffe, hohes Gericht, dass ich Sie von der Brisanz des Themas überzeugen konnte. Das Fass hat wirklich keinen Boden.

Was wäre, wenn es den ESM nicht gäbe?

Was würde passieren, wenn es nun nicht zum Einsatz des ESM käme? Zunächst einmal würde die Finanzierung der Krisenländer nicht unterbrochen, weil die EFSF für dieses Jahr noch über genügend Restkapital verfügt. Zum anderen würde der fehlende ESM-Kredit dann zu weiteren Target-Krediten führen. Finanzierungsengpässe wären also vorläufig nicht zu erwarten.

Was wäre, wenn die EZB ihre Kreditersatzpolitik beenden würde?

Die eigentliche Frage ist, was passieren würde, wenn die EFSF erschöpft wäre und die EZB von ihrer Kreditersatzpolitik Abstand nähme. Man weiß es nicht genau. Hier ist meine Einschätzung.

a) Man müsste mit Austritten peripherer Länder rechnen.

b) Es gäbe keinen Weltuntergang, wohl aber Turbulenzen an den Kapitalmärkten. Die Finanzmärkte rechnen immer damit, dass der Steuerzahler die Zeche zahlt, wenn sich die Anleger verspekuliert haben. Wird diese Erwartung enttäuscht, gibt es eine Krise. Es gibt aber keine allgemeine Katastrophe, wie es einige Vertreter der Finanzindustrie und manche der ihnen zugeneigten Zeitschriften gerne behaupten, nur die Überschuldungskrise, die sich ohnehin nicht vermeiden lässt. Je schneller man die Vermögensverluste abschreibt, desto eher kann nach dem Gewitter die Sonne wieder scheinen. Die Welt hat seit dem Krieg viele Dutzende von Staatskonkursen überlebt. Das wird diesmal nicht anders sein.

c) Die Ansteckungsgefahren bestehen, werden aber aus offenkundigem Eigeninteresse übertrieben. Als Beleg verweise ich auf den griechischen Staatskonkurs vom Frühjahr. Es gab einen (angeblich freiwilligen) Haircut in Höhe von 106 Mrd. Euro, dessen Interpretation als Konkurs die Versicherungsgesellschaften akzeptierten. Das war der vermutlich größte Staats-

konkurs der Geschichte. Nach den Horrorbildern, die vorher an die Wand gemalt wurden, hätte nun die große, alles verschlingende Krise ausbrechen müssen. Sie tat es aber nicht.

d) Das Vertrauen der Finanzmärkte wiederherzustellen darf kein separates Ziel der Wirtschaftspolitik sein, denn es geht ja um die Frage, wer die Abschreibungslasten auf die toxischen Immobilien und Unternehmenskredite in den Krisenländern zu tragen hat. Derjenige, den die Last zu treffen droht, verliert verständlicherweise sein Vertrauen. Dabei kann es sich um die Schuldner, deren Gläubiger (die Finanzmärkte) oder die Steuerzahler der noch soliden Länder handeln. Wenn die Schuldner nicht zahlen können, kommt man um den Vertrauensverlust als solchen nicht herum. Das Vertrauen der Märkte kann man in diesem Fall nur um den Preis einer Verringerung des Vertrauens der Steuerzahler stärken. Das sollte man aber nicht tun, denn man kann nicht denen nachgeben, die am lautesten schreien; schon gar nicht, wenn es sich dabei um jene Personengruppen handelt, die die Risiken durch ihre Anlageentscheidungen bewusst eingegangen sind. Die Länder der Eurozone dürfen nicht zulassen, dass das Haftungsprinzip in ein Erpressungsprinzip umgewandelt wird.

e) Das Fass ohne Boden verschlingt permanent Ressourcen. Sobald kein neues Geld kommt, bricht die politische Krise wieder aus. Das kann so lange gehen, bis Deutschland kein Geld mehr hat, und dennoch löst man das Problem nicht. Selbst wenn eine große Krise kommt, wenn Deutschland nicht mehr zahlt, kann das kein Grund sein, immer weiter zu zahlen, bis kein Geld mehr da ist, denn Deutschland kann die zur Disposition stehenden Summen ohnehin nicht aufbringen. So oder so muss sich die Staatengemeinschaft irgendwann zu radikaleren Schritten durchringen. Meines Erachtens führt kein Weg daran vorbei, den Euroraum auf diejenigen Länder zu reduzieren, die in diesem Raum wettbewerbsfähig sein können, und in größerem Umfang private und öffentliche Schuldenschnitte in den südlichen Ländern durchzuführen.

Literatur

ifo Institut, Der Haftungspegel – die Rettungsmaßnahmen für die Euroländer und die deutsche Haftungssumme, online verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik/_Haftungspegel.

Sinn, H.-W. (2012), »Die Target-Kredite der deutschen Bundesbank«, *ifo Schnelldienst* 65, Sonderheft, 21. März, online verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1215973.PDF>.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2012), »Target Loans, Current Account Balances, Capital Flows and the ECB's Rescue Facility«, *International Tax and Public Finance* 19, 2012, 468–508, <http://www.springerlink.com/content/rt6673wt2188346g/fulltext.pdf>; Ausführlichere Vorfassungen erschienen als NBER Working Paper Nr. 17626, 2011 und CESifo Working Paper Nr. 3500, 2011; auf deutsch: »Target-Kredite, Leistungsbilanzsalden und Kapitalverkehr. Der Rettungsschirm der EZB«, Ifo Working Paper No. 105, 24. Juni, <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1215221.PDF>.

Die bisherigen Ansätze zur Lösung der Finanz- und Wirtschaftskrise setzen alle bei dem Realteil der Wirtschaft an. Jede Transaktion besteht jedoch aus Leistung und Gegenleistung. So liegt es nahe, nach den Bestimmungsgründen von Leistungsbilanzsalden bei der Gegenleistung, der Finanzierung, zu suchen. Es zeigt sich, dass durch eine regionale Zinspolitik ein geldpolitischer Hebel vorhanden ist, der geeignet erscheint, die Leistungsbilanzströme umzukehren.

Problem

Die Eurokrise kann als eine Staatsschuldenkrise, aber auch als eine Zahlungsbilanzkrise aufgefasst werden. Ganz gleich welcher Position man sich zugehörig fühlt, in jedem Fall müssen sich die Leistungsbilanzströme umkehren, wenn die gewährten Kredite zurückbezahlt werden sollen. Zudem sollte verhindert werden, dass der damit verbundene Umstrukturierungsprozess für nationale Volkswirtschaften zu einer unzumutbaren Belastungsprobe wird.

Maßnahmen zur Behandlung der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise lassen sich in

1. jene einteilen, die geeignet erscheinen, aus der Krise herauszuführen, und
2. solche, die zusätzlich vermeiden möchten, dass sich eine solche Situation wiederholt.

In der ersten Kategorie finden sich Ansätze, die über eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Peripherieländer erreichen möchten, dass die aufgelaufenen Kredite zurückgezahlt werden können. Diese Überlegungen laufen darauf hinaus, dass sich die Preise in den jetzigen Defizitländern im Verhältnis zu denen der Überschussländer verringern, um eine Umkehrung der Leistungsbilanzströme zu erreichen. Dies ist möglich über eine relative Senkung der Lohnkosten der Defi-

zitländer im Vergleich zu den Ländern, die Nettoforderungspositionen gegenüber dem Ausland aufgebaut haben, oder aber, dass sich die Produzentenpreise in den Defizitländern stärker verringern als in Überschussländern. So bekamen jüngst die deutschen Tarifpartner national und international Beifall, als es zu deutlichen Tariflohnsteigerungen kam. Ein Problem allerdings ist, dass es keinen Hebel gibt, wodurch ein wirtschaftspolitischer Akteur direkt eine Umkehrung der Leistungsbilanzsalden herbeiführen könnte. Aus diesem Grund dauert es lange, bis das eigentliche Ziel erreicht wird.

In die zweite Kategorie fällt beispielsweise der Vorschlag, eine Bankenunion zu gründen (vgl. Fuest 2012). Hier wie auch bei den Bemühungen, eine Schuldenbremse einzuführen, geht es darum zu verhindern, dass es wieder zu einer ausufernden Staatsverschuldung kommt. In dieselbe Kategorie fallen auch Vorschläge über Regelungen zum Umgang mit Target-Salden (vgl. Sinn 2012). Ursprünglich waren die Target-Kredite als kurzfristige Kontokorrentkredite konzipiert, doch das jetzige Eurosystem ist kein Clearinghaus. Die Tilgung der Salden innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums würde das Eurosystem zum Clearinghaus machen, wodurch der Aufbau weiterer Schuldenberge, denen keine freiwillige Finanzierung durch Private gegenübersteht, verhindert würde.

Allerdings besteht weiterhin das Problem, wie mit den aufgelaufenen Schulden verfahren werden soll. Über eine gemeinsame europäische Fiskalpolitik soll einerseits erreicht werden, dass sich die Euro-Regierungen künftig an auferlegte Schuldenbremsen halten. Dies wird als Voraussetzung angesehen, dass per Transferzahlungen die gegenwärtigen Finanzierungsprobleme gelöst werden. Die einzelnen



Reiner Peter Hellbrück*

* Prof. Dr. Reiner Peter Hellbrück lehrt an der Hochschule für angewandte Wissenschaften Würzburg-Schweinfurt.

Ohne die aufmunternden Worte und Diskussionen mit Burkhard Schmidt (AOK-BV) wäre dieser Artikel nicht entstanden. Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch den Teilnehmern des diesjährigen Ernst-Heuß-Seminars: Simone Danek, Ulrich Fehl, Armin Haas, Peter Heimann, Günter Hesse, Horst Münker, Hendrik Senkbeil, Karl von Delhaes und Christoph Wockenfuß, sowie meinem Kollegen Robert Jäckle.

Vorschläge unterscheiden sich dann hinsichtlich der Ausgestaltung dieser Zahlungen (vgl. z.B. Maas 2012; Overhaus 2012). In diese Kerbe schlägt beispielsweise auch der Vorschlag des Sachverständigenrates, einen Schuldentilgungspakt für Europa umzusetzen (vgl. SVR 2011).

Die Finanz- und Wirtschaftskrise entstand, weil in den Peripherieländern mehr ausgegeben als eingenommen wurde, was sich in Leistungsbilanzsalden niederschlug, und diesem Verhalten wurde von keiner Seite Einhalt geboten. Die Bankensysteme der Peripherieländer haben eine im Vergleich zu denen Deutschlands und den Niederlanden größere Kreditschöpfung betrieben und damit die Erzielung von Ausgabenüberschüssen ermöglicht. Diese Interpretation erfolgt aus der Perspektive der Kapitalbilanz und dieser Denkansatz wird im Folgenden verfolgt.

Gängiger ist jedoch die Argumentation über die Leistungsbilanz: die Wettbewerbsfähigkeit in den Peripherieländern verschlechterte sich im Vergleich zu den Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen zusehends. In den Peripherieländern hätte es eigentlich zu Preissenkungen kommen müssen, damit sich die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder verbessert, doch dazu kam es nicht, und wirtschaftspolitisch wurde nicht gegengesteuert.

Im Gegenteil, die Politik hat bereits vor 2007/08 Ausgabenprogramme aufgelegt, statt Staatsschulden zu senken. Die Notenbank sieht sich grundsätzlich außer Stande, das Preisniveau in einzelnen Mitgliedsländern zu steuern (vgl. Europäische Zentralbank 2011), wodurch die krisenhafte Entwicklung im Vorfeld hätte abgeschwächt werden oder ihr zumindest seit 2007/08 hätte gegensteuern können. Mit Beginn der Krise in den USA 2007/2008 übernahm die Zentralbank die Finanzierung der Leistungsbilanzsalden über die Target-Kredite. Die EZB perpetuierte damit die bisherige Entwicklung und verhinderte die notwendigen Anpassungsprozesse in den Defizitländern, doch dazu sah sie, so sieht es aus, keine Alternative. Hier wird dagegen argumentiert, dass es sehr wohl eine Alternative gibt, eine, mit der auch die gegenwärtige Situation verbessert werden könnte.

Es wird eine Maßnahme vorgeschlagen, die geeignet erscheint, vergleichsweise schnell eine Umkehrung der Salden herbeizuführen, indem einem wirtschaftspolitischen Akteur diese Aufgabe übertragen wird. Es wird eine Antwort gesucht auf die Frage, wie mit geldpolitischen Maßnahmen dem Übel begegnet werden könnte, ohne dass es zu unzumutbaren Härten in einzelnen nationalen Volkswirtschaften kommen muss. Es zeigt sich, dass die Geldpolitik geeignet ist, die Maßnahmen, die unter dem Titel Fiskalunion diskutiert werden, zu unterstützen.

Kein Beitrag zur Wirtschafts- und Finanzkrise beschäftigt sich umfassend mit möglichen geldpolitischen Maßnah-

men des Eurosystems zur Überwindung der Krise. Born et al. (2012) vergleichen einen möglichen Austritt Griechenlands mit der Verbesserung der Leistungsbilanz über Lohn- und Preissenkungen und kommen zu dem Schluss, dass ein Austritt durchaus eine Option darstellt. Bofinger (2011) und Sinn (2012) beschäftigen sich mit einer wichtigen Facette der Krise, den Anleihekäufe von Staatsschuldtiteln durch die Zentralbank. Es wird lamentiert, dass Wechselkursanpassungen bei einer gemeinsamen Währung nicht möglich sind (vgl. Kastrop et al. 2012). Neuhäuser (2012) nimmt dies zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen und spricht sich für eine Parallelwährung aus. Eine neue Währung soll eingeführt und die Geldmenge durch Bindung an ein zu gründendes staatliches griechisches Sondervermögen knapp gehalten werden. Es wird gemutmaßt, dass die neue Währung wegen Wertdeckung »werthaltig« sei. Dabei wird verkannt, dass beispielsweise bei Goldwährungen das Umtauschverhältnis von Gold zu Papiergeld jederzeit geändert werden kann und von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht wurde. Private Inländer Griechenlands hätten bei diesem Konzept einen Annahmezwang für die neue Währung, doch wer könnte ihn in einer von Misstrauen geprägten Welt durchsetzen?

Es gibt auch Gedanken, eine höhere Inflation im Euroraum zuzulassen, um den rigiden Reallohnen auf die Sprünge zu helfen (vgl. Straubhaar und Vöpel 2012). Damit wird Geldillusion zum wirtschaftspolitischen Prinzip erhoben. Dies ist der Einstieg in den Ausstieg von Vertrauen und Verlässlichkeit. Von einer Geldpolitik als Ersatz für eine strukturelle Konvergenz der Euroländer halten die Autoren nichts. Warum nur erfolgt eine solche Einengung auf die Leistungsbilanzseite? Dabei erbringt bei einer Goldwährung beispielsweise doch gerade die monetäre Seite den nötigen Schub für die Umkehrung der Leistungsbilanzströme.

Der Duktus der derzeitige Diskussion wird kritisiert (vgl. Bofinger 2012), doch die Lösung der Krise wird in einer gemeinsamen Finanzpolitik gesehen, ohne diesen positiven Ansatz umzumünzen. Hier wird demgegenüber die gezielte Nutzung der Medien zwecks Beeinflussung der Erwartungen des breiten Publikums anempfohlen. Zweck ist die Nutzung des Effektes der sich selbst erfüllenden Erwartungen. Bislang hat dieser vor allem durch die Erzeugung von Abwärtsspiralen für Aufmerksamkeit gesorgt, doch in Verbindung mit einer überzeugenden Geldpolitik könnte er segensreich sein.

Eines haben die dargestellten Diagnosen und Behandlungen der Krise gemeinsam: beide setzen den Hebel bei der Leistungsbilanz an. Bei jeder ökonomischen Transaktion jedoch gibt es zwei Seiten, Warenlieferung, die in der Leistungsbilanz verbucht wird, und Gegenleistung, deren Buchung in der Kapitalbilanz erfolgt. Hinsichtlich der Diagnose kann man nicht sagen, welche der beiden Seiten Ur-

che und welche Wirkung ist. Ebenso wenig sollte man sich bei der Behandlung darauf versteifen, nur jene Möglichkeiten zu beleuchten, die sich auf der Leistungsbilanzseite finden. Im Gegensatz zu bestehenden Diagnosen und Wirtschaftskuren wird hier nach möglichen Auswegen bei der Kapitalbilanz gesucht.

Im nächsten Abschnitt wird aufbauend auf der Saldenmechanik aufgezeigt, welche prinzipiellen Wege es gibt, mit der Krise umzugehen. Es zeigt sich, dass auch geldpolitische Maßnahmen in Frage kommen, wobei zwei Wege unterschieden werden können:

1. eine regionale Geldmengenpolitik zur Steuerung der Inflationsdifferenzen zwischen den Euroländern und
2. eine regionale Zinspolitik, die in Peripherieländern Anreize setzt, Ausgabenüberschüsse zu verringern und günstigstenfalls in Einnahmeüberschüsse umzuwandeln.

Die regionale Geldmengenpolitik ist im Eurosystem nicht möglich, wohl aber eine regionale Zinspolitik. Im letzten Abschnitt werden die vorhandenen Instrumente einander gegenübergestellt.

Saldenmechanik

Eigentlich wäre es wünschenswert, wenn der Geldfluss zwischen Ländern mit gemeinsamer Währung genau so verlaufen würde wie bei einer Goldmünzwährung. Leistungsbilanzdefizite führen zu einem Goldabfluss und bei Ländern mit positiver Leistungsbilanz zu einem Goldzufluss. In Defizitländern kommt es infolgedessen zu einem Sinken und in Überschussländern zu einem Steigen der Preise, wodurch sich die Wettbewerbsposition der Länder umkehrt. Es kommt zu Nettoexporten aus den bisherigen Defizitländern, denen Zahlungsströme in exakt derselben Höhe gegenüberstehen, wodurch die aufgelaufenen Schulden beglichen werden können und die bisherigen Überschuss- zu Defizitländern mutieren und das Spiel von vorne beginnt.

Die bisherigen Ansätze zur Lösung der Krise nutzen die Wirkungskette, die an der Leistungsbilanzseite ansetzt. Es wird versucht, indirekt eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Defizitländer zu erzielen, indem Lohn- bzw. Produzentenpreise und hierüber die Absatzpreise gesenkt werden. Alternativ hierzu wäre es möglich, dass die Zentralbank über eine adäquate Geldpolitik die Preise der Defizitländer senkt und jene der Überschussländer erhöht. Vorteil dessen wäre in der augenblicklichen Lage, dass ein wirtschaftspolitischer Akteur direkt in das Geschehen eingreift, um die Leistungsbilanzströme umzukehren.

Die Saldenmechanik (vgl. Stützel 1978) weist einen zweiten Weg, der zu einer Umkehrung der Leistungsbilanzströ-

me führen kann. Jeder Leistung steht bekanntlich eine Gegenleistung gegenüber. In der Zahlungsbilanz werden Leistungstransaktionen in der Leistungs- oder der Bilanz der Vermögensübertragungen und die Gegenleistungen in der Kapitalbilanz verbucht. Beide Seiten bedingen sich. Ohne wettbewerbsfähige Produkte wird es keinen Export geben, aber ebenso ist die Finanzierung nötig. Ein Nettoexport führt zu einem Nettokapitalexport desselben Landes in exakt derselben Höhe. Findet sich in den Überschussländern niemand, der bereit ist, sein Geldvermögen gegenüber dem Ausland zu erhöhen, so werden keine weiteren Leistungstransaktionen möglich sein. Umgekehrt müssen in einem Defizitland Personen sein, die ihren Geldvermögensbestand in exakt derselben Höhe senken möchten, wie jene in den Überschussländern bereit sind, ihn zu erhöhen.

Will man die Leistungsbilanzdefizite eines Landes verringern, so müssen die Bürger des Defizitlandes künftig Geldvermögen aufbauen, also statt Ausgabenüberschüsse zu produzieren, müssen sie Einnahmeüberschüsse erzielen. Folglich lautet die Frage: Welche Stellschrauben gibt es, damit die Bürger des Defizitlandes animiert werden, künftig Einnahmeüberschüsse und jene des Überschusslandes einen Anreiz haben, künftig Ausgabenüberschüsse zu haben?

Das Beispiel der Goldwährung gibt auch hierzu einen Rat. Man braucht lediglich danach zu fragen, durch welchen Mechanismus es dazu kommt, dass Bürger des Defizitlandes geneigt sind, ihre Ausgabenüberschüsse aufzugeben und künftig Einnahmeüberschüsse zu produzieren. Durch den Abfluss des Goldes kommt es zu einer Zinssteigerung im Defizitland und infolge des Goldzuflusses zu einem Sinken der Zinsen im Überschussland. Diese Zinsänderungen animieren die Bürger des Defizitlandes, künftig Einnahmeüberschüsse und Bürger des Überschusslandes in exakt derselben Höhe Ausgabenüberschüsse zu produzieren. Erstere erhöhen also künftig ihr Geldvermögen, und letztere senken es. Dies geht aber vermittels der Zahlungsbilanz notwendigerweise einher mit einer Umkehrung der Leistungsbilanzströme.

Folglich gibt es prinzipiell zwei geldpolitische Ansatzpunkte, dem derzeitigen Übel einer unausgeglichene Zahlungsbilanz zu begegnen.

1. Das Eurosystem könnte versuchen, die Preisniveaus der Euromitgliedsländer so zu steuern, dass die Peripherieländer in der nächsten Zeit unterdurchschnittliche und die Überschussländer überdurchschnittliche Inflationsraten aufweisen.
2. Ferner ist es möglich, dass eine regionale Zinspolitik betrieben wird, wodurch der Zins in den Schuldnerländern höher wird als in den Gläubigerländern.

Der erste Weg ist dem Eurosystem allerdings versperrt, die Zentralbank sieht sich in einem Dilemma gefangen. Damit entfällt die Möglichkeit der Nutzung der Leistungsbilanzseite, um der Finanzkrise beizukommen. Die Beschreibung des zweiten Weges führt zu dem Vorschlag einer regionalen Zinspolitik.

Das Dilemma des Eurosystems

Die Bundesbank geht davon aus, dass es einen systematischen Zusammenhang zwischen Inflationsdifferenzen und Leistungsbilanzsalden gibt (vgl. Deutsche Bundesbank 2007). Die Leistungsbilanzdefizite seien zum größten Teil (ca. 80%) bedingt durch Salden im Handel mit Gütern und Dienstleistungen. Inflationsdifferenzen seien ein Maß für die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften. Länder mit Inflationsraten, die höher sind als die gewichteten Inflationsraten der anderen Euroländer, hätten gegenüber jenen einen Wettbewerbsnachteil. Also liegt es nahe, dass das Eurosystem genutzt wird, um vermittels einer Änderung der Preisdifferenzen eine Umkehrung der Leistungsbilanzsalden zu erreichen. Hierzu sieht sich allerdings die Zentralbank außer Stande (vgl. Europäische Zentralbank 2011).

Die Probleme, denen sich das Eurosystem gegenüber sieht, werden über folgendes Gedankenexperiment klarer. Die EZB könnte versuchen, Inflationsdifferenzen zu verringern, indem eine regionalspezifische Geldpolitik verfolgt würde. Statt ein Inflationsziel für das gesamte Eurosystem im Durchschnitt aller Länder anzustreben, würde für jede Region das für alle Regionen geltende Inflationsziel mittelfristig angestrebt. Würde das Ziel erreicht, würden auch die Leistungsbilanzsalden verschwinden (bzw. durch eine Umkehrung der gegenwärtigen Inflationsdifferenzen könnten bestehende Ungleichgewichte beseitigt werden).

Hierzu wäre es auch notwendig, die Zuständigkeit einer jeden nationalen Zentralbank eindeutig zu klären. So könnte verfügt werden, dass sich jede Geschäftsbank nur über die eigene nationale Zentralbank mit Zentralbankgeld versorgen darf. Wird nun in einem Mitgliedsland eine überdurchschnittliche Inflation gemessen (»Inflationsland«), so wäre die zuständige nationale Zentralbank gehalten, die Geldbasis zu verringern. Die Beschaffung von Zentralbankgeld verursacht Geschäftsbanken in Defizitländern höhere Kosten als ohne Einschränkung der Geldbasis, die Zinsen des Defizitlandes werden steigen, die Geldmenge tendenziell sinken, und der Inflation wird entgegengewirkt.

Selbstverständlich steht es den hiervon betroffenen Geschäftsbanken frei, sich bei anderen Geschäftsbanken Zentralbankgeld zu besorgen. Innerhalb derselben Region wird dies jedoch nur eingeschränkt möglich sein. Als Ausweg verbleibt die Möglichkeit, sich an eine Geschäftsbank eines an-

deren Eurolandes zu wenden. Hierdurch steigt die Nachfrage nach Zentralbankgeld in Regionen mit unterdurchschnittlicher Inflationsrate (»Deflationsland«). Durch diese Finanztransaktion wird letztlich aber die Geldnachfrage im Inflationsland gestillt; die Inflationsdifferenzen können nicht völlig beseitigt werden, denn die weggebrochene Geldbasis im Inflationsland wird durch die steigende des Deflationslandes kompensiert. In diesem Dilemma sieht sich die Deutsche Bundesbank gefangen.

Regionale Zinspolitik

Aus der vorangegangenen Diskussion lohnt sich festzuhalten, dass eine regionale Geldpolitik über eine Verringerung der Geldbasis die Zinsen eines Defizitlandes erhöhen und die Zinsen in Überschussländern senken kann, ohne dass das Ziel der allgemeinen Preisstabilität im gesamten Euroraum aufgegeben werden müsste. Hierdurch werden Personen in Defizitländern ermutigt, mehr Geldvermögen anzuhäufen, und in Überschussländern entsteht eine Tendenz, Geldvermögen abzubauen. Da keine Wechselkursrisiken bestehen und für jeden Bürger die Inflation seines Heimatlandes relevant ist, sind Realzinsunterschiede ohne Belang. Dies ist aber gleichbedeutend mit einer Verringerung des Leistungsbilanzsaldos in Defizitländern; bei Überschussländern tritt die entgegengesetzte Entwicklung ein.

Mit anderen Worten müsste die europäische Notenbankpolitik sozusagen vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Die Geldbasis in den Defizitländern müsste gesenkt und die in Überschussländern erhöht werden. Die ganz und gar unseriöse Praxis der Geldschöpfung in den Defizitländern und die überbordenden Staatsschulden führen zu Misstrauensbekundungen ihrer Bürger, die ihre Überschüsse lieber ins Ausland verlagern und damit den Finanzierungsspielraum ihrer Regierungen verengen.

Die Tatsache, dass die Bürger der Defizitländer ihr Heil in Überschussländern wie Deutschland und den Niederlanden suchen, ist allerdings nicht nur eine Misstrauensbekundung ihrer eigenen Regierung gegenüber, sie signalisiert auch Misstrauen gegenüber ihrer nationalen Notenbank. Dass selbst nach der Installation von Expertenregierungen in Griechenland und Italien die Geldabwanderung nicht gestoppt werden konnte, kann als Indiz hierfür gewertet werden. Sollte die gegenwärtige Entwicklung anhalten, so ist selbst ein vermehrtes Abstimmen mit den Füßen zu erwarten.

Eine Umkehrung der Geldpolitik würde im Falle eines Erfolges dazu führen, dass in Überschussländern ein Anreiz entsteht, mehr auszugeben als einzunehmen. Ausgaben des einen führen zu Einnahmen des Geschäftspartners in exakt derselben Höhe. Infolgedessen wäre in Überschussländern wie Deutschland und den Niederlanden mit einem Auf-

schwung zu rechnen, der sich ja schon definitionsgemäß (über die Bildung von Ausgabenüberschüssen) in einer Verringerung des Leistungsbilanzüberschusses bemerkbar macht. Allerdings ist das nicht die ganze Geschichte; eine Korrektur muss vorgenommen werden. Denn nun lohnt sich vermehrt die Anlage in den Peripherieländern, weshalb zu erwarten ist, dass die in Deutschland geparkten Fluchtgelder, die sich in Target-Salden niedergeschlagen haben, wieder abgezogen werden, was kontraktiv wirkt.

Den Defizitländern würden über den Rückfluss der Fluchtgelder Finanzierungsspielräume gegeben; gleichzeitig würden sich hierüber die Target-Kredite vermindern. Je mehr sich die Erwartung breit macht, dass auch in den Defizitländern eine seriöse Geld- und Wirtschaftspolitik betrieben wird, desto eher werden sich Anleger finden, die zu marktüblichen Zinsen bereit sind, Forderungstitel aufzukaufen.

Der Aufbau von Geldvermögen in den Peripheriestaaten (bisherige Defizitländer) gegenüber dem Ausland wird dazu führen, dass sich die Nettoexporte erhöhen. Denn Nettoexporte sind lediglich die andere Seite derselben Medaille. Bislang haben die Bürger der Defizitländer über ihre Verhältnisse gelebt. Eine Umkehrung der Geldpolitik wird auch dies umkehren. Der Aufbau von Geldvermögen gegenüber dem Rest der Welt heißt per Definition auch, dass bei unveränderter Höhe der Nettoinvestitionen das volkswirtschaftliche Sparen zunehmen muss. Diese Differenz aus Volkseinkommen und Konsum steigt, wenn das Einkommen schneller steigt als der Konsum oder das Einkommen konstant bleibt und der Konsum sinkt. Konsum wie Exporte sind Determinanten des volkswirtschaftlichen Einkommens, das Absinken des einen (Konsum) kann prinzipiell durch den Anstieg des anderen (Exporte) ausgeglichen werden. Es ist also möglich, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Defizitländern durch den Anstieg der Exporte gestützt wird.

Damit verbleibt noch, die Höhe der Investitionen zu diskutieren, die sich nach üblicher Lesart bei einer Erhöhung der Zinsen vermindern. Allerdings ist zu bedenken, dass die zurückfließenden Fluchtgelder Anlagemöglichkeiten suchen. Insofern ist es nicht zu vermessen anzunehmen, dass ein Teil dieser Gelder in inländische Investitionen fließen, wodurch auch diese Seite gestärkt würde.

Der Rückfluss der Fluchtgelder in die Heimatländer wird den Finanzierungsspielraum der Regierungen in den Peripherieländern wieder erhöhen. Hierdurch entspannt sich die Lage zusehends und die Inanspruchnahme der Rettungsschirme wird sich im Zeitverlauf verringern.

Folgt man dieser Argumentation, so wäre eine Möglichkeit gegeben, über die monetäre Seite der Krankheit zu begegnen. Es handelt sich freilich um einen diskretionären, aber dennoch marktkonformen Eingriff, der geeignet erscheint,

Vertrauen zu schaffen. Vertrauen und Verlass auf die Einhaltung der geschlossenen Verträge sind die Schmiermittel für Wachstum und Wohlstand. Vorteil dieses Verfahrens ist die schnellere Wirksamkeit im Vergleich zu Instrumenten, die über die Leistungsbilanzseite wirken.

Das Eurosystem kann über die Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken die Zinsspanne beeinflussen, innerhalberer sich die Geschäftsbanken des Defizitlandes in Überschussländern Zentralbankgeld besorgen können. Die untere Grenze für solche Kredite ist der Zins in Überschussländern, der von ihren Geschäftsbanken für die Beschaffung von Zentralbankgeld zu zahlen ist, und dem höheren Zins, den die Geschäftsbanken bei der Geldbeschaffung in Defizitländern zu zahlen haben. Je geringer die Bereitstellung von Zentralbankgeld in den Defizitländern ist, desto höher wird die Nachfrage nach Zentralbankgeld ihrer Geschäftsbanken bei den Geschäftsbanken der Überschussländer und desto höher werden die Zinsen in den Defizitländern ausfallen.

Eine regionale Zinspolitik hätte zudem den nützlichen Nebeneffekt, dass die Geldschöpfung innerhalb des Eurosystems auf eine gesündere Grundlage gestellt würde. Im ersten Schritt sollte Zentralbankgeld, das mit ungenügenden Sicherheiten ausgegeben wurde, zurückgefahren werden. Hierdurch vermindert sich die Gefahr, dass in Umlauf befindliches Geld wegen der Unmöglichkeit der Liquidierung der hinterlegten Sicherheiten weiterhin in Umlauf bleibt und die Geldsteuerung beeinträchtigt. Vorteil einer regionalen Zinspolitik wäre zudem, dass es nicht nur zu einer Anpassung der externen Schulden käme: auch die interne Verschuldung würde sich an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. Bei einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit über Lohn- und Preissenkungen käme es dagegen nicht zu einer Anpassung der internen Verschuldung (vgl. Born et al. 2012).

Kritische Geister mögen einwerfen, dass ja gerade die Zinsdifferenz zwischen Peripherieländern und Überschussländern augenblicklich das Problem darstellt. Dem kann grundsätzlich nicht widersprochen werden, doch wird hierdurch ein Aspekt in die Diskussion geworfen, der bislang überhaupt nicht behandelt wurde: das Risiko. Die augenblicklichen Zinsdifferenzen resultieren aus den Risiken der Kredite, die von den Gläubigerländern an die Peripherieländer vergeben worden sind. Ihnen wird ein hohes Risiko beigelegt, weil nicht ersichtlich ist, wie die Peripherieländer die Kredite zurückzahlen sollen. Da alle bisherigen Lösungsansätze an der Leistungsbilanzseite ansetzen, muss es sich hierbei um einen sehr langen Prozess handeln.

Letztlich besteht dieses Problem unvermindert auch bei Umsetzung einer regionalen Zinspolitik. Aus diesem Grund sind begleitende Maßnahmen nötig, um den beschriebenen Pro-

zess überhaupt in Gang setzen zu können. Denn die Neigung der Geschäftsbanken der Überschussländer, an Banken der Defizitländer Kredite zu vergeben, wird ohne zusätzliche Anreize gering sein. Durch geschickten Einsatz der bestehenden Rettungsschirme könnte die Entwicklung jedoch befördert werden.

Zudem wäre es sinnvoll, den beschriebenen Prozess durch öffentliche Kommunikation des zugrunde liegenden Wirkungsmechanismus zu unterstützen. Je mehr der Finanzsektor von der Wirksamkeit der neuen Geldpolitik überzeugt werden kann, desto eher wird er zum Erfolg führen und umso weniger wird der Einsatz der Rettungsschirme nötig sein. Zudem wäre es sinnvoll, auch das breite Publikum über alle Medienarten hinweg wie auch über öffentliche Diskussionen zu informieren, um es davon zu überzeugen, dass die neuen Maßnahmen geeignet sind, die Krise zu überwinden. Je mehr sich Zuversicht breit macht, dass die getroffenen Maßnahmen wirklich zu einer Verbesserung der Situation beitragen können, desto eher wird sich eine Besserung über sich selbst erfüllende Erwartungen einstellen und sich die Risikoaufschläge vermindern.

Anstatt Angst und Zukunftssorgen zu verbreiten, wäre es sinnvoll, Zuversicht und Vertrauen in die Einhaltung der privatwirtschaftlichen und zwischenstaatlichen Verträge zu befördern. Es wäre sinnvoll, Bürgern der Überschussländer nahezu legen, mit mediterraner Gelassenheit die Überwindung der Krise anzugehen. Denn indem sie Ausgabenüberschüsse produzieren, steigt die Chance, dass die gewährten Kredite zurückgezahlt werden können. Umgekehrt wäre es wünschenswert, die Menschen in den Defizitländern davon zu überzeugen, dass kein Weg daran vorbeiführt, härter zu arbeiten als bisher, und den Bürgern der Überschussländer zu zeigen, dass sie ebenso gut und erfolgreich arbeiten können wie sie.

Probleme mit dem Ausgleich von Zahlungsbilanzsalden gab es schon in den 1950er Jahren, einer Zeit, die nicht nur in Deutschland, durch Devisenbewirtschaftung gekennzeichnet war. Damals wurden die Salden in der Europäischen Zahlungsunion (EZU) verbucht. Überschritt ein Land den festgelegten Kreditrahmen, so wurden darüberhinausgehende Kredite mit Auflagen verbunden. So wurde die Zahlungsbilanzkrise der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1950 durch einen Sonderkredit beigelegt; gleichzeitig wurde jedoch die Bundesrepublik zur Umsetzung restriktiver Maßnahmen verpflichtet (vgl. Knortz 2008, S. 63 ff.). Was die heutige Bundesregierung von den Nachbarländern fordert, wurde vor nicht allzu langer Zeit auch der Bundesrepublik abverlangt. Bemerkenswert ist auch, wie sich die Situationen damals und heute ähneln. Auch zu jener Zeit waren Deutschland und die Niederlande die größten Gläubigerländer, und ein wesentlicher Konstruktionsfehler der EZU war, wie heute auch, dass sie kein Clearinghaus war (vgl. Stützel 1973, S. 26 ff.). In gewisser Weise wiederholt sich die Geschichte, doch dabei muss es nicht bleiben.

Abschließende Bemerkungen

Zusammenhänge mit eindeutiger Wirkungsrichtung erklären zu wollen, ist gerade im Bereich der Ökonomie recht fragwürdig. Jedes Geschäft beruht auf der Übereinkunft zweier Parteien. Welche der beiden die treibende Kraft, also Ursache, war und welche eher Resultante, kann mitunter selbst durch die betroffenen Geschäftspartner im Nachhinein schwer bestimmt werden. Jedes Geschäft besteht ebenso aus Leistung und Gegenleistung: eine Seite bedingt die andere. Zu sagen, dass es zum Geschäftsabschluss kam, weil das Produkt konkurrenzlos gut und preisgünstig ist, entbehrt ebenso einer gewissen Berechtigung wie die Begründung, dass die vorhandene günstige Kreditfinanzierung zum Kauf bewegte. Nur wenn beide Seiten sich gegenseitig bedingen, kommt es zum Geschäftsabschluss.

In der bisherigen Diskussion liegt der Schwerpunkt auf der Leistung, hier liegt er auf der Gegenleistung, der Finanzierungsseite. Die Korrektheit der Argumentation über die Leistungsbilanz wird nicht bezweifelt, sie erfolgt jedoch indirekt über Aktivitäten im Realteil der Wirtschaft. Im Vergleich zur Geldpolitik ist zu erwarten, dass die Anpassungen mit großer Verzögerung eintreten.

Hier führt die empfohlene Medizin direkt zu einem Leistungsbilanzdefizit. Denn versetzt man sich in die Lage einer Person, die darüber zu entscheiden hat, ob sie Geldvermögen auf- oder abbaut, so wird diese Entscheidung von der Zinshöhe abhängen. Sinken die Zinsen, so führt dies zu einer Steigerung der Ausgabenüberschüsse. Handelt die überwiegende Mehrheit der Entscheidungsträger wie beschrieben, so entsteht hieraus definitionsgemäß bereits ein Leistungsbilanzdefizit.

Die Entwicklung im Euroraum ist von den Rahmenbedingungen abhängig, die maßgeblich von der EZB bestimmt werden. In ihrem Bemühen, auch innerhalb des Eurosystems die Vorreiterrolle für Geldwertstabilität einzunehmen, verfolgt die Deutsche Bundesbank, wie früher, einen eher restriktiven Kurs. Liest man ältere Abhandlungen über ihre Geldpolitik in den frühen Anfangsjahren, so erscheint einem dies überaus aktuell.

»Indem z.B. die Bundesbank es den inländischen Unternehmen und öffentlichen Haushalten mit Hilfe des Liquiditätseffektes ihrer Politik systematisch erschwert, sich höher zu verschulden, macht sie es unmöglich, dass diese Nettoverschuldung auf das Niveau der Geldersparnisse ansteigt, die Leistungsbilanz also zum Ausgleich kommt.

Je stärker die Liquiditätsverknappung, desto sicherer und weiter bleibt die Nettoverschuldung von Unternehmen und Haushalten hinter der gleichzeitigen inländischen Geldersparnis zurück, desto hartnäckiger und größer der Leistungsbilanzüberschuss.« (Stützel 1973, S. 75)

Genau dieses Ergebnis erzielt die Deutsche Bundesbank im Verbund mit den deutschen Geschäftsbanken bis zum heutigen Tag.

Umgekehrt scheint das Bankensystem in den Peripherieländern ebenfalls seine früheren Verhaltensschemata beibehalten zu haben und unter denselben Bedingungen dazu zu neigen, mehr Kredite zu schaffen als etwa das deutsche oder niederländische Bankensystem, wodurch in den Peripherieländern negative Leistungsbilanzsalden produziert wurden. So passt eins zum anderen und wächst sich zur Krise aus. Mit anderen Worten wird auch in den tradierten Verhaltensschemata der nationalen Noten- und Geschäftsbanken eine Ursache gesehen, die zu der von Sinn (2012) beklagten Kreditausweitung in den Peripherieländern beigetragen hat.

Zur Überwindung erscheint es deshalb angezeigt, dass die nationalen Notenbanken ihre Verhaltensmuster, zumindest vorübergehend, tauschen. Die Deutsche Bundesbank wird von ihrer restriktiven Geldpolitik abgehen und im Vergleich zu Peripherieländern niedrigere Zinsen erlauben; die Notenbanken der Peripherieländer werden eine restriktivere Geldpolitik betreiben, um die Geldwertstabilität im gesamten Euroraum zu gewährleisten. Letztlich kommt es jedoch nicht darauf an, dass Überschussländer wie Deutschland noch niedrigere Zinsen erhalten, vielmehr kommt es auf Zinsdifferenzen zwischen den Gläubiger- und Schuldnerländern an. Dies wird kein leichtes Unterfangen, aber mit gegenseitigem Vertrauen und einer adäquaten Kommunikation gegenüber den Bürgern könnte dies gelingen. Ziel dieser Maßnahmen muss es sein, Vertrauen zu schaffen und die Verlässlichkeit in die Einhaltung der geschlossenen Verträge auf privatwirtschaftlicher wie zwischenstaatlicher Ebene zu stärken.

Was sind die Alternativen? Darauf zu hoffen, dass es innerhalb der nächsten Jahre mehr oder weniger automatisch zu einer Verbesserung der Leistungsbilanzsalden kommt, scheint derzeit der einzige Weg zu sein. Im Wesentlichen gibt es jedoch zwei Alternativen:

1. Es kommt zu einer verbesserten Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken mit im Vergleich zu heute erhöhten Transfers, also einer Transferunion, wodurch das Bailout-Verbot mehr und mehr aufgeweicht wird.
2. Das Experiment Europäische Union mit gemeinsamer Währung scheitert.

Zu 1.: Das Problem des Zahlungsbilanzausgleichs betrifft nicht nur Staaten innerhalb der Gemeinschaft der Euroländer, sondern auch Regionen innerhalb eines Staates. Auch hier treten Leistungsbilanzsalden auf. Sie dauern an, so lange es Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaften und Ausgabenüberschüsse in einem und Einnahmeüberschüsse in anderen gibt.

In Deutschland erfolgt die Finanzierung solcher Salden über den Länderfinanzausgleich. Die Buchung erscheint in der Bilanz der laufenden Übertragungen. Damit vermindert sich der Druck in Regionen mit Wettbewerbsnachteil und Ausgabenüberschüssen, sich den veränderten Bedingungen anzupassen. In Deutschland finden auch durch Pendeln sowie Migration aus solchen Gebieten Anpassungen statt. Pendler aus Gebieten mit negativer Leistungsbilanz in solche mit positiver erhöhen in der Zahlungsbilanz den Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen der Defizitgebiete, und dies trägt dazu bei, dass sich der Saldo der Leistungsbilanz der Defizitgebiete verbessert. Migranten ändern ihren Wohnort. Üblicherweise kommt es zu Transferzahlungen in ihre Heimatregionen, wodurch sich der Saldo der laufenden Übertragungen in Überschussländern verschlechtert. Entfielen der Länderfinanzausgleich oder würde er im Niveau deutlich abgesenkt, so müsste es in defizitären Regionen zu größeren Anpassungen kommen als jenen, die bereits vonstatten gehen. Gleichzeitig erhöht sich die Tendenz zu Agglomeration infolge der Wanderungsbewegungen, also durch Pendler und Migranten.

Die Strukturen, die innerhalb Deutschlands seit Jahrzehnten zu beobachten sind, finden ihre Entsprechung auf europäischer Ebene. In der EU finden Transfers in strukturschwache Gebiete beispielsweise über den Strukturfonds statt. Da Pendeln über größere Entfernungen mit höheren Transaktionskosten verbunden sind als über kleine, sinkt dieser Einfluss. Hierdurch erhöht sich der Anreiz zur Migration in Überschussländer. Die Lösung der italienischen Zahlungsbilanzkrise der 1950er Jahre erfolgte beispielsweise über diesen Mechanismus. Entgegen der landläufigen Meinung, dass die Bundesrepublik Gastarbeiter ins Land geholt hätte, deuten wirtschaftshistorische Untersuchungen darauf hin, dass Italien durch die Entsendung von Gastarbeitern seine Zahlungsbilanzprobleme lösen wollte (vgl. Knortz 2008, S. 67 ff.).

So verständlich der Ruf nach gleichen Lebensverhältnissen in allen Gebieten eines Staates wie auch in allen Ländern der Eurozone, ja in allen Ländern der Welt ist, so zeigen die Erfahrungen innerhalb Deutschlands, dass dauerhafte Transferzahlungen eher kontraproduktiv wirken. Denn hierdurch sinkt der Anreiz in Schuldnerländern, die inneren Strukturen anzupassen, um wettbewerbsfähiger zu werden. Dieselbe Wirkung entfaltet der Ruf nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Die Umsetzung solcher Ziele führt lediglich dazu, dass bestehende Ungleichheiten zu Dauereinrichtungen werden. Über eine regionale Zinspolitik ist es jedoch möglich, über die Finanzierungsseite solchen Tendenzen entgegenzuwirken.

Jenen Menschen, die sich eine multikulturelle Gesellschaft wünschen, und sich gleichzeitig stark machen für Transferzahlungen, sei gesagt, dass es sich hierbei um widerstrei-

tende Ziele handelt. Denn Transferzahlungen mindern Wanderungsbewegungen. Zudem sei angemerkt, dass Personen, die Multikulti und Transferzahlungen vermeiden möchten, auch Ziele verfolgen, die in Konkurrenz zueinander stehen. Transferzahlungen führen zu einer Aufrechterhaltung des Status quo, perpetuieren ungleiche Lebensverhältnisse, münden in einer Leistungsungerechtigkeit und führen hierüber zu Wachstumseinbußen. Diese Einsicht könnte dazu führen, dass es im politischen Raum leichter wird, einen Kompromiss zu finden.

Zu 2.: Zerbricht der Euroraum, so werden sich alle Beteiligten tendenzmäßig als Verlierer empfinden: die Menschen in Gläubigerländern, weil sie für gute Ware mit wertlosem Papiergeld entlohnt worden sind; die Menschen in Schuldnerländern, weil ihnen der Wohlstand genommen wurde. Es ist zu befürchten, dass gerade das Gegenteil dessen eintritt, das man sich durch die Europäische Union und die gemeinsame Währung erhofft hat. Dies sollte auch bei Diskussionen über Austrittsoptionen aus dem Euroraum berücksichtigt werden.

Heute mag man nicht glauben, dass irgendjemand ein Interesse an Alternative 2 hat. Je mehr bei Alternative 1 von dem Bailout-Verbot abgewichen wird, desto größer werden die Widerstände in den Geberländern und desto mehr rückt diese Alternative in Nähe zu 2. Somit verbleibt der Übergang zu einer regionalen Zinspolitik oder zu einer Fiskalunion, die mehr und mehr zu einer Transferunion mutiert oder einer Kombination aus beiden.

Wendet man das Instrument der regionalen Zinspolitik an, so muss man sich darüber klar sein, dass hierdurch in den Mitgliedsländern des Eurosystems Konjunkturen erzeugt werden. Länder, die bislang einen Leistungsbilanzüberschuss verbuchten, werden im Zeitverlauf gezwungen, Nettoimporte zuzulassen; bei den Defizitländern ist es gerade umgekehrt. Eine Wirtschaftspolitik, die auf ein stetiges Wirtschaftswachstum ausgerichtet ist, die wirtschaftliche Schwankungen unterbinden möchte, konterkariert den notwendigen Wechsel zwischen Leistungsbilanzüberschuss und -defizit. Die Konsequenz werden weitere Finanzkrisen sein, die, wie im Falle der Goldwährung im 20. Jahrhundert (vgl. von Hayek 1970), zum Zusammenbruch der gemeinsamen Währung führen können. In jedem Fall führt eine solch falsch verstandene Stabilisierungspolitik dazu, dass Transferzahlungen großen Ausmaßes nötig werden, um das System am Leben zu erhalten.

Literatur

Bofinger, P. (2011), »Der fatale Irrtum der Stabilitätsfanatiker«, *Spiegel online*, 14. September.

Bofinger, P. (2012), »Bofinger attackiert Sinns Jammer-Diskussion«, *Spiegel online*, 28. Februar.

Born, B., T. Buchen, K. Carstensen, Chr. Grimme, Chr. Kleemann, K. Wohlrabe und T. Wollmershäuser (2012), »Austritt Griechenlands aus der Europäischen Währungsunion: historische Erfahrungen, makroökonomische Konsequenzen und organisatorische Umsetzung«, online verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de> April 2012.

Deutsche Bundesbank (2007), »Current Account Balances and Price Competitiveness in the Euro Area«, *Monatsbericht*, Juni, 33–53.

Europäische Zentralbank (2011), *The Monetary Policy of the ECB*, elektronische Veröffentlichung.

Fuest, C. (2012), »Wir brauchen eine Bankenunion«, online verfügbar unter: www.faz.net, 7. Juni.

Kastrop, Chr., L. Schuknecht und C. Zinkan (2012), »Nachtrag: EU-Gipfel: Kann eine Fiskalunion den Euro retten?«, *ifo Schnelldienst* 65(5), 15–19.

Knortz, H. (2008), *Diplomatische Tauschgeschäfte »Gastarbeiter« in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953–1973*, Böhlau Verlag, Köln.

Maas, U. (2012), »Die Staatsschuldentilgung funktioniert«, *ifo Schnelldienst* 65(5), 11–14.

Neuhäuser, U. (2012), »Nachtrag: Monetisierung des griechischen Staatsvermögens in Form einer Parallelwährung«, *ifo Schnelldienst* 65(2), 8–11.

Overhaus, M. (2012), »Weg aus dem Schuldenhaushalt: Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich?«, *ifo Schnelldienst* 65(5), 3–6.

Sinn, H.-W. (2012), »Die Target-Kredite der Deutschen Bundesbank«, *ifo Schnelldienst* 65, März, Sonderausgabe.

Straubhaar, Th. und H. Vöpel (2012), »Euro- und Finanzkrise: Sollte die EZB ihre Aufgabe über die Inflationsbekämpfung hinaus erweitern?«, *ifo Schnelldienst* 65(2), 4–7.

Stützel, W. (1973), *Währung in weltoffener Wirtschaft, Lehrstücke der Währungspolitik – unter der Herausforderung des Tages*, Fritz Knapp Verlag, Frankfurt am Main.

Stützel, W. (1978), *Volkswirtschaftliche Saldenmechanik. Ein Beitrag zur Geldtheorie*, 2. Auflage, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

SVR (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen Jahresgutachten 2011/12*, Bonifatius GmbH Buch-Druck-Verlag, Paderborn.

von Hayek, F.A. (1970), »Was der Goldwährung geschehen ist«, in: Walter Eucken Institut (Hrsg.), *Vorträge und Aufsätze*, Vol. 12, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 7–34.

In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs greifen immer mehr Staaten zu weitreichenden protektionistischen Maßnahmen. Global Trade Alert spricht von einem Debakel und warnt, dass in den letzten Jahren weit mehr Handelsbarrieren eingeführt wurden als angenommen. Die Folgen des Protektionismus sind nicht zu unterschätzen, denn er schränkt den Freihandel nachhaltig ein, ist schwer zu beseitigen und hemmt die wirtschaftliche Erholung. Dabei besteht die Gefahr, dass die Weltwirtschaft in eine immer tiefere Rezession rutscht. Im Gegensatz zu früher spielen nicht-tarifäre Maßnahmen (NTMs) immer häufiger eine entscheidende Rolle als Hemmschuh des Freihandels. Dieser Artikel liefert Antworten auf zwei prominente Fragen: Erstens, welche Auswirkungen hat Protektionismus? Und zweitens, welche Rolle spielen NTMs? Um dies zu verdeutlichen, erläutert der Beitrag die veränderte Bedeutung und die aktuellen globalen Trends im Zusammenhang mit protektionistischen Maßnahmen und befasst sich insbesondere mit der Auswirkung von Maßnahmen des Gesundheits- und Pflanzenschutzes (SPS) auf den globalen Agrarhandel.

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich der globale Handel stark liberalisiert. Schätzungen der Welthandelsorganisation (WTO) zufolge wurden die durchschnittlichen Schutzzölle innerhalb der letzten 60 Jahre von mehr als 40% auf unter 4% reduziert. Umso fataler ist die Entwicklung seit der Finanzkrise 2008. Allein im Jahr 2011 zählt die WTO 344 neue protektionistische Schritte – eine Zunahme von 12,4% gegenüber dem Vorjahr (vgl. WTO 2012).

Die Situation wird oftmals mit der Krise in den 1930er Jahren verglichen. Die verhängnisvollen Folgen des Protektionismus führten damals zu einer handelspolitischen Katastrophe und zu einer tiefen Rezession von der sich die Weltwirtschaft lange Zeit nicht erholte. Die Geschehnisse der Großen Depression zeigen, dass Protektionismus kombiniert mit einer Rezession wie ein Schock auf die Wirtschaftslage und den Welthandel wirkt. Denn die Eigendynamik des Protektionismus ist kaum zu kontrollieren und birgt folgenschwere Konsequenzen. Vor allem die indirekten Folgen, wie Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner als Antwort auf einseitigen Protektionismus, führen dazu, dass der Freihandel immer stärker eingeschränkt wird und die Weltwirtschaft in eine immer gravierendere Rezession rutscht (vgl. Irwin 2011).

Im Vergleich zur Großen Depression gibt es heute allerdings weniger Gelegenheit für den Einsatz von direktem Protektio-

nismus. Verantwortlich dafür sind die zunehmenden Regeln der WTO, die Senkung der Zollobergrenzen und die Entwicklung der globalen Lieferketten. Trotzdem besteht seit der Finanzkrise 2008 die Gefahr, dass der Freihandel durch restriktive Eingriffe immer stärker eingeschränkt und damit die wirtschaftliche Erholung behindert wird. Problematisch ist dies insbesondere für Volkswirtschaften, die stark vom Export abhängig sind.

Es drängt sich die Frage auf, weshalb Regierungen gerade in Krisenzeiten auf Protektionismus setzen. Meist ist Protektionismus in erster Linie politisch motiviert. Staaten versuchen, durch das Errichten von künstlichen Handelshemmnissen die heimische Wirtschaft vor dem globalen Wettbewerb zu schützen und zugleich ausländische Unternehmen dazu zu bringen, ihre Produktion ins Inland zu verlagern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen. Allerdings kann Protektionismus nicht als Allheilmittel zum Schutz der heimischen Wirtschaft eingesetzt werden. Denn wer Handelsbarrieren aufbaut, muss damit rechnen, dass die eigenen Exporteure ebenfalls protektionistischen Maßnahmen ausgesetzt werden, so dass sie entweder Exportmärkte verlieren, oder weniger Gewinn erwirtschaften. In beiden Fällen werden Arbeitsplätze vernichtet. Am Ende geht es allen meist noch schlechter als zuvor, da Erfolge des Protektionismus durch Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner wieder zunichte gemacht werden.

Die Rolle nicht-tarifärer Handelshemmnisse

In den letzten 25 Jahren wurden die traditionellen protektionistischen Maßnahmen schrittweise reduziert, und Schutzzölle wurden an rechtlich vereinbarte Obergrenzen gebunden. Um dennoch, gerade in Krisenzeiten, die heimische Wirtschaft zu schützen, greift eine wachsende Anzahl an Staaten zu indirekten protektionistischen Maßnahmen. Problematisch ist, dass NTMs den Nutzen der multilateralen Zollbindung untergraben oder sogar zunichte machen können.

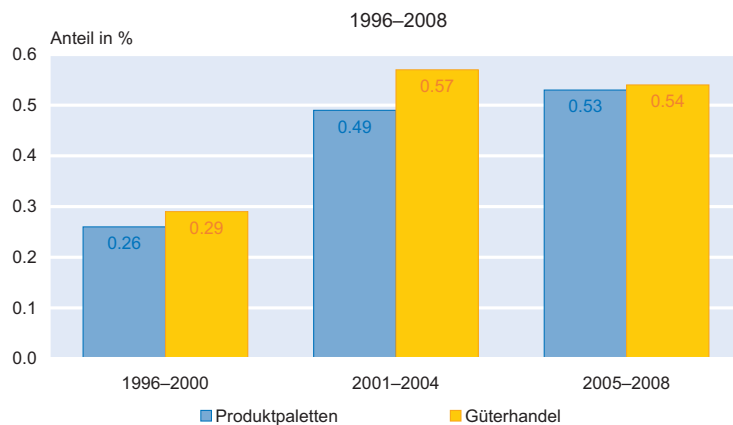
Einige der NTMs sind zwar im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) abgedeckt, wie etwa Artikel XI, der die allgemeine Abschaffung von Quoten betrifft. Dennoch bleiben NTMs für die WTO oftmals schwer greifbar und stellen so eine Gefahr für das multilaterale Handelssystem dar. Die Ursache liegt darin, dass nicht-traditionelle Formen des Protektionismus weitreichende wirtschaftliche Folgen haben. Sie sind intransparent, unterliegen kaum Regelungen und ersetzen mühelos traditionelle regulierte Instrumente. Wo Schutzzölle durch einen geringeren heimischen Preisindex noch die inländische Wohlfahrt steigerten (vgl. Ossa 2011), treten an deren Stelle nun Maßnahmen, die im Gegensatz zu Schutzzöllen keinerlei Wohlfahrtseffekte erzeugen (vgl. Felbermayr et al. 2012). Erschwerend kommt hinzu, dass die Palette an NTMs ständig wächst. In Handelsabkommen geregelte protektionistische Maßnahmen können durch nicht regulierte NTMs substituiert werden. Besonders durch Entwicklungen im Marktumfeld, wie etwa die jüngste Finanzkrise, aktuelle Klimadebatten und die wachsende Besorgnis über die Lebensmittelsicherheit, kommt es vermehrt zu nicht-traditionellem Protektionismus.

NTMs sind zwar in der Theorie die erstbeste Politikmaßnahme, um ein Marktversagen zu korrigieren. Da jedoch zur Erreichung legitimer nationaler Ziele, wie etwa die Sicherstellung der Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden der Verbraucher, dieselben NTMs eingesetzt werden, die auch den Freihandel verzerren, ist es schwierig, den Einsatz von NTMs aus legitimen von protektionistischen Beweggründen zu unterscheiden.

Aktuelle Trends

Historische Daten zeigen, dass der Anteil an Produktlinien und am Güterhandel, die

Abb. 1
Güterhandel und Produktpaletten, die durch NTMs betroffen sind

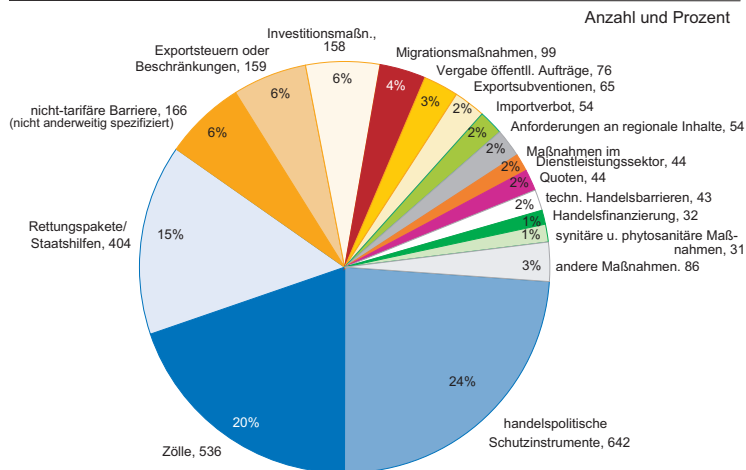


Quelle: WTR (2012); UNCTAD TRAINS.

durch NTMs betroffen sind, zwischen 1996-2000 und 2001-2004 anstieg und sich bis zum Jahr 2008 kaum änderte oder sogar leicht rückläufig war (vgl. Abb. 1). Im Zuge der Finanzkrise ist jedoch wieder ein klarer Aufwärtstrend zu beobachten. Global Trade Alert spricht von einer Gefahr für den Freihandel und warnt, dass es seit der Finanzkrise zu einem Trend hin zu mehr Protektionismus kam. Allerdings machen traditionelle Formen des Protektionismus, wie Zollerhöhungen und handelspolitische Schutzinstrumente, weniger als die Hälfte (44%) der weltweit eingesetzten protektionistischen Maßnahmen aus (vgl. Abb. 2). Kurz gesagt, nicht-traditionelle Formen, wie NTMs, dominieren im 21. Jahrhundert.

Nach Erkenntnissen der WTO verzeichnen vor allem spezifische Maßnahmen, wie technische Handelsbarrieren (TBT) und Maßnahmen zum Gesundheits- und Pflanzenschutz (SPS), einen allgemeinen Aufwärtstrend und haben stark

Abb. 2
Protektionistische Maßnahmen nach Art der Maßnahme, 2008-2012



Quelle: CEPR und Global Trade Alert (2012).

Abb. 3
SPS-spezifische Anliegen

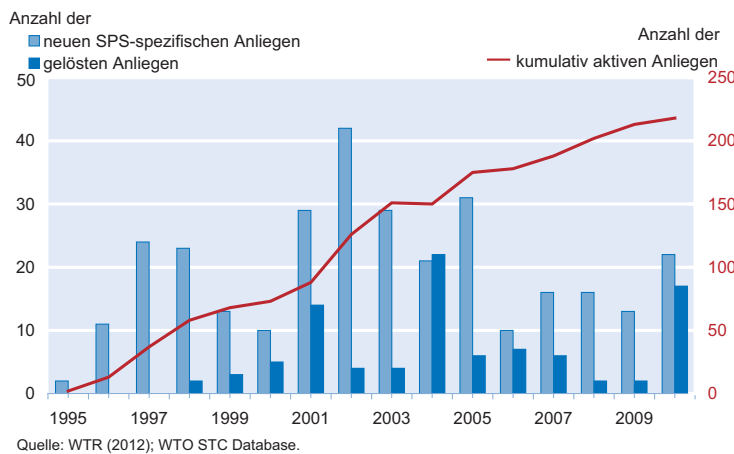
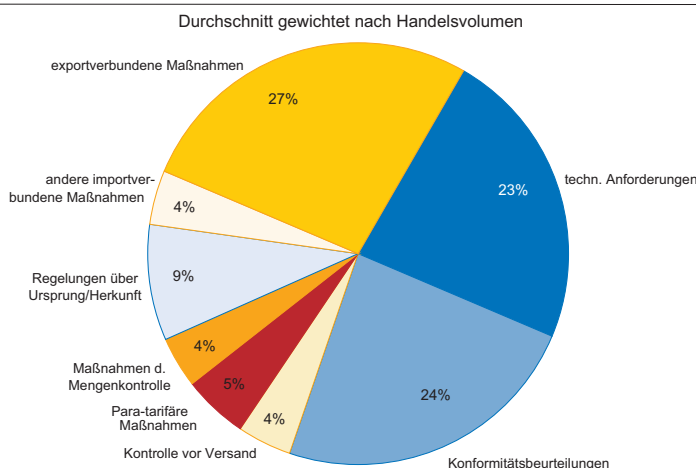
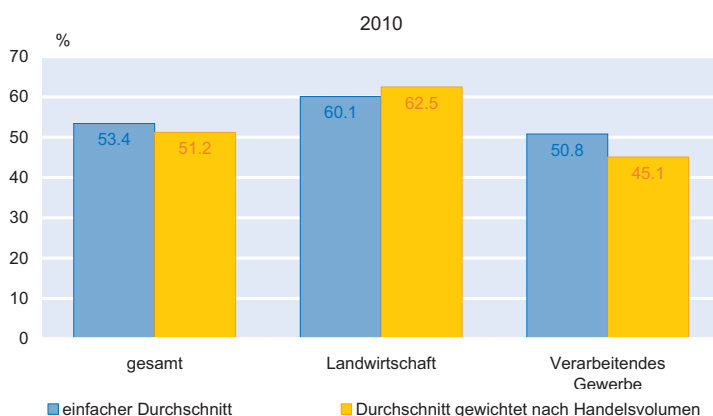


Abb. 4
Belastung durch NTMs nach Art der Maßnahme, 2010



Anmerkung: Technische Anforderungen entsprechen in der Nomenklatura des ITC technischen Handelsbarrieren (TBT) und Konformitätsbeurteilungen entsprechen SPS-Maßnahmen.
Quelle: WTR (2012); ITC-Unternehmensbefragung zu NTMs.

Abb. 5
Häufigkeit des Auftretens von NTMs nach Sektoren



an Bedeutung gewonnen. Insgesamt wurden zwischen 1995 und 2010 312 Beschwerden in Bezug auf SPS (vgl. Abb. 3) und 286 spezifische Beschwerden zu TBT vor den jeweiligen WTO-Komitees vorgebracht. Unternehmensbefragungen des International Trade Center (ITC) belegen, dass TBT und SPS zu den wichtigsten Barrieren für Exporteure zählen. Im Jahr 2010 lag der Anteil an TBT und SPS innerhalb aller NTMs, die von Exportunternehmen als belastend empfunden wurden, bei 47% (vgl. Abb. 4). Der Einsatz von TBT und SPS variiert zwischen den Sektoren, sie betreffen aber weit häufiger landwirtschaftliche Erzeugnisse als das Verarbeitende Gewerbe (vgl. Abb. 5).

Auswirkungen von SPS auf den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

NTMs können sehr unterschiedliche, sogar gegenteilige Auswirkungen auf den Freihandel haben. Die Ursache liegt darin, dass verschiedene Maßnahmen unterschiedliche Mechanismen in Gang setzen. Ordnungspolitische Maßnahmen, die auf den Verbraucherschutz abzielen, neigen dazu, die Fixkosten für Exporteure zu erhöhen, während die meisten mengenmäßigen Beschränkungen den Wettbewerb verzerren, indem sie die variablen Kosten anheben.

Um die Auswirkungen von SPS-Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, dass Firmen landwirtschaftliche Erzeugnisse in einen geschützten Markt exportieren, und auf das Handelsvolumen zu analysieren, verwenden wir ein Heckman-Selektionsmodell. Hierbei schätzen wir ein Probit Binary Choice Model der Form

$$\Pr(\text{Importe}_{ijst} > 0) = \Phi(\alpha_1 \text{SPS}_{ijs(t-1)} + \alpha_2 X_{ijt} + \alpha_3 \text{MR}_{ijst} + D_i + D_j + D_s + D_t + \epsilon_{ijst}),$$

wobei $\Phi(\bullet)$ die Standard-Normalverteilung ist, und eine Handelsgleichung der Form

$$\ln(\text{Importe}_{ijst} | \text{Importe}_{ijst} > 0) = \beta_1 \text{SPS}_{ijs(t-1)} + \beta_2 X_{ijt} + \beta_3 \text{MR}_{ijst} + \beta_4 \lambda(\alpha) + D_i + D_j + D_t + D_s + \epsilon_{ijst},$$

wobei D eine Dummy-Variable beschreibt und X ein Vektor von Kontrollvariablen einer Stan-

Tab. 1
SPS und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (1996–2010)

Abhängige Variable	Pr(Importe _{ijst})	ln(Importe _{ijst})	Pr(Importe _{ijst})	ln(Importe _{ijst})
	(1)	(2)	(3)	(4)
SPS _{ijst(t-1)}	-0,144*** (0,05)	0,661*** (0,14)		
SPS Konformitätsbewertung _{ijst(t-1)}			-0,270*** (0,07)	-0,406* (0,23)
SPS Produkteigenschaften _{nijst(t-1)}			0,012 (0,06)	0,962*** (0,19)
Kontrollvariablen	Ja	Ja	Ja	Ja
Fixe Effekte	Ja	Ja	Ja	Ja
Geschätzte Korrelation (rho)	0,460*** (0,01)		0,460*** (0,01)	
Geschätzte Selektion (lambda)	1,370*** (0,04)		1,371*** (0,04)	
Beobachtungen	5,452,530		5,452,530	

Anmerkungen: Die Variable SPS bezeichnet einen Dummy für das Vorliegen einer Maßnahme innerhalb eines Sektors s, gegen die ein Anliegen vorgebracht wurde. Die Kontrollvariablen beinhalten den Logarithmus des Produkts des BIP, des Produkts der Bevölkerung, der Distanz, einen Dummy für die Nachbarschaft, die gemeinsame Sprache und das koloniale Erbe. Die Selektionsvariable in der ersten Stufe der Schätzung ist ein Index für Religion. Die Schätzung beinhaltet fixe Effekte für den Importeur, Exporteur, HS4 Produkt und Jahr, und multilaterale Resistenzterme. Standardfehler in Klammern. – ***, **, * geben das Signifikanzniveau für 1, 5 und 10% an.

Quelle: Crivelli und Gröschl (2012); Berechnungen des ifo Instituts.

dard-Gravitationsgleichung, \mathbf{MR} ein Vektor von multilateralen Resistenztermen und $\lambda(\alpha)$ die Inverse Mills Ratio ist. Details hierzu finden sich in Crivelli und Gröschl (2012). Zur Schätzung des Modells nutzen wir die Datenbank der WTO für spezifische handelsbezogene SPS-Anliegen, die in Annex C des SPS-Abkommens der WTO beschrieben werden. Wir unterscheiden in Maßnahmen in Bezug auf die Konformitätsbewertung, wie etwa Anforderungen an Zertifikate, Prüfungen, Inspektion und Genehmigungsverfahren, und in Maßnahmen in Bezug auf die Produkteigenschaften, wie etwa Anforderungen an die Behandlung von Krankheiten oder Pestizidrückstände.

Die Analyse zeigt, dass sich SPS-Maßnahmen, die vom Einfuhrland verhängt werden, in der Regel negativ auf die Wahrscheinlichkeit auswirken, dass Unternehmen in den betroffenen Markt exportieren (vgl. Tab. 1, Spalte 1). Allerdings finden wir auch, dass das Handelsvolumen derer zunimmt, die die Markteintrittsfixkosten überwinden (Spalte 2). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass vor allem Maßnahmen der Konformitätsbewertung den Markteintritt verhindern (Spalte 3), während sich Maßnahmen, die auf die Produkteigenschaften abzielen, positiv auf das Handelsvolumen auswirken (Spalte 4). Letzteres hängt damit zusammen, dass SPS-Maßnahmen, die vor allem dem Gesundheits- und Pflanzenschutz dienen, das Vertrauen der Konsumenten in importierte Produkte stärken und somit das Handelsvolumen der Exporteure steigern, die die Fixkosten des Markteintritts überwinden können. In der Summe lässt sich sagen, dass vor allem die Kosten der Konformitätsbewertung zu Friktionen

im Handel mit Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen führen.

Fazit

Angesichts der Tendenz zu mehr Freihandel in den Jahren vor 2008, ist es gravierend, dass Staaten in und nach der Finanzkrise Maßnahmen getroffen haben, die erneut zu einer Fragmentierung der Märkte entlang nationaler Grenzen führen. Es ist bekannt, dass Regierungen in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs zu protektionistischen Mitteln greifen. Doch in den letzten Jahren kam es mehr und mehr zum Einsatz nicht-traditioneller Formen des Protektionismus. Dadurch kristallisieren sich Herausforderungen vor allem auf vier Dimensionen heraus. Erstens, NTMs sind im Vergleich zu Zollsätzen von Natur aus weniger transparent und verursachen dadurch stärkere Informationsprobleme. Zweitens, NTMs erzeugen im Gegensatz zu Schutzzöllen keinerlei Wohlfahrtseffekte. Drittens, die Möglichkeit der Substitution von regulierten traditionellen Instrumenten hin zu kaum regulierten NTMs gefährdet in und nach Wirtschaftskrisen den globalen Freihandel und die wirtschaftliche Erholung. Letztlich ist zu beachten, dass nicht alle NTMs negative Auswirkungen auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen haben, dass aber oftmals die Friktionen, die durch NTMs verursacht werden, überwiegen. Zusammengenommen stellt diese neue Form des Protektionismus also eine ernstzunehmende Bedrohung für den globalen Freihandel und die Weltwirtschaft dar.

Literatur

CEPR und Global Trade Alert (2012), *Débâcle: The 11th GTA report on protectionism*, Centre for Economic Policy Research, London, online verfügbar unter: <http://www.globaltradealert.org/>.

Crivelli, P. und J. Gröschl (2012), »SPS Measures and Trade: Implementation Matters«, WTO Staff Working Paper ERSD-2012-05.

Felbermayr, G., M. Larch und B. Jung (2012), »Optimal Tariffs, Retaliation and the Welfare Loss from Tariff Wars in the Melitz Model«, *Journal of International Economics*, im Erscheinen.

Irwin, D.A. (2011), *Trade Policy Disaster: Lessons from the 1930s*, MIT Press, Cambridge.

Ossa, R. (2011), »A New Trade Theory of GATT/WTO Negotiations«, *Journal of Political Economy* 119(1), 122–152.

WTO (2012), *World Trade Report 2012, Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-tariff Measures in the 21st Century*, World Trade Organization, Genf.

Nach einem Rückgang des europäischen Wohnungsbauvolumens um insgesamt rund ein Fünftel in den Jahren 2008 bis 2010 und einem bescheidenen Anstieg um 1½% im Jahr 2011 dürften die Wohnungsbauleistungen in diesem Jahr wieder leicht abnehmen. Die Experten der Euroconstruct-Gruppe¹ erwarten für 2013 ebenfalls keine spürbare Erholung. So soll die Wohnungsbautätigkeit in den 19 Partnerländern im nächsten Jahr um lediglich 1% ansteigen.

Dem Jahr 2014 sehen die Bauexperten hingegen weitaus zuversichtlicher entgegen. Für das Euroconstruct-Gebiet prognostizieren sie ein Plus von knapp 2½%. Die vielfältigen negativen Auswirkungen der Eurokrise auf den Wohnungsbausektor werden bis dahin voraussichtlich spürbar an Intensität eingebüßt haben. Auch in Irland dürfte die Wohnungsbaunachfrage 2014 erstmals seit langer Zeit wieder zunehmen. Die bis dahin erfolgte dramatische Marktkorrektur sollte eine gesunde Grundlage für eine – wenn auch moderate – Aufwärtsbewegung bilden. Dagegen ist in Spanien und Portugal allenfalls mit einer Marktstabilisierung zu rechnen.

Die Zahl der Wohnungsfertigstellungen in neu errichteten Wohngebäuden dürfte bis 2013 europaweit auf rund 1,40 Mill. Einheiten zurückgehen. Für 2014 wird ein Anstieg um lediglich 30 000 Neubauwohnungen erwartet. Damit wäre zumindest wieder das Niveau des Jahres 2012 erreicht. Zum Vergleich: Während des Höhepunkts der europäischen Wohnungsbaubooms im Jahr 2007 wurden mehr als 2,5 Mill. Fertigstellungen registriert.

Im vergangenen Jahr wurden in den 19 Euroconstruct-Partnerländern Wohnungsbauleistungen im Umfang von insgesamt 600 Mrd. Euro (in Preisen von 2011) erbracht. Der daraus resultierende Anstieg des Wohnungsbauvolumens um 1½% war der erste seit drei Jahren. Zwischen 2008 und 2010 hatten sich die Bauaktivitäten in der Summe noch um mehr als ein Fünftel verringert. Von einer Trendwende kann angesichts dieser leichten Belebung allerdings nicht gesprochen werden. So wird der europäische Woh-

nungsbau – den Einschätzungen der Bauexperten zufolge – 2012 wieder schrumpfen, und zwar voraussichtlich um rund ½%. Ein weiterer Zuwachs der Wohnungsbauausgaben wird erst für die Jahre 2013 und 2014 prognostiziert (+ 1% bzw. + 2½%).

Prognosen für 2012 und 2013 wurden deutlich nach unten korrigiert

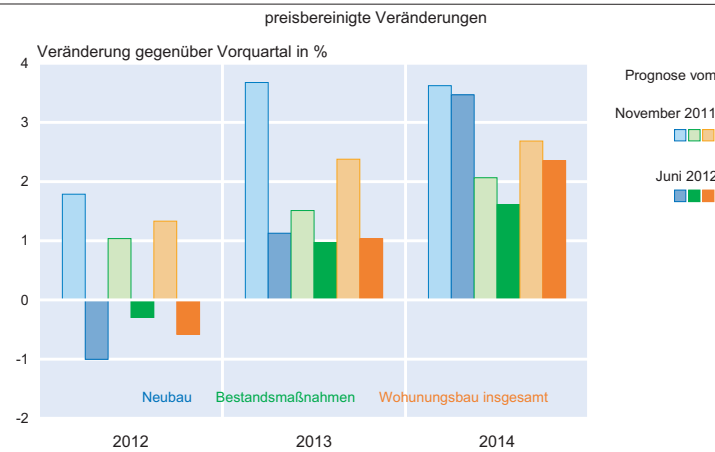
Ursprünglich war man davon ausgegangen, dass die Wohnungsbauaktivitäten 2012 weiter zunehmen würden. Der Prognosewert vom November 2011 lag bei fast 1½% (vgl. Abb. 1). Mittlerweile (Stand: Juni 2012) erwartet die Euroconstruct-Gruppe sogar einen leichten Rückgang. Nach unten korrigiert wurden die ursprünglichen Vorhersagen vor allem für die Länder Irland, Spanien, Ungarn, Schweden, die Niederlande und Belgien.

Neben dem Neubau dürfte auch der Umfang der Bestandsmaßnahmen (Instandhaltung, Modernisierung, Umbau) 2012 rückläufig sein. Der Neubau wurde um fast 3 Prozentpunkte herunterkorrigiert. Im nächsten Jahr dürften die Neubaumaßnahmen lediglich um 1% zulegen, nachdem vor einem halben Jahr ein Plus von gut 3½% geschätzt worden war. Die

¹ Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk »Euroconstruct« wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der Euroconstruct-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Die in diesem Beitrag präsentierten Analysen und Prognosen basieren auf den 19 Länderberichten zur 73. Euroconstruct-Konferenz, die am 15. Juni 2012 in London durchgeführt wurde. Die 74. Euroconstruct-Konferenz ist für den 12. Dezember 2012 in München geplant. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeformalitäten im Internet informieren (www.ifo.de/euroconstruct2012 oder www.euroconstruct.org) oder sich schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

Abb. 1
Prognosen für das europäische Wohnungsbauvolumen nach Teilssegmenten

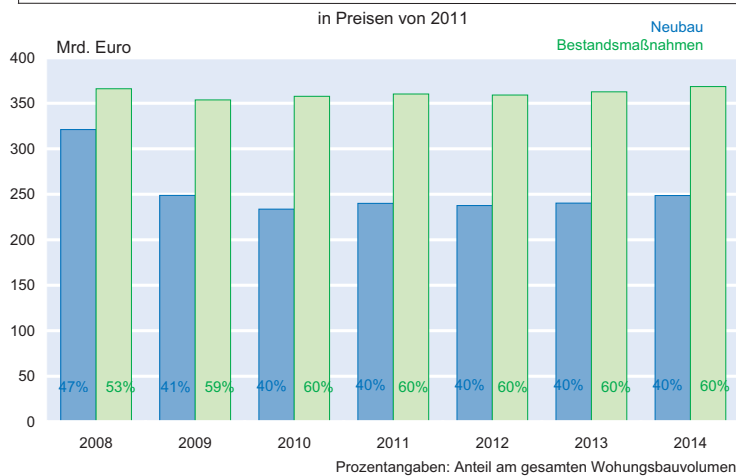


Prognosekorrekturen für die Bauaktivitäten im Gebäudebestand sind weniger drastisch, die Skepsis hat jedoch auch hier zugenommen. Insgesamt ruhen die Hoffnungen auf dem Jahr 2014. Die Wohnungsbautätigkeit dürfte demnach vorerst schwach bleiben.

Anteil des Neubauvolumens verharrt bei 40%

Das jähe Ende des Wohnungsbaubooms hat in vielen europäischen Ländern tiefe Spuren hinterlassen. 2008 wurden im Euroconstruct-Gebiet noch 320 Mrd. Euro (in Preisen von 2011) in neue Wohngebäude investiert (vgl. Abb. 2). In den Spitzenjahren 2006 und 2007 waren es sogar rund 390 Mrd. Euro (in Preisen von 2011). 2008 betrug der Neubauanteil am gesamten Wohnungsbauvolumen immerhin noch 47%. Derzeit fließen nur rund zwei Fünftel der Investitionsvolumina oder 240 Mrd. Euro (in Preisen von 2011) in dieses Teilssegment. Auch 2014 dürfte der Neubau die Marke von 250 Mrd. Euro (in Preisen von 2011) noch knapp verfehlen. Der Umfang der Bestandsmaßnahmen wird dagegen bis 2014 auf fast 370 Mrd. Euro (in Preisen von 2011) zulegen. Größere jährliche Zuwächse sind dabei allerdings auch nicht zu erwarten.

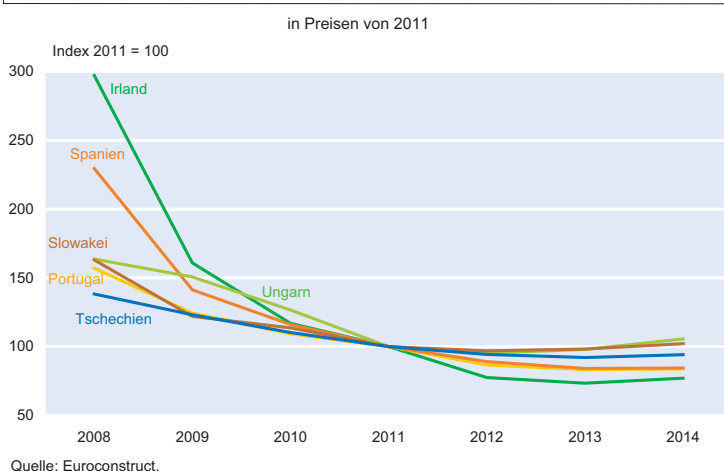
Abb. 2
Wohnungsbauvolumen nach Teilssegmenten



Trübe Aussichten für Portugal und Spanien

Eine Analyse der einzelnen Länder zeigt, dass in Tschechien, Portugal, der Slowakei, Ungarn, aber vor allem in Spanien und Irland die Wohnungsbautätigkeit in den vergangenen Jahren dramatisch zurückgegangen ist (vgl. Abb. 3). Eine rasche Erholung ist eher unwahrscheinlich und eine Rückkehr auf das ehemalige Niveau mittelfristig ausgeschlossen. In der Slowakei und Ungarn wird für 2013 eine leichte Belebung für wahrscheinlich gehalten. In Tschechien und Irland sollte es erst 2014 wieder aufwärts gehen. In Portugal und Spanien dürfte sich die Situation bis zum Ende des Prognosehorizontes lediglich stabilisieren.

Abb. 3
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in ausgewählten Ländern (1)



Die genannten Länder kämpfen derzeit mit den Nachwirkungen der Wirtschaftskrise und der sich anschließenden Euro-Schul-

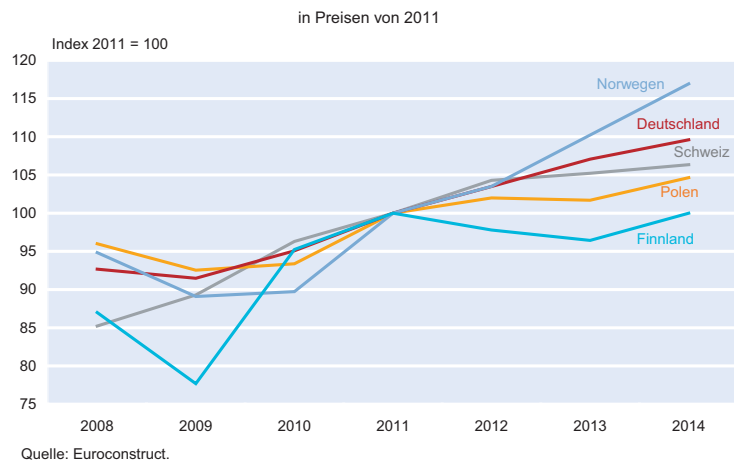
denkrise bzw. mit den negativen Folgen des zurückliegenden Wohnungsbaubooms. Für den Bau oder den Erwerb einer Wohnung fehlt den Privathaushalten häufig das nötige Kapital; zudem scheuen sich viele, aufgrund der düsteren Zukunftsaussichten langfristige, finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Die Kreditwirtschaft hat ihre Aktivitäten zu meist stark zurückgefahren und agiert sehr vorsichtig. Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand nicht nur kein Geld für zusätzliche Investitionsanreize zur Verfügung hat, sondern im Rahmen der eigenen Haushaltskonsolidierung sogar vorhandene Vergünstigungen zurückführen muss. Auch belasten vielerorts hohe Leerstände und noch immer sinkende Wohnimmobilienpreise.

Die Länder Nord- und Mitteleuropas profitieren von der Misere des Südens

Ganz anders sieht die Lage dagegen in Ländern wie Norwegen, Deutschland, der Schweiz, Polen und Finnland aus. Als wirtschaftlich stabile und zugleich finanziell solide Staaten zählen diese fünf Länder zu den Krisengewinnern. Einerseits investiert die einheimische Bevölkerung ihre Ersparnisse zunehmend im Inland. Andererseits ziehen immer mehr Privatanleger und professionelle Investoren ihr Kapital aus Südeuropa ab und bringen es u.a. in den genannten Ländern »in Sicherheit«. Doch auch hier sind die Anlagemöglichkeiten begrenzt, und aus Furcht vor steigender Inflation sowie den Folgen eines möglichen Zusammenbruchs der Eurozone »flüchten« sie in Sachwerte. Nicht selten läuft es auf den Erwerb bzw. den Bau einer Wohnimmobilie hinaus. Dabei kommen die derzeit günstigen Finanzierungskonditionen in diesen Ländern den Anlegern höchst gelegen.

Aber nicht nur Kapital strömt nach Nord- und Mitteleuropa. Immer häufiger sind es Menschen, die auf der Suche nach Arbeit und besseren Lebensbedingungen ihrem Heimatland den Rücken kehren. Daraus resultiert eine zusätzliche Wohnraumnachfrage. In Deutschland beispielsweise wurde im vergangenen Jahr ein Zuzug von rund 960 000 Personen registriert, was ein Plus von 160 000 Zuzügen gegenüber 2010 bedeutet. Dieser Anstieg dürfte auch mit der 2011 in Kraft getretenen vollen Freizügigkeit für osteuropäische Arbeitnehmer zu tun haben. Insgesamt ist jedoch bereits seit 2009 ein verstärkter Zuzug nach Deutschland zu beobachten. In den Jahren 2006 bis 2008 ließen sich hierzulande nur jeweils 660 000 bis 680 000 Personen nieder. Diese zusätzliche Wohnraumnachfrage trifft in Deutschland auf eine aktuell noch immer sehr niedrige Neubautätigkeit. So wurden 2011 in neuen Wohngebäuden nur gut 160 000 Wohnungen fertig gestellt. Zum Ver-

Abb. 4
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in ausgewählten Ländern (2)



gleich: 2001 – also nur zehn Jahre zuvor – waren es noch rund 285 000 Wohneinheiten.

In den drei Jahren bis 2014 dürfte sich das norwegische Wohnungsbauvolumen am besten entwickeln (vgl. Abb. 4). Der durchschnittliche Zuwachs pro Jahr dürfte knapp 5½% betragen. Auf dem zweiten Platz dieser Rangfolge der 19 Euroconstruct-Länder folgt bereits Deutschland mit einem jährlichen Wachstum von im Schnitt gut 3%. Für den schweizerischen Wohnungsbausektor wird mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von rund 2% p.a. gerechnet. Die Wohnungsbautätigkeit in Polen und Finnland dürfte sich im Prognosezeitraum bis 2014 zwar deutlich schwächer entwickeln. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern werden die Bauleistungen über den Sechsjahreszeitraum 2009 bis 2014 aber voraussichtlich zulegen können. Dies bedeutet, dass Wirtschafts- und Schuldenkrise keine nachhaltigen Auswirkungen auf die polnische und finnische Wohnungsbaunachfrage haben dürften.

Negative Einflussfaktoren in der Überzahl

Ein Blick auf die Einflussfaktoren des europäischen Wohnungsbaus zeigt, dass bis 2014 vor allem von der demographischen Entwicklung positive Impulse ausgehen werden (vgl. Abb. 5). Mittelfristig dürften sich in zehn der 19 Euroconstruct-Partnerländer Entwicklungen wie eine steigende Zuwanderung, die weitere Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße bzw. eine verstärkte Binnenwanderung günstig (grüne Hintergrundfarbe) auf die Wohnungsbaunachfrage auswirken. Für sechs dieser Länder werden die Effekte sogar als stark positiv bewertet.

Negative Folgen für den Bausektor haben vor allem die ungünstigen Erwartungen bezüglich der Haushaltseinkommen

Abb. 5

Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2014 nach Ländern

Land	Wohnungsbau 2012 bis 2014: durchschnittl. prozentuale Veränderung p.a.	wirtschaftliche Aussichten	Haushalts- einkommen	Arbeits- markt	demogra- phische Effekte	allgemeine Finanzierungs- bedingungen	steuerliche Anreize bzw. Subventionen	Wohn- immobilien- preise
		Einschätzung der einzelnen Einflussfaktoren						
Norwegen	5.4	+	++	+	++	0	+	0
Deutschland	3.1	+	++	++	+	++	0	+
Schweiz	2.1	0	0	0	++	+	0	-
Ungarn	1.8	-	-	-	-	-	+	+
Großbritannien	1.7	0	-	-	+	-	+	0
Polen	1.5	+	0	-	-	0	0	---
Dänemark	1.3	+	+	0	+	0	+	-
Frankreich	1.2	0	-	-	++	-	0	-
Österreich	0.8	+	-	+	++	-	0	+
Slowakei	0.7	0	-	---	0	0	-	-
Schweden	0.7	+	+	+	++	0	0	0
Italien	0.2	-	---	---	-	-	0	-
Finnland	0.0	-	-	-	+	++	-	0
Niederlande	-0.6	-	-	-	0	-	-	-
Belgien	-1.4	-	0	---	++	+	0	+
Tschechien	-2.0	-	-	0	0	0	-	+
Spanien	-5.5	---	---	---	-	---	0	---
Portugal	-5.7	---	---	---	-	---	-	---
Irland	-8.3	---	-	-	0	---	0	---

Erklärung: ++ starke positive Wirkung, + positive Wirkung, 0 keine Wirkung, - negative Wirkung, -- starke negative Wirkung.
Demographische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.

Quelle: Euroconstruct.

sowie der Arbeitsplatzsicherheit. In jeweils zwölf Ländern dürften diese beiden Faktoren in den kommenden Jahren eine dämpfende Wirkung auf die Wohnbautätigkeit haben (rote Hintergrundfarbe). Überdies belastet die Entwicklung der Wohnimmobilienpreise auf unterschiedliche Weise die Bau nachfrage. Während die Preise in Ländern wie Spanien oder Portugal vorerst weiter deutlich fallen dürften, gelten sie in Polen derzeit vielerorts als merklich überhöht. In der Schweiz rücken Hinweise auf mögliche Preisüberreibungen immer weiter ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. Insgesamt wird in zehn Ländern von ungünstigen Auswirkungen des Faktors »Wohnimmobilienpreise« auf die Wohnbautätigkeit ausgegangen. Bis 2014 belasten zudem die wirtschaftlichen Aussichten sowie die allgemeinen Finanzierungsbedingungen (jeweils in neun Ländern). Alles in allem befinden sich in den meisten Ländern die negativen Einflussgrößen in der Überzahl.

Auch in Italien wird ein erheblicher Rückgang der Fertigstellungszahlen erwartet

In Norwegen und Deutschland dürften die Fertigstellungszahlen von Neubauwohnungen im Zeitraum 2011 bis 2014 prozentual am stärksten zulegen. Den Prognosen zufolge wird der Zuwachs jeweils mehr als 60% betragen (vgl. Tab. 1). Auch in Schweden, Polen, der Schweiz, Österreich und Finnland wird der Umfang der in neuen Wohngebäuden erstellten Wohnungen voraussichtlich zweistellig (zwischen 27 und 10%) zunehmen. Absolut gesehen dürfte in Deutschland (85 000 Einheiten), Frankreich (29 000 Einheiten) und Polen

(19 000 Einheiten) die Zahl der jährlich errichteten Neubauwohnungen bis 2014 am stärksten wachsen.

Dramatische Rückgänge der Wohnungsfertigungszahlen sind dagegen für Spanien (- 75%), Portugal (- 61%), Irland (- 35%) und Italien (- 35%) zu erwarten. Auch in Italien hat sich bei den Privathaushalten mittlerweile große Verunsicherung über die wirtschaftliche Zukunft des Landes breit gemacht. Zudem dürfte sich die durch das Bevölkerungswachstum hervorgerufene zusätzliche Wohnraumnachfrage weiter abschwächen. 2014 dürfte die Zahl der neu errichteten Wohnungen nur noch bei rund 130 000 Einheiten liegen. Dies wären etwa 70 000 Wohnungen weniger als im Jahr 2010.

Schweiz, Frankreich und Finnland mit den höchsten Neubauquoten

In diesem Jahr dürften im Durchschnitt der 19 Euroconstruct-Länder pro 1 000 Einwohner 3,1 Neubauwohnungen entstehen. In Deutschland werden es nur 2,3 Einheiten sein (vgl. Abb. 6). Aufgrund der hierzulande stark wachsenden Neubautätigkeit wird diese Quote im Jahr 2014 voraussichtlich 2,8 Wohnungen betragen.

An der Spitze der Länderrangfolge stehen die Schweiz, Frankreich und Finnland mit Fertigstellungsquoten von rund sechs Neubaueinheiten pro 1 000 Einwohnern. Für Frankreich erklärt sich dieser überdurchschnittlich hohe Wert aus staatlichen Maßnahmen (sozialer Wohnungsbau, Unter-

Tab. 1
Wohnungsfertigstellungen^{a)} in Europa nach Ländern 2010 bis 2014

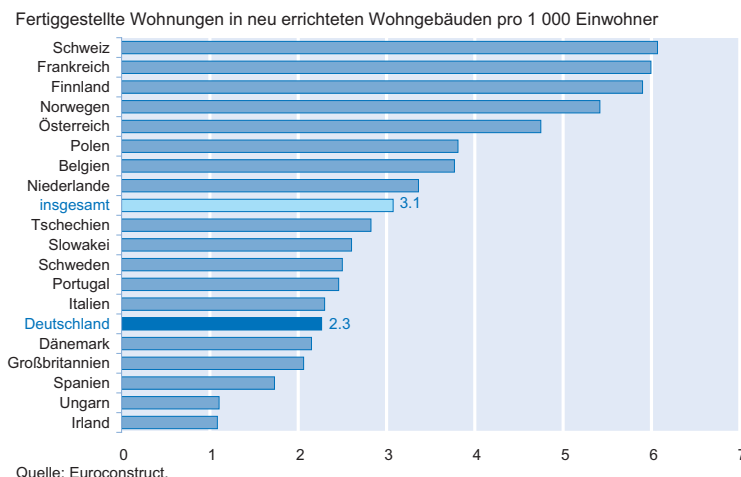
	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in % 2014/2010
	2010	2011	2012	2013	2014	
Belgien	43,4	46,4	41,7	44,6	43,5	0,2
Dänemark	11,3	11,5	12,0	12,0	12,0	6,4
Deutschland ^{b)}	140,1	161,2	185,0	210,0	225,0	60,6
Finnland	25,9	31,7	32,0	28,5	28,5	10,0
Frankreich	316,0	336,0	380,0	350,0	345,0	9,2
Großbritannien	125,9	129,4	130,0	129,0	137,0	8,8
Irland	8,5	6,5	5,0	4,5	5,5	- 35,3
Italien	201,1	158,8	141,1	135,4	130,5	- 35,1
Niederlande	56,0	57,7	56,5	58,0	61,0	8,9
Norwegen	17,8	20,0	27,0	27,0	29,0	62,6
Österreich	37,5	38,4	40,1	41,3	41,5	10,5
Portugal	43,3	37,4	26,2	19,6	16,7	- 61,4
Schweden	20,9	28,1	23,9	22,9	26,6	26,8
Schweiz	43,6	47,0	48,9	49,2	49,6	13,7
Spanien	257,0	167,0	80,0	65,0	65,0	- 74,7
Westeuropa (EC-15)	1 348,4	1 277,2	1 229,3	1 197,1	1 216,4	- 9,8
Polen	135,8	131,1	145,0	150,0	155,0	14,1
Slowakei	17,1	14,6	14,2	14,6	15,3	- 10,4
Tschechien	36,5	28,6	29,8	28,3	30,9	- 15,4
Ungarn	16,8	12,7	11,0	11,0	12,0	- 28,6
Osteuropa (EC-4)	206,2	187,0	200,0	203,9	213,2	3,4
Insgesamt	1 554,6	1 464,2	1 429,4	1 401,0	1 429,6	- 8,0

^{a)} Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden (Ein-, Zwei- sowie Mehrfamiliengebäude). – ^{b)} 2011: amtlicher Wert.

Quelle: Euroconstruct.

stützung für Selbstnutzer mit niedrigem Einkommen, Vergünstigungen für Investoren von Mietobjekten), die während der Wirtschaftskrise initiiert wurden. Bis Ende 2012 dürfte der Großteil der damals angestoßenen Bauvorhaben abgeschlossen sein. Die Fertigstellungszahlen steigen daher voraussichtlich auf rund 380 000 Wohnungen.

Durch das unsichere wirtschaftliche Umfeld und die öffentlichen Sparmaßnahmen befindet sich allerdings deutlich weniger in der Pipeline, sodass die Fertigstellungszahl bereits 2013 auf 350 000 Einheiten sinken dürfte. Dies entspricht dann einer Quote von nur noch fünfeinhalb Wohnungen pro 1 000 Einwohner.

Abb. 6
Wohnungsfertigstellungen in Europa 2012

Auf den letzten Plätzen der Länderaufstellung zeigt sich das mittlerweile gewohnte Bild. In Irland und Ungarn werden im Verhältnis zur Bevölkerungszahl extrem wenige Wohnungen gebaut. In Irland liegt dies an der vorangegangenen spekulativen Überproduktion, in Ungarn ist eine langwährende wirtschaftliche Stagnation die Ursache. Mittlerweile hat sich auch Spanien mit einer Quote von 1,7 Wohneinheiten »unten« eingefunden. Traditionell weist zudem Großbritannien eine äußerst niedrige Neubautätigkeit auf, die durch die extrem ungünstige wirtschaftliche Lage derzeit zusätzlich gedämpft wird. Wie in zahlreichen anderen Ländern ist man auch in Dänemark in den Jahren vor der Finanzkrise zu sorglos mit dem Wohnungsbauboom umgegangen. Die Fer-

tigstellungsquote von 2,2 Einheiten liegt inzwischen unterhalb der deutschen. Damit hat sich Deutschland seit dem Jahr 2009 (niedrigste Neubauquote der 19 Euroconstruct-Länder) auf den 14. Platz »hochgearbeitet«.

Nächste Euroconstruct-Konferenz im Dezember in München

Die nächste Euroconstruct-Konferenz findet am 12. Dezember 2012 im Hotel Bayerischer Hof in München statt. Die Vorbereitungen des ifo Instituts sind bereits weit fortgeschritten. Am Vormittag wird zuerst Prof. Norbert Walter, ehemaliger Chefvolkswirt der Deutschen Bank, einen Überblick über die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung in Europa und der übrigen Welt geben. Im Anschluss daran stellen Vertreter der Euroconstruct-Partnerinstitute sowie des ifo Instituts die aktuellen Prognosen für die europäische Bauwirtschaft vor.

Die Nachmittagsveranstaltung steht unter dem Thema »Baukonjunktur in den weltweit wichtigsten Märkten«. Als Kooperationspartner konnte die Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH², kurz GTAI – gewonnen werden. Diese Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein weltumspannendes Netz an Auslandsbüros und wird Länderexperten aus Standorten in den USA, China, Russland und der Türkei nach München senden, um ihre Einschätzungen zum dortigen Baugeschehen abzugeben. Darüber hinaus wird auf die Situation in weiteren ausgewählten Märkten der Region (Kanada, Mexiko und Brasilien bzw. Indien, Südkorea und Japan bzw. Kasachstan, Usbekistan und Aserbaidschan) eingegangen sowie über die Auswirkungen des »Arabischen Frühlings« auf die Bauwirtschaft in diesen Regionen berichtet.

Literatur

Euroconstruct (2012a), *Country Report; 73th Euroconstruct Conference, London – June 2012*, Hrsg. Experian, London.

Euroconstruct (2012b), *Summary Report; 73th Euroconstruct Conference, London – June 2012*, Hrsg. Experian, London.

² Zu den Aufgaben der GTAI zählt die Vermarktung des Wirtschafts- und Technologiestandorts Deutschland im Ausland. Sie informiert zudem deutsche Unternehmen über Auslandsmärkte und begleitet ausländische Unternehmen bei der Ansiedlung in Deutschland.

Westdeutsche Industrie: Für 2012 weiterer Investitionsanstieg geplant

46

Annette Weichselberger

Nach den Plänen der Unternehmen zeichnet sich im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe für 2012 ein Anstieg der Investitionen um 7% ab. Für das vergangene Jahr ergaben die Meldungen der Firmen einen Zuwachs von 16%. An der vom ifo Institut 2012 durchgeführten Frühjahrserhebung zur Investitionsentwicklung im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands¹ beteiligten sich gut 1 900 Unternehmen. Gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen repräsentieren sie das westdeutsche Verarbeitende Gewerbe zu fast 48%. Erfasst wurden neben der Investitionsentwicklung in den beiden vergangenen Jahren die Investitionspläne für 2012 sowie die Zielsetzung der Investitionstätigkeit.

2011: Investitionsanstieg um 16%

Die erfreuliche konjunkturelle Lage im vergangenen Jahr hat die Investitionsbereitschaft der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes beflügelt. Allerdings muss man die Entwicklung in diesem Wirtschaftsbereich auch vor dem Hintergrund des Investitionseinbruchs im Jahre 2009 (-23%) und der – trotz des konjunkturellen Aufschwungs – 2010 stagnierenden Investitionen ($\pm 0\%$) sehen. In Folge dieser schwachen Investitionstätigkeit hat sich im Verarbeitenden Gewerbe ein Nachholbedarf an Investitionen aufgestaut.

Nach den Ergebnissen des aktuellen Investitionstests hat das Verarbeitende Gewerbe in Westdeutschland mit gut 44 Mrd. Euro seine Investitionen 2011 um 16% erhöht (vgl. Tab. 1).

Die reale und die nominale Veränderungsrate bewegen sich zurzeit in derselben

Größenordnung. Die Preise für bauliche Investitionen zogen im vergangenen Jahr zwar spürbar an, ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen ist im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands jedoch relativ gering (2011: 12%; vgl. Tab. 2). Demgegenüber gaben die Preise für Ausrüstungsgüter (Anteil 2011: 88%) geringfügig nach, so dass die reale Veränderungsrate ebenfalls bei + 16% liegt.

Rege Investitionstätigkeit in fast allen Branchen

Der Investitionsanstieg im Jahr 2011 war breit angelegt. In allen Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes haben die Investitionen 2011 zugenommen. Nach den Meldungen der Firmen wurden die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter im *Nahrungs- und Genussmittelgewerbe* um 7% erhöht. Nur für den *Bergbau*, der nicht zum Verarbeitenden Gewerbe gehört, ergab sich ein Rückgang von 15%.

Im *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe* war 2011 im Durchschnitt ein In-

¹ Die Ergebnisse der Frühjahrserhebung in den neuen Bundesländern werden demnächst im ifo Schnelldienst veröffentlicht.

Tab. 1
Bruttoanlageinvestitionen

Bereich	Mill. Euro		Veränderungsraten		
	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Bergbau	590	500	- 17	- 15	+ 6
Verarbeitendes Gewerbe	38 240	44 240	± 0	+ 16	+ 7
davon:					
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	9 790	10 400	- 5	+ 6	+ 7
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	20 755	25 270	+ 2	+ 22	+ 8
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	4 365	5 010	+ 7	+ 15	+ 6
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	3 330	3 560	+ 1	+ 7	+ 4
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe ^{a)}	38 830	44 740	± 0	+ 15	+ 7

^{a)} Ohne Baugewerbe, allgemeine Energie- und öffentliche Wasserversorgung.

Quelle: ifo Investitionstest.

Tab. 2
Zusammensetzung der Investitionen

Bereich	Anteile an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen in %							
	Betriebsbauten ^{a)} (einschl. in Bau befindlicher)				Ausrüstungen ^{b)}			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Verarbeitendes Gewerbe	13	12	12	12	87	88	88	88
davon:								
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	14	13	13	10	86	87	87	90
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	12	11	11	12	88	89	89	88
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	12	13	13	14	88	88	88	87
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	13	14	14	15	87	86	86	85

^{a)} Ohne Wohnungsbauten. – ^{b)} Diese Position enthält Maschinen und maschinelle Anlagen (einschl. in Aufstellung befindlicher) sowie Fahrzeuge, Werkzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Quelle: ifo Investitionstest.

vestitionsanstieg von rund 6% zu verzeichnen. Dieser relativ leichte Anstieg ist auf die nur verhaltene Investitionstätigkeit der chemischen Industrie, die gemessen am Investitionsvolumen die größte Branche im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe ist, zurückzuführen. Nach den Meldungen kürzte die Chemie ihre Ausgaben für neue Sachanlagen 2011 um rund 5%. Demgegenüber dürften sich die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter bei den Ziehereien und Kaltwalzwerken verdoppelt haben. Aufgrund des niedrigen Investitionsvolumens dieser Branche fällt diese Anhebung im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe absolut gesehen jedoch kaum ins Gewicht. Starke Zuwachsraten von rund 50% meldeten ebenfalls die Gießereien und die Gummiverarbeitung, aber auch die Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung (+ 25%) und die NE-Metallerzeugung (+ 15%) erhöhten ihre Investitionsausgaben 2011 kräftig. Investitionserhöhungen zwischen 5 und 10% waren in den übrigen Branchen dieses Bereichs zu verzeichnen: eisenschaffende Industrie, Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), Holzbearbeitung sowie in der Branche Steine und Erden.

Am stärksten hat das *Investitionsgüter produzierende Gewerbe* seine Investitionsausgaben im Jahr 2011 erhöht, im Durchschnitt um fast 22%. In nahezu allen Branchen dieser Hauptgruppe wurden die Investitionen 2011 angehoben. Die kräftigste Erhöhung um rund 50% meldete der – gemessen an seinen Investitionen – eher kleinere Wirtschaftszweig Stahl- und Leichtmetallbau. Ausschlaggebend für den starken Investitionsanstieg im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe waren aber vor allem die Aufstockungen in den großen Branchen: Maschinenbau (+ 30%), Straßenfahrzeugbau (+ 25%) und Elektrotechnik (+ 20%). Hohe Zuwachsraten (zwischen 15 und 30%) ergaben auch die Meldungen des Schiffbaus, des EDV-Bereichs sowie der Feinmechanik und Optik. Demgegenüber hat die Stahlverformung ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter im Vergleich zum Vorjahr nur leicht – um 5% – aufgestockt. In der Herstellung von EBM-Waren verharrten die In-

vestitionen 2011 auf dem Niveau des Vorjahres. In dieser Hauptgruppe dürfte nur der Luft- und Raumfahrzeugbau seine Ausgaben für Sachanlagen 2011 – um rund 15% – gekürzt haben.

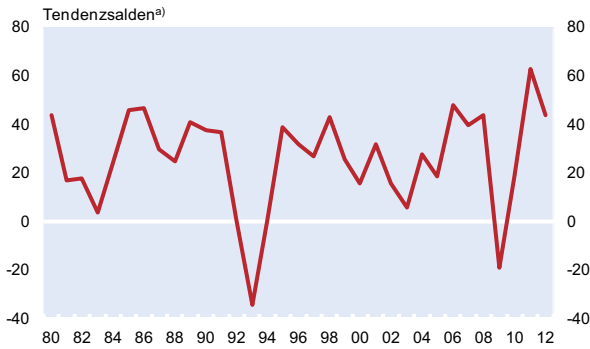
Im *Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe* lag die durchschnittliche Investitionssteigerung 2011 bei rund 15%. Eine kräftige Erhöhung der Investitionsausgaben – um ein Viertel – war in der Kunststoffverarbeitung zu verzeichnen. Recht hohe Steigerungsraten meldeten mit rund 15% im Durchschnitt auch die Unternehmen der Papier- und Pappeerzeugung und die der Feinkeramik. Die folgenden Branchen dürften ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter um 5 bis 10% aufgestockt haben: Herstellung und Verarbeitung von Glas, Textilgewerbe, Holzverarbeitung, Bekleidungsgewerbe, Druckerei und Vervielfältigung sowie die Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Schmuck usw. Das Ledergewerbe hat demgegenüber seine Investitionen 2011 voraussichtlich leicht – um rund 5% – gekürzt.

2012: Investitionsanstieg um 7% geplant

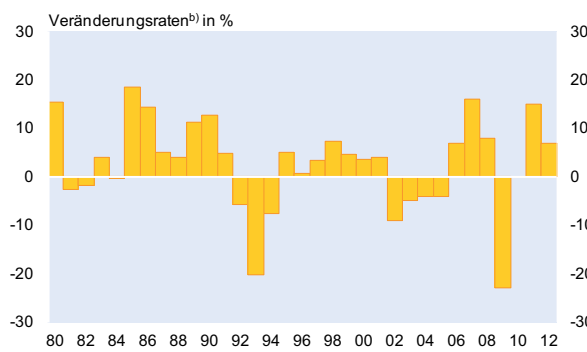
Trotz der derzeitigen Abschwächung der konjunkturellen Dynamik werden nach dem von den Unternehmen gemeldeten Planungsstand die Investitionen im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe 2012 nochmals zunehmen. Betrachtet man die von den Unternehmen gemeldeten Investitionstendenzen, so planen 71% der Testteilnehmer mehr und knapp 27% weniger als 2011 zu investieren, die restlichen 2% wollen ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter konstant halten (vgl. Tab. 3). Der Saldo aus den »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen liegt bei + 44 (vgl. Abb. 1). Zum Zeitpunkt der letzten Erhebung, im Herbst 2011, hatte sich aus den Investitionstendenzen für 2012 ein Saldo von + 48 ergeben. Berücksichtigt man ferner die quantitativen Angaben, so dürften die Investitionen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 2012 nominal und real rund 7% über

Abb. 1
Entwicklung der Investitionen in der westdeutschen Industrie

Tendenz der Investitionspläne



Investitionsentwicklung (nominal)



^{a)} Differenz zwischen den »Mehr«- und den »Weniger«-Meldungen, Stand: Frühjahr des laufenden Jahres.

^{b)} Bruttoanlageinvestitionen der Industrie, 2011: vorläufig, 2012: ermittelt aufgrund der Planangaben.

Quelle: ifo Investitionstest (West).

dem Vorjahresniveau liegen. Damit hat sich die Investitionsplanung vom Herbst letzten Jahres (+ 6) insgesamt gesehen in etwa bestätigt. Inwieweit die Unternehmen ihre Investitionsabsichten letztendlich realisieren werden, bleibt aller-

dings angesichts der mittlerweile zu beobachtenden konjunkturellen Abkühlung und aufgrund der gestiegenen Unsicherheit in der Eurokrise abzuwarten.

Deutliche Investitionssteigerung im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe

Nach den aktuellen Meldungen sind auch 2012 in allen Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes nochmals Investitionszuwächse zu erwarten, wenn auch meist nicht mehr so starke wie im Jahr 2011. Die *Nahrungs- und Genussmittelhersteller* haben gegenüber dem Vorjahr einen Investitionsanstieg von 4% vorgesehen. Im *Bergbau* ist mit einer Erhöhung von 6% zu rechnen.

Nach den Meldungen der Unternehmen des *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes* ist hier 2012 ein durchschnittliches Investitionsplus von gut 7% zu erwarten. Ausschlaggebend für diesen Anstieg ist vor allem die von der chemischen Industrie für 2012 geplante spürbare Investitionserhöhung von rund 10%. Die chemische Industrie hatte in den vergangenen drei Jahren ihre Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter merklich gekürzt. Hohe Zuwachsraten von 15 bzw. 10% meldeten aber auch die eisenverarbeitende Industrie und die Ziehereien und Kaltwalzwerke. Nur leichte Investitionsaufstockungen – um rund 5% – planten die Gießereien, die NE-Metallerzeugung und die Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung. Ein im Vergleich zum Vorjahr konstantes Investitionsniveau zeichnet sich in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) und in der Holzbearbeitung ab. Investitionskürzungen von rund 5% sind im Bereich Steine und Erden und in der Gummiverarbeitung geplant.

Auch das *Investitionsgüter produzierende Gewerbe* dürfte insgesamt gesehen seine Investitionen 2012 mit – um rund

Tab. 3
Tendenzen der Investitionsplanung

Bereich	Im Jahr 2012 wollen gegenüber 2011 ... % der Unternehmen ^{a)} investieren				zum Vergleich: Pläne für				
	mehr	gleichviel	weniger	Saldo ^{b)}	2011	2010	2009	2008	2007
Verarbeitendes Gewerbe	71	2	27	+ 44	+ 63	+ 19	- 19	+ 44	+ 40
davon:									
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	70	2	28	+ 42	+ 50	+ 19	- 16	+ 35	+ 42
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	74	3	23	+ 51	+ 77	+ 19	- 31	+ 64	+ 48
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	66	1	33	+ 33	+ 44	+ 27	- 1	+ 18	+ 38
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	60	0	40	+ 20	+ 39	+ 10	+ 29	- 17	- 3

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – ^{b)} Differenz der Prozentanteile der gewichteten »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen aus der jeweiligen Frühjahrserhebung.

Quelle: ifo Investitionstest.

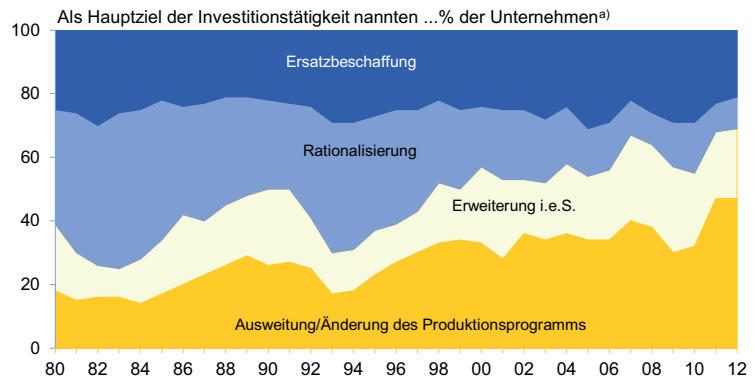
9% – nochmals merklich erhöhen, wenn auch bei weitem nicht mehr in dem Maße wie im letzten Jahr. Die stärkste Aufstockung seines Investitionsbudgets – um rund ein Fünftel – hat der Maschinenbau vorgesehen. Recht hohe Zuwächse – um 10 bis 15% – meldeten auch die Elektrotechnik, der Stahl- und Leichtmetallbau, der Schiffbau sowie die Feinmechanik und Optik. Vergleichsweise nur leichte Investitionserhöhungen haben der Straßenfahrzeugbau, die Stahlverformung, die Herstellung von EBM-Waren und der EDV-Bereich geplant. Im Luft- und Raumfahrzeugbau werden sich die Investitionsausgaben 2012 voraussichtlich auf dem Vorjahresniveau bewegen.

Im Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe ist insgesamt gesehen 2012 mit einem Investitionsanstieg um rund 6% zu rechnen. Eine starke Erhöhung – um rund ein Fünftel – ist hier im Bekleidungs-gewerbe geplant; absolut gesehen fällt diese Anhebung aufgrund des niedrigen Investitionsanteils der Bekleidungsindustrie innerhalb des Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbes jedoch kaum ins Gewicht. Aber auch die Kunststoffverarbeitung und das Textilgewerbe haben immerhin noch Zuwächse von rund 10% vorgesehen. Nur relativ leichte Investitionssteigerungen von rund 5% meldeten die Unternehmen der Branchen Druckerei und Vervielfältigung, Feinkeramik, Leder-gewerbe sowie der Branche Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Schmuck usw. In der Papier- und Pappverarbeitung, in der Holzverarbeitung sowie in der Herstellung und Verarbeitung von Glas dürften die Investitionen 2012 auf dem Vorjahresniveau verharren.

Ausweitungen bzw. Änderungen des Produktionsprogramms stehen meist im Vordergrund

Im Laufe der vergangenen Jahre hat die Kapazitätserweiterung als Investitionsmotiv zunehmend an Bedeutung ge-

Abb. 2 Umstrukturierungen des Produktionsprogramms stehen im Vordergrund



^{a)} Meldungen aus dem westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe, gewichtet mit dem Firmenumsatz. Stand: Frühjahr für das jeweilige Vorjahr, 2012: vorläufig.

Quelle: ifo Investitionstest (West).

wonnen. Nach den Meldungen der Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes ist die Erweiterung 2012 – wie schon 2011 – vorrangiges Investitionsziel (vgl. Tab. 4). Insgesamt haben 68% der Unternehmen 2011 in erster Linie in Erweiterungsmaßnahmen investiert. Für dieses Jahr liegt der entsprechende Prozentsatz mit 69% sogar noch geringfügig darüber (vgl. Abb. 2). Dabei sind jedoch weniger Kapazitätserweiterungen bestehender Produktionsprogramme (Kapazitätserweiterung im klassischen Sinne) als vielmehr Änderungen und Ausweitungen der Produktpalette vorgesehen (vgl. Tab. 5). Insgesamt gesehen wollen dieses Jahr 47% der Unternehmen vorrangig in Änderungen bzw. Ausweitungen des Produktprogramms investieren und nur 24% in die Erhöhung der Kapazitäten bestehender Produktionsprogramme. Auch auf Hauptgruppenebene dominiert die Kapazitätserweiterung – sowohl 2011 als auch 2012 – in allen Bereichen. Eine außerordentlich hohe Bedeutung haben Erweiterungsinvestitionen in diesem Jahr wie schon 2011 im Luft- und Raumfahrzeugbau, in der Gummiverarbeitung und vor allem im Straßenfahrzeugbau, dessen umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahmen auch diesem Investitionsmotiv zugeordnet werden. In diesem Jahr will auch die chemische Industrie

Tab. 4 Zielsetzung der Investitionen

Bereich	Als Hauptziel ihrer Investitionen nannten ... % der Unternehmen ^{a)}											
	Kapazitätserweiterung				Rationalisierung				Ersatzbeschaffung			
	2009	2010	2011	2012 geplant	2009	2010	2011	2012 geplant	2009	2010	2011	2012 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	57	55	68	69	14	16	9	10	29	29	23	21
davon:												
Grundstoff- u. Produktionsgütergewerbe	41	32	56	57	21	26	14	15	38	42	30	28
Investitionsgüter produz. Gewerbe	70	72	77	78	10	10	6	7	20	18	17	15
Verbrauchsgüter produz. Gewerbe	39	41	55	51	19	18	13	19	42	41	32	30
Nahrungs- u. Genussmittelgewerbe	41	30	56	57	13	25	12	11	46	45	32	32

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz.

Quelle: ifo Investitionstest.

Tab. 5
Erweiterungsinvestitionen und Produktionsprogramm

Bereich	... % der Unternehmen ^{a)} nahmen in erster Linie Erweiterungsinvestitionen vor, und zwar unter ^{b)}							
	Beibehaltung des Produktionsprogramms				Änderung bzw. Ausweitung des Produktionsprogramms			
	2009	2010	2011	2012 geplant	2009	2010	2011	2012 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	24	21	19	20	30	32	47	47
davon:								
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	27	16	29	30	13	12	21	22
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	21	21	12	14	44	50	64	64
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	24	30	32	28	13	11	20	23
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	30	20	18	24	11	10	36	31

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – ^{b)} 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.

überdurchschnittlich stark in Erweiterungsmaßnahmen investieren.

Gut ein Fünftel der Unternehmen will in diesem Jahr vorrangig in *Ersatzbeschaffungen* investieren. Hier sind vor allem folgende Branchen zu nennen: NE-Metallerzeugung und die Herstellung von EDV-Geräten. Im vergangenen Jahr hat auch das Bekleidungs-gewerbe und 2012 die Herstellung und Verarbeitung von Glas stark in Ersatzbeschaffungen investiert.

Rationalisierungsmaßnahmen waren 2011 und sind auch 2012 bei lediglich einem Zehntel der Unternehmen in Westdeutschland der wichtigste Investitionsanlass. Dieses Investitionsmotiv hat im Laufe der letzten Jahre erheblich an Bedeutung eingebüßt. 1994 lag der entsprechende Anteil noch bei zwei Fünfteln. Überdurchschnittlich umfangreiche Rationalisierungsinvestitionen sind 2012 in folgenden Branchen geplant: Mineralölverarbeitung (einschl. Vertrieb), Holzbearbeitung, Stahlverformung sowie im Textilgewerbe.

Zusammenfassung

Das westdeutsche Verarbeitende Gewerbe hat seine Investitionen 2011 kräftig erhöht. Nach den Meldungen zum ifo Investitionstest haben die Unternehmen mit knapp 44 Mrd. Euro ihre Investitionsausgaben 2011 gegenüber dem Vorjahr um rund 16% erhöht. Allerdings bestand nach dem starken Investitionseinbruch 2009 und der nur verhaltenen Investitionstätigkeit 2010 in der Industrie auch ein erheblicher Nachholbedarf. Der Investitionsanstieg 2011 war breit angelegt: Fast alle Branchen erhöhten ihre Investitionen, nur vereinzelt kam es zu Kürzungen gegenüber 2010.

Trotz der vermehrten Anzeichen für eine konjunkturelle Eintrübung werden nach dem derzeitigen Planungsstand die

Investitionen im westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe 2012 nochmals zunehmen. Die Meldungen der Unternehmen ergaben für 2012 einen Investitionsanstieg von (nominal und real) rund 7%. Inwieweit diese Pläne auch realisiert werden können, bleibt angesichts der mittlerweile zu beobachtenden konjunkturellen Abkühlung und aufgrund der gestiegenen Unsicherheit in der Eurokrise abzuwarten.

Hauptzielsetzung der Investitionstätigkeit war 2011 – und ist auch 2012 – die Kapazitätserweiterung, und zwar in erster Linie mit der Absicht, das Produktionsprogramm auszuweiten bzw. zu verändern. An zweiter Stelle stehen Ersatzbeschaffungen, während das Rationalisierungsmotiv weiter an Bedeutung verloren hat und kaum noch eine Rolle spielt.

Ausländische Direktinvestitionen stellen neben dem internationalen Handel einen integralen Teil des weltweiten ökonomischen Integrationsprozesses dar. Im Gegensatz zu Exporten und Importen werden grenzüberschreitenden Investitionen langfristige Entwicklungswirkungen zugeschrieben. Die Attrahierung von Direktinvestitionen ist in der Vergangenheit zum Großteil durch konjunkturelle und regionale Besonderheiten geprägt gewesen. Jedoch versuchen insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer vermehrt, durch nationale und internationale Investitionspolitiken einen stärkeren Einfluss auf grenzüberschreitende Investitionen zu nehmen. Ein Ziel dieser neuen Politik ist es, Investitionen insbesondere mit einem nachhaltigen Entwicklungscharakter anzuwerben. Die aktuellsten Entwicklungen zu ausländischen Direktinvestitionen werden im jährlichen World Investment Report der Vereinten Nationen ausführlich dargestellt.¹ Dieser Artikel fasst die wesentlichen Entwicklungen des letzten Jahres zusammen und geht auch auf das Schwerpunktthema »Investitionen und nachhaltige Entwicklung« ein.

Neben Exporten stellen ausländische Direktinvestitionen (FDI) durch multinationale Unternehmen im ökonomischen Globalisierungsprozess einen bedeutenden Faktor dar. Ihre Entwicklung wird im Wesentlichen durch grenzüberschreitende Firmenfusionen bzw. -aufkäufe (M&A) oder durch Neugründungen von ausländischen Tochtergesellschaften (Greenfield Investment) getrieben. Bei einer zeitlichen Betrachtung dieser zwei unterschiedlichen Ströme ist festzustellen, dass der internationale Güterhandel seit nunmehr über 50 Jahren, abgesehen von kurzfristigen Krisen, einen robusten positiven Wachstumstrend aufweist. Die zunehmenden internationalen Exportvolumina der letzten Dekade sind durch eine stetige Handelsliberalisierung sowohl innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) als auch durch regionale Freihandelsabkommen getrieben. Im Gegensatz dazu ist bei ausländischen Direktinvestitionen erst seit Anfang der 1980er Jahre ein signifikanter Anstieg zu beobachten. Bis heute existiert kein der WTO entsprechendes multilaterales Investitionsabkommen. Investoren können sich in der Regel auf bilaterale oder regionale Abkommen berufen, die vor allem in industrialisierten Ländern konzentriert sind.

Da ausländische Direktinvestitionen in Form von Firmengründungen einen langfristigen positiven Einfluss auf die nationalen Industriestrukturen und -entwicklungen haben können, haben sich die Prioritäten innerhalb der Schwellen- und Entwicklungsländer in den letzten Jahren deutlich verändert. Länder wie Brasilien, China oder Südafrika richten ihre Politik zur Attrahierung von ausländischen Investitionen im Gegensatz zu früheren Jahren nicht mehr nur auf kurzfristige Anreize, wie z.B. niedrige Unternehmenssteuern oder auf die Anpreisung von günstigen Rahmenbedingungen (z.B. vergleichsweise geringe Umweltauflagen) aus. Vielmehr wird in den neuen aufstrebenden Ländern die internationale Investitionspolitik als Teil einer nationalen nachhaltigen Entwicklungspolitik gesehen. Ein generelles Anliegen bei dieser neuen Entwicklungspolitikagenda ist die Wahrung von günstigen Investitionsbedingungen für internationale Investoren.

Ein wichtiger Aspekt, der sich aus aggregierten Handels- und FDI-Daten ergibt, ist, dass internationale Investitionsaktivitäten nicht ausschließlich als Substitut für internationalen Güterhandel anzusehen sind. Abbildung 1 illustriert, dass Länder mit einem höheren Handelsanteil am BIP im Durchschnitt auch höhere transnationale Investitionsflüsse relativ zum BIP aufweisen. Dabei wird grundsätzlich zwischen horizontalen und vertikalen Direktinvestitionen unterschieden. Erstere repräsentieren Firmenkäufe oder -gründungen im Ausland, die ausschließlich End-

* Sebastian Benz ist Doktorand, Dr. Erdal Yalcin stellvertretender Bereichsleiter im Bereich Außenhandel des ifo Instituts. Dr. Joachim Karl ist Leiter der Policy Research Section bei der UNCTAD.

¹ World Investment Report 2012, Towards a New Generation of Investment Policies, United Nations, New York and Geneva, 2012.

produkte für den Absatz im jeweiligen Land produzieren oder als Exportplattformen für weitere Staaten fungieren. Bei vertikalen Investitionen handelt es sich um die Auslagerung von Produktionsprozessen ins Ausland (z.B. für Zwischengüter). In der Regel führt diese Form von Investition zu einer Zunahme des internationalen Handels, da Zwischengüter vermehrt importiert und exportiert werden. Eine Quantifizierung der Relation zwischen horizontalen und vertikalen Investitionsströmen erweist sich bis heute als äußerst schwierig, da umfassende Daten nicht ausreichend zur Verfügung stehen. In den letzten Jahren ist allerdings eine Zunahme der vertikalen FDI anerkannt, da eine zunehmende weltweite Fragmentierung von Produktionsprozessen auf der Firmenebene beobachtet wird, die zudem durch die Innovationsschübe in der Informations- und Transporttechnologie begünstigt wird. Auch wenn es nicht möglich ist, die Verteilung zwischen

horizontalen und vertikalen FDI klar zu identifizieren, lässt die Abbildung 1 den Schluss zu, dass Länder mit einer relativ höheren transnationalen Investitionsaktivität auch höhere Handelsaktivitäten aufweisen. Internationale Güter- und Investitionsströme sind demzufolge primär als komplementär zu sehen. Ein höherer Handel wiederum korreliert nachweislich sehr stark mit einem höheren BIP. In diesem Kontext sind die Bestrebungen insbesondere von Schwellen- und Entwicklungsländern, ihre nationale ökonomische Entwicklung auch durch eine gezielte Investitionspolitik zu verbessern, nachvollziehbar.

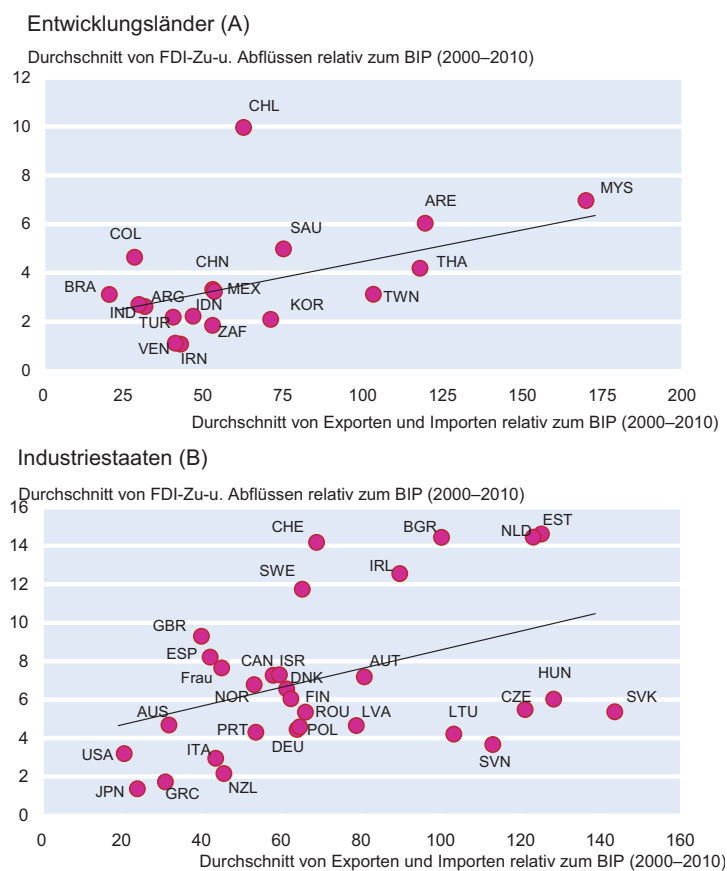
Mit der Entwicklung und Zusammensetzung von globalen FDI-Flüssen und -Beständen beschäftigt sich die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), die seit 1964 als Unterorganisation der UN-Vollversammlung tätig ist. Der jährlich erscheinende *World Investment Report (WIR)* stellt die aktuellsten Zahlen und Statistiken zu FDI für die gesamte Welt vor und berichtet über Trends und Entwicklungen in der internationalen Investitionslandschaft.

Der diesjährige WIR 2012 mit dem Untertitel »Towards A New Generation of Investment Policies« beschäftigt sich dabei intensiv mit dem Thema Investitionen und nachhaltige Entwicklung und stellt einen Leitrahmen für nationale und internationale Investitionspolitik vor, der nicht nur quantitatives, sondern auch nachhaltiges, qualitatives Wirtschaftswachstum in den Vordergrund stellt. Ziel dieses Artikels ist es, auf Basis des aktuellen World Investment Reports einen Überblick über die neuesten Zahlen und Daten der ausländischen Direktinvestitionen sowie über aktuelle Trends in der Investitionspolitik zu geben.

Aktuelle Trends

Im Zeitraum 2000–2011 hat sich die globale Wirtschaft trotz der schweren Krise in 2008/09 positiv entwickelt und ein jährliches durchschnittliches Wachstum von 7,2% erzielt, was zu einer Verdoppelung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im genannten Zeitraum geführt hat. Noch rascher als die globale Wirtschaftsleistung wächst die weltweite Integration der einzelnen Staaten, was sich an der dynamischen Entwicklung von Exporten und ausländischen Direkt-

Abb. 1
Offenheit von Entwicklungsländern und Industriestaaten gegenüber FDI und Handel, 2000–2010



(A) Folgende Entwicklungsländer werden hier abgebildet: Argentinien, Brasilien, Chile, China, Indien, Indonesien, Iran, Kolumbien, Republik Korea, Malaysia, Mexiko, Saudi-Arabien, Südafrika, Taiwan, Thailand, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate, Bolivarische Republik Venezuela.

(B) Folgende Industriestaaten werden hier abgebildet: Australien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Lettland, Litauen, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: UNCTAD.

Tab. 1
FDI-, Export- und BIP-Entwicklungen weltweit (in Mrd. US-Dollar)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nominales BIP ^{a)}	32 287	32 099	33 429	37 545	42 275	45 745	49 603	55 886	61 233	57 920	63 075	69 660
Nominale Exporte	6 449	6 190	6 481	7 562	9 189	10 502	12 134	14 005	16 124	12 526	15 256	18 197
Nominale Direktinvestitionen ^{a)}	1 232	753	537	574	930	882	1 415	2 198	1 969	1 175	1 451	1 694

^{a)} Daten für den Zeitraum 2000–2005 stammen von UNCTAD Stat, Daten für 2006–2011 wurden wegen Konsolidierung dem WIR 2012 entnommen.

Quelle: UNCTAD, WIR 2012.

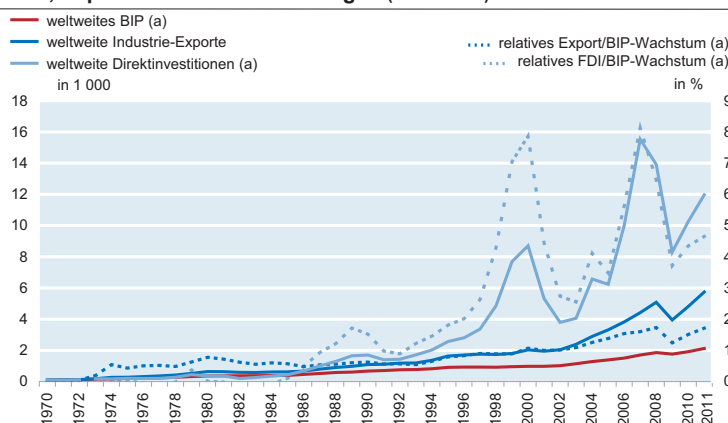
investitionen ablesen lässt.² Die rasante Entwicklung der Exporte zeigt, dass der internationale Handel mit Gütern stark an Bedeutung gewonnen hat. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Exporte im betrachteten Zeitraum beträgt 9,9% und übersteigt jenes des BIP deutlich. Ausländische Direktinvestitionen, die im Zuge der Finanzkrise stark eingebrochen sind, erreichen 2011 erstmals wieder das Vorkrisenniveau (berechnet als Durchschnittswert der Jahre 2005–2007). Im Jahr 2011 sind FDI-Abflüsse trotz Nachwirkungen der globalen Finanzkrise und der anhaltenden weltweiten Schuldenkrisen um mehr als 16% gewachsen. Diese Dynamik ist vor dem Hintergrund hoher Gewinne multinationaler Unternehmen und relativ hohem Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern zu sehen. Der Spitzenwert der FDI-Flüsse aus dem Jahr 2007 blieb dennoch unerreicht.

Ein Vergleich der absoluten Höhe von weltweiten FDI-Flüssen und globalen Exporten lässt ausländische Direktinvestitionen zunächst relativ unbedeutend erscheinen. Dies wird allerdings der Bedeutung von FDI nicht gerecht, da die Wachstumsraten vernachlässigt werden. Das langfristige weltweite Wachstum von ausländischen Direktinvestitionen und Exporten relativ zum globalen BIP (FDI- und Exportquote) in Abbildung 2 zeigt die überdurchschnittlich dynamische

Entwicklung von FDI in den letzten Jahrzehnten. Seit 1970 hat sich die weltweite FDI-Quote um rund 465% erhöht, während die Exportquote seit 1970 um rund 170% zugenommen hat (vgl. Abb. 2, gestrichelte Linien).

Der Anstieg von weltweiten FDI-Zuflüssen 2011 um 16% ist auf eine positive Entwicklung in allen drei ökonomischen Ländergruppen – Industriestaaten, Entwicklungsländer und Transformationsländer – zurückzuführen; die zugrunde liegenden Ursachen sind jedoch unterschiedlich. Der Anstieg von FDI in Entwicklungs- und Transformationsländern um 12% auf 777 Mrd. US-Dollar 2011 ist hauptsächlich auf einen fortlaufenden Anstieg von Greenfield-Projekten zurückzuführen. Direktinvestitionen in die Industriestaaten sind 2011 um beachtliche 21% auf 748 Mrd. US-Dollar gestiegen, was jedoch vorwiegend durch grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen von ausländischen multinationalen Unternehmen getrieben wurde. Trotz des kurzfristigen Anstiegs des Anteils der Industriestaaten an FDI im Jahr 2011 nimmt ihre langfristige Bedeutung stetig ab. Entwicklungs- und Transformationsländer haben 2011 bereits mehr als die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen in ihre Regionen lenken können (45 bzw. 6%). Abbildung 3 zeigt, dass dieser Trend über die lange Frist besteht.

Abb. 2
FDI-, Export- und BIP-Entwicklungen (1970 = 100)



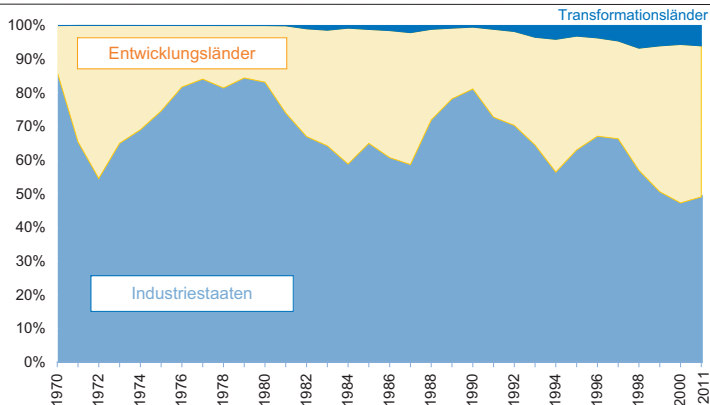
(a) Daten für den Zeitraum 2000–2005 stammen von UNCTAD Stat, Daten für 2006–2011 wurden aufgrund einer Konsolidierung dem WIR 2012 entnommen.

Quelle: UNCTAD, UNCTAD Stat.

Tabelle 2 fasst die regionale Entwicklung von FDI-Zu- und -Abflüssen der letzten drei Jahre zusammen. Der Anstieg der FDI-Zuflüsse in Entwicklungsländer um 11% ist vorwiegend durch Investitionen in Asien, Lateinamerika und der Karibik zustande gekommen. Entwicklungsländer in Asien haben weiterhin hohe FDI-Zuflüsse erhalten, wobei vor allem das dynamische Wachstum in Süd- und Südostasien hervorsteicht. FDI-Zuflüsse nach China und Indien, die beiden großen Wachstumsmotoren in Ost- und Südostasien, sind um knapp 8% beziehungsweise 31% angestiegen. FDI-Zuflüsse nach Lateinamerika und in die Karibik wuchsen 2011 um 16% auf 217 Mrd. US-Dollar (exklusive Finanzzentren

² Tabelle 1 stellt die weltweite Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt (BIP), Exporten und ausländischen Direktinvestitionen (FDI, abfließend) dar.

Abb. 3
Weltweite FDI-Zuflüsse nach Ländergruppen



^{a)} Industrieländer, Entwicklungs- und Schwellenländer folgen der Definition der UNCTAD-Ländergruppierung. Transformationsländer beinhalten Staaten, die sich in einer Übergangsphase vom sozialistischen zum marktwirtschaftlichen System befinden.

Quelle: UNCTAD, WIR 2012.

um 27% auf 150 Mrd. US-Dollar). Investoren konzentrieren sich dabei insbesondere auf die Erschließung von Rohstoffen und auf expandierende Konsummärkte. Die Entwicklung von FDI-Zuflüssen nach Afrika und Westasien war 2011

weiterhin rückläufig. Transformationsländer konnten sich mit einem Wachstum ihrer Investitionszuflüsse von 25% kräftig erholen. Aufgrund der Aufnahme von Russland in die Welthandelsorganisation wird erwartet, dass sich dieser positive Trend an FDI-Flüssen auch in der Zukunft fortsetzt.

FDI-Zuflüsse in strukturell schwache, verwundbare und kleine Ökonomien haben sich uneinheitlich entwickelt. Während FDI-Flüsse in Entwicklungsländer ohne Meereszugang (Landlocked Developing Countries, LLDCs) zugenommen haben, fielen die ausländischen Investitionsströme in die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs) und in die kleinen Inselentwicklungsländer (Small Island Developing States, SIDS) weiter.

Was die FDI-Abflüsse angeht, so haben FDI aus Entwicklungsländern 2011 im Vergleich zu den letzten Jahren geringfügig an Dynamik eingebüßt und sind um 4% ge-

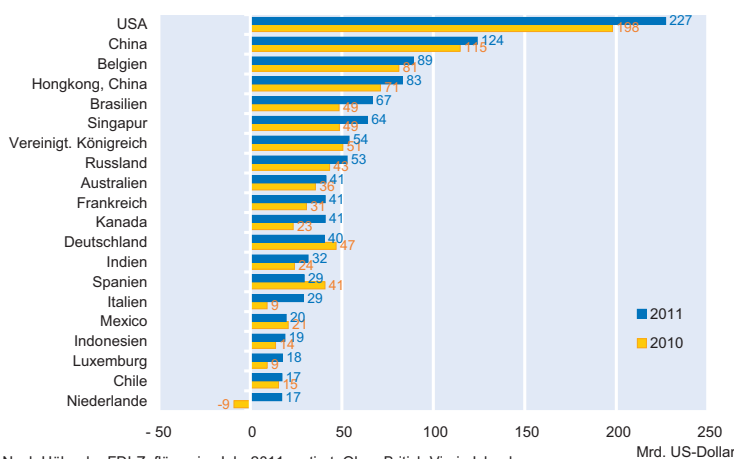
Tab. 2
FDI-Flüsse, nach Region, 2009–2011 (in Mrd. US-Dollar und %)

Region	FDI-Zuflüsse			FDI-Abflüsse		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Welt	1 197,8	1 309,0	1 524,4	1 175,1	1 451,4	1 694,4
Industriestaaten	606,2	618,6	747,9	857,8	989,6	1 237,5
Entwicklungsländer	519,2	616,7	684,4	268,5	400,1	383,8
Afrika	52,6	43,1	42,7	3,2	7,0	3,5
Ost- und Süd-Ost-Asien	206,6	294,1	335,5	176,6	243,0	239,9
Süd-Asien	42,4	31,7	38,9	16,4	13,6	15,2
West-Asien	66,3	58,2	48,7	17,9	16,4	25,4
Lateinamerika und die Karibik	149,4	187,4	217,0	54,3	119,9	99,7
Transformationsländer	72,4	73,8	92,2	48,8	61,6	73,1
Strukturschwache, verwundbare und kleine Ökonomien^{a)}	45,2	42,2	46,7	5,0	11,5	9,2
Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs)	18,3	16,9	15,0	1,1	3,1	3,3
Entwicklungsländer ohne Meereszugang (LLCDs)	28,0	28,2	34,8	4,0	9,3	6,5
Kleine Inselentwicklungsländer (SIDS)	4,4	4,2	4,1	0,3	0,3	0,6
Memorandum: Prozentanteil an weltweiten FDI-Flüssen						
Industriestaaten	50,6	47,3	49,1	73,0	68,2	73,0
Entwicklungsländer	43,3	47,1	44,9	22,8	27,6	22,6
Afrika	4,4	3,3	2,8	0,3	0,5	0,2
Ost- und Süd-Ost-Asien	17,2	22,5	22,0	15,0	16,7	14,2
Süd-Asien	3,5	3,1	2,6	1,4	0,9	0,9
West-Asien	5,5	2,4	3,2	1,5	1,1	1,5
Lateinamerika und die Karibik	12,5	14,3	14,2	4,6	8,3	5,9
Transformationsländer	6,0	5,6	6,0	4,2	4,2	4,3
Strukturschwache, verwundbare und kleine Ökonomien^{a)}	3,8	3,2	3,1	0,4	0,8	0,5
Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs)	1,5	1,3	1,0	0,1	0,2	0,2
Entwicklungsländer ohne Meereszugang (LLCDs)	2,3	2,2	2,3	0,3	0,6	0,4
Kleine Inselentwicklungsländer (SIDS)	0,4	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0

^{a)} Ohne doppelte Erfassung.

Quelle: UNCTAD, FDI/TNC-Datenbank, online verfügbar unter: www.unctad.org/fdistatistics.

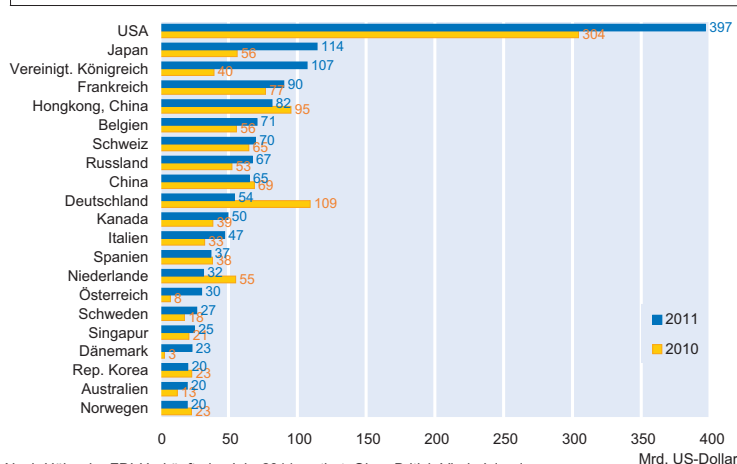
Abb. 4
TOP-20-FDI-Empfängerländer



Nach Höhe der FDI-Zuflüsse im Jahr 2011 sortiert. Ohne British Virgin Islands.
Quelle: UNCTAD, WIR 2012.

sunken, was auf die rückläufige Entwicklung in allen Weltregionen außer Süd- und Westasien zurückzuführen ist. Trotz des beachtlichen Anstiegs der FDI-Abflüsse aus den Transformationsländern um 19% sind somit 2011 die Anteile von Entwicklungs- und Transformationsländern von 32% im Jahr 2010 auf 27% im Jahr 2011 gesunken. Hingegen haben FDI aus Schwellenländern deutlich an Bedeutung gewonnen und erreichten ihr zweithöchstes Niveau seit Beginn der Datenerfassung. Eine Entwicklung, die sich von früheren Jahrzehnten deutlich unterscheidet, ist, dass viele multinationale Unternehmen aus Entwicklungs- und Transformationsländern vermehrt in anderen Schwellenländern investieren: 65% des Werts aller FDI-Projekte aus den BRIC-Ländern (Brasilien, Russische Föderation, Indien, China) wurden in Entwicklungs- und Transformationsländer investiert, verglichen mit 59% in der Zeit vor der Wirtschaftskrise.

Abb. 5
TOP-20-FDI-Herkunftsländer



Nach Höhe der FDI-Herkünfte im Jahr 2011 sortiert. Ohne British Virgin Islands.
Quelle: UNCTAD, WIR 2012.

FDI aus Industriestaaten sind 2011 ebenfalls sehr dynamisch, um 25%, gewachsen. Der Anstieg an FDI aus der EU ist vorwiegend durch grenzübergreifende Fusions- und Übernahmetätigkeit getrieben. Das weiterhin hohe Niveau der FDI-Flüsse in Form von Greenfield-Projekten zeigt, dass multinationale Unternehmen aus Industriestaaten weiterhin in Entwicklungs- und Schwellenländer investieren, um das dortige Wachstumspotenzial auszunutzen.

Die Bedeutung von Entwicklungs- und Transformationsländern bei ausländischen Direktinvestitionen wird in Abbildung 4 deutlich, welche die Top-20-Empfängerländer von FDI im Jahre 2011 auflistet. Wie im Vorjahr ist die USA an erster Stelle und China auf Rang 2 zu finden. Mit Brasilien befinden sich insgesamt zwei Entwicklungsländer unter den Top-5-FDI-Empfängerstaaten. Erwähnenswert ist außerdem, dass China und Hongkong zusammen mit FDI-Zuflüssen in Höhe von 207 Mrd. US-Dollar bereits sehr nahe an das Niveau der USA herankommen.

Was die TOP-20-FDI-Herkunftsländer anbelangt, so stehen auch hier die USA mit deutlichem Abstand an erster Stelle (vgl. Abb. 5). Auffallend ist, dass die FDI 2011 in Deutschland um die Hälfte eingebrochen sind und Deutschland somit von Platz 2 auf Platz 10 der investierenden Länder gefallen ist. Die Zahlen der ersten vier Monate des Jahres 2012 zeigen allerdings wieder eine positive Entwicklung der FDI aus Deutschland mit einem Wachstum in Höhe von 12,8% verglichen mit dem Vorjahr. Das starke Wachstum der FDI aus Japan, das 2011 auf Rang 2 landete, wurde unterstützt durch die Aufwertung des Yen, welche die Kaufkraft von japanischen multinationalen Unternehmen gestärkt und somit ausländische Akquisitionen erleichtert hat.

Disaggregierte Betrachtung

Während im vorangegangenen Abschnitt die Unterschiede der Entwicklung von FDI-Strömen in den verschiedenen Weltregionen und Ländern bzw. Ländergruppen im Vordergrund standen, möchten wir diesen Abschnitt nutzen, um die wichtigsten Trends in den drei Hauptsektoren einer Volkswirtschaft – Landwirtschaft und Bergbau, Verarbeitenden Gewerbe, sowie Dienstleistungen – zu erläutern. Zudem geben wir einen Überblick über die Art der FDI-Investitionen.

Tab. 3
Sektorale Verteilung von FDI-Projekten, 2005–2011 (in Mrd. US-Dollar und %)

Jahr	Wert			Anteil		
	Primärsektor	Industrie	Dienstleistungen	Primärsektor	Industrie	Dienstleistungen
Durchschnitt 2005–2007	130	670	820	8	41	50
2008	230	980	1 130	10	42	48
2009	170	510	630	13	39	48
2010	140	620	490	11	50	39
2011	200	660	570	14	46	40

Quelle: UNCTAD.

Wie Tabelle 3 zeigt, war der Anstieg der FDI-Ströme im Jahr 2011 sehr homogen über alle drei Sektoren hinweg. Dies ist ein wichtiger Unterschied zum vergangenen Jahr, in dem FDI im Verarbeitenden Gewerbe deutlich angestiegen war, während die beiden anderen Sektoren einen Rückgang von FDI verzeichneten. Im Primärsektor erreichten die FDI-Flüsse mit 200 Mrd. US-Dollar schon fast wieder den Höchstwert aus dem Jahr 2008. Im Verarbeitenden Gewerbe wurde mit 660 Mrd. US-Dollar immerhin der Durchschnittswert aus den Vorkrisenjahren 2005–2007 erreicht. Im Dienstleistungssektor – stärkster FDI-Volumina-Rückgang, vor allem bedingt durch den Einbruch im Bereich Finanzdienstleistungen – liegt der Wert im Jahr 2011 mit 570 Mrd. US-Dollar jedoch noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau.

Obwohl der Primärsektor in seiner Relevanz für FDI weiterhin deutlich hinter den beiden anderen Sektoren liegt, konnte er doch einen größeren Anteil am gesamten FDI-Volumen erreichen als noch in den vergangenen Jahren. Ein Anstieg der Investitionen um mehr als 40% führte dazu, dass ausländische Direktinvestitionen im Primärsektor 2011 bereits einen Anteil von 14% an den gesamten Direktinvestitionen ausmachten.

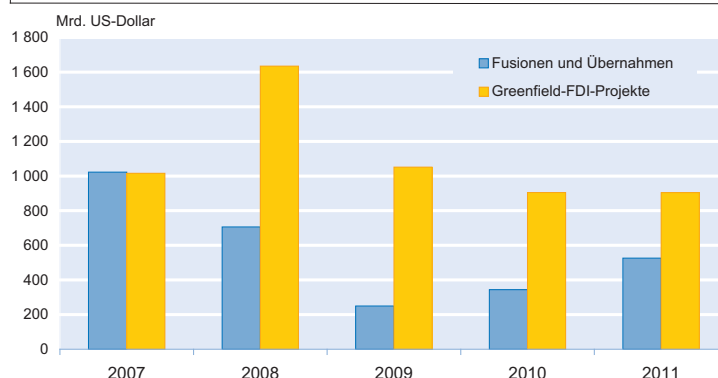
Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe sind hingegen 2011 nur um 7% gestiegen. Dieser Anstieg wurde vor allem getrieben durch die Lebensmittel- und Chemieindustrie. Multinationale Unternehmen in diesen Branchen haben durch Konsolidierung ihre Position im Markt gestärkt. So hat beispielsweise SABMiller aus dem Vereinigten Königreich das australische Unternehmen Foster's für 10,8 Mrd. US-Dollar gekauft. Große Investitionen im Pharmabereich führten zu einem Anstieg von FDI in der Chemiebranche um 65%. Die treibenden Kräfte hinter dieser Entwicklung sind ein dynamisches Wachstum der Konsumgütermärkte in Entwicklungsländern, die Errichtung von Produktionskapazitäten für neue Gesundheitsprodukte sowie ein fortlaufender Restrukturierungstrend. Mit dem Ablauf verschiede-

ner Patente für beliebte Medikamente investieren viele Unternehmen in Entwicklungsländern, wie die Übernahme von Ranbaxy in Indien durch Daiichi Sankyo aus Japan für 4,6 Mrd. US-Dollar illustriert. Andere Sektoren, wie zum Beispiel die Automobilindustrie, mussten jedoch einen starken Einbruch der FDI-Flüsse hinnehmen.

Direktinvestitionen im Dienstleistungsbereich stiegen im Jahr 2011 um 15%. Vor allem in den Bereichen Elektrizität, Gas und Wasser führten zahlreiche Megadeals zu einem Anstieg von FDI. Auch der Bereich Transport und Kommunikation verzeichnete hohe Wachstumsraten, getrieben durch ein starkes Engagement der Telekommunikationsindustrie in Lateinamerika. Trotz eines leichten Anstiegs von FDI bei Finanzdienstleistungen im Jahr 2011 erreicht das FDI-Niveau in diesem Bereich erst rund 50% des Durchschnittswertes vor der Krise. Die meisten Aktivitäten konzentrierten sich auf die Versicherungsindustrie, wie die Akquisition der französischen AXA Asian Pacific France durch AMP aus Australien um 11,7 Mrd. US-Dollar zeigt.

Wie bereits erwähnt, wird allgemein zwischen grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen, sowie grenzüberschreitende Investitionen in neue Anlagen, auch Greenfield-

Abb. 6
Wertentwicklung von grenzübergreifenden Fusionen und Übernahmen und Greenfield-Projekten weltweit



Daten zu den Werten von Greenfield-FDI-Projekten beziehen sich auf geschätzte Werte für Kapitalinvestitionen. Der Wert aller grenzübergreifenden Fusionen und Übernahmen sowie Greenfield-Investitionen wird nicht notwendigerweise übersetzt in den Wert von FDI.

Quelle: UNCTAD.

Investitionen, als FDI-Form unterschieden. In den letzten Jahren kam es zu einer stark divergierenden Entwicklung dieser beiden Gruppen (vgl. Abb. 6). Das Volumen von Fusionen und Übernahmen ging von 2007 bis 2009 zurück und stieg danach wieder stark an. Der Anstieg um 53% auf 526 Mrd. US-Dollar im Jahr 2011 lässt sich vor allem auf mehrere Megadeals in den Bereichen Pharmazie und die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen zurückführen. Im Gegensatz dazu stieg der Wert von Greenfield-Projekten im Jahr 2008 deutlich an und pendelte sich in den Folgejahren wieder ungefähr auf dem Niveau von 2007 ein. Im Jahr 2011 betrug das Volumen 904 Mrd. US-Dollar. Nach einem starken ersten Quartal ging der Rückgang von Greenfield-Projekten mit aufkommender Besorgnis über die Entwicklung der Weltwirtschaft und der Situation in der Eurozone einher. Am Ende des Jahres wurde die leicht positive Entwicklung von Greenfield-Investitionen in Entwicklungs- und Transformationsökonomien durch den negativen Trend in den Industriestaaten neutralisiert.

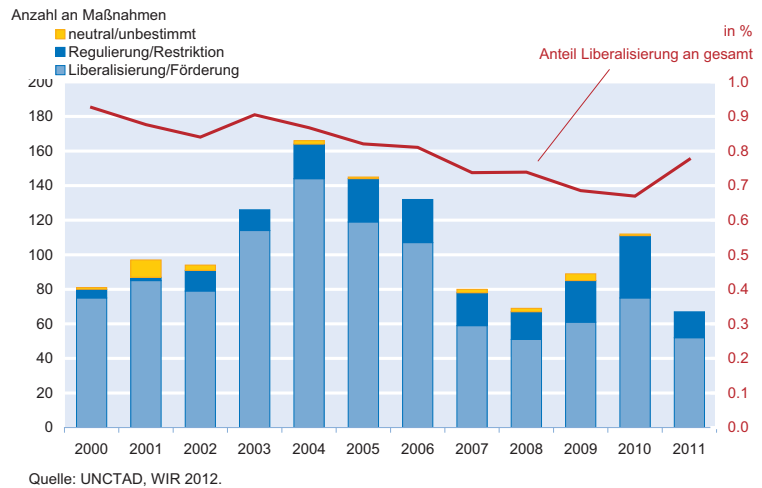
Insgesamt lässt sich ein Großteil des Wachstums von Direktinvestitionen im Jahr 2011 durch grenzüberschreitende Greenfield Investitionen und erhöhte Bargeldreserven in ausländischen Tochtergesellschaften erklären. Fusionen und Übernahmen haben in der kurzen Frist meist geringere Auswirkungen auf die Produktionskapazität, Wertschöpfung und Beschäftigung. Damit Investitionen als Motor für nachhaltige Entwicklung fungieren können, werden zusätzlich zu Fusions- und Übernahmetätigkeit auch Greenfield-Projekte oder Anlageinvestitionen in existierenden ausländischen Tochtergesellschaften benötigt. Deshalb wird diese Entwicklung allgemein mit leichter Sorge betrachtet.

Nationale und internationale Investitionspolitik

Neben den regionalen und sektoralen Konjunkturentwicklungen spielt auch die nationale und internationale Politik zu grenzüberschreitenden Investitionen eine wichtige Rolle für die Entwicklung von ausländischen Direktinvestitionen.

Im Jahr 2011 haben 44 Länder insgesamt 67 Politikmaßnahmen mit Einfluss auf ausländische Direktinvestitionen erlassen. Abbildung 7 zeigt, dass die Anzahl der nationalen Maßnahmen im Zeitverlauf stark schwankt.

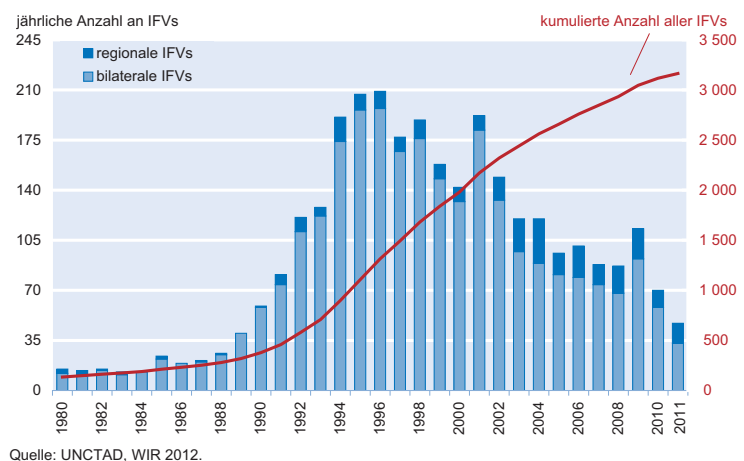
Abb. 7
Nationale Investitionspolitik



Das Jahr 2011 war durch einen Rückgang von FDI-Restriktionen und -Regulierungen gekennzeichnet. Umgekehrt lässt sich eine Zunahme des Anteils von Maßnahmen zur Investitionsförderung und -liberalisierung auf nunmehr 78% erkennen. Da das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends jedoch noch durch zunehmende Restriktionen von Auslandsinvestitionen gekennzeichnet war, wäre es verfrüht, diese Entwicklung bereits als allgemeine Trendwende zu interpretieren.

Die Anteile von liberalisierenden und restriktiven Investitionspolitikern waren in Industriestaaten sowie in Entwicklungs- und Transformationsländern annähernd gleich. Liberalisierungsmaßnahmen betrafen vor allem einige Dienstleistungsbereiche, wie zum Beispiel die Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser, Transport und Kommunikation. Verschärft wurde die Zulassung von Direktinvestitionen hingegen in einzelnen nationalen Schlüsselsektoren, wie der Erschließung von Rohstoffen, Landwirtschaft und Finanzdienstleistungen.

Abb. 8
Trends bei bilateralen und anderen IFVs



Vor allem in einzelnen großen Ländern in Lateinamerika und Afrika wuchsen Bedenken vor den Folgen des Verkaufs von Land an ausländische Investoren, sowie damit einhergehenden Umweltproblemen und Schwierigkeiten für die wirtschaftliche Entwicklung lokaler Kleinunternehmer im ländlichen Raum. Die Angst vor einer Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland führte zudem in einigen Ländern zur Einführung von restriktiven Maßnahmen gegenüber Direktinvestitionen im Ausland und verstärkten Anreizen zur Repatriierung von FDI.

Die Entwicklung der internationalen Investitionsförderungsabkommen (IFVs) verliert weiter an Schwung und zeigt eine langsame Sättigung (vgl. Abb. 8). Ende 2011 gab es insgesamt 3 164 solche Abkommen, wovon 2 833 bilateraler Natur waren und die restlichen 331 Abkommen zu den »anderen IFVs« (z.B. regionale Verträge oder Freihandelsabkommen mit Investitionsbestimmungen) gezählt werden. Mit 47 neuen Verträgen war der Zuwachs an neuen IFVs im Jahr 2011 so gering wie zuletzt im Jahr 1989.

Die ständig fallende Anzahl neu abgeschlossener Verträge kann zu einem Teil auch damit erklärt werden, dass regionale Abkommen zwischen Ländergruppen zunehmen, die entsprechend mehrere bilaterale Abkommen ersetzen können. Beispiele für die wachsende ökonomische Bedeutung solcher regionaler Verträge sind die Verhandlungen über eine Transpazifische Strategische Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership Agreement); der Abschluss des Investitionsabkommens zwischen Chile, Japan und der Republik Korea; das Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und den USA, welches ein Kapitel zu Investitionen enthält; und die Tatsache, dass die Europäische Union nunmehr Investitionsförderungsabkommen für alle EU-Mitgliedstaaten verhandelt. Die umfassende Einbindung von Handels- und Investitionselementen in einen einzigen Vertrag ermöglicht den teilnehmenden Ländern, besser auf die Anforderungen der ökonomischen Integration einzugehen, da internationaler Handel und Investitionen vermehrt miteinander verbunden sind.

Wachstumsprognosen

Nach der Konjunkturabschwächung 2011 bleiben die Aussichten für globales Wirtschaftswachstum 2012 verhalten. Es ist zu erwarten, dass die meisten Regionen, speziell Industriestaaten, deutlich unter ihrem Potenzial expandieren. Die Schuldenkrise in der Eurozone bleibt weiterhin die größte Gefahr für die Weltwirtschaft, zudem können auch steigende Energiepreise das Wachstum dämpfen. Der globale wirtschaftliche Ausblick hat direkten Einfluss auf die Investitionsentscheidungen von multinationalen Unternehmen.

Nach Gewinneinbrüchen 2008 und 2009 haben die Gewinne in den Jahren 2010 und 2011 wieder zugenommen. Trotz enormer Bargeldreserven zögern multinationale Unternehmen wegen der bestehenden Risiken im globalen Investitionsklima bei größeren Kapitalausgaben.

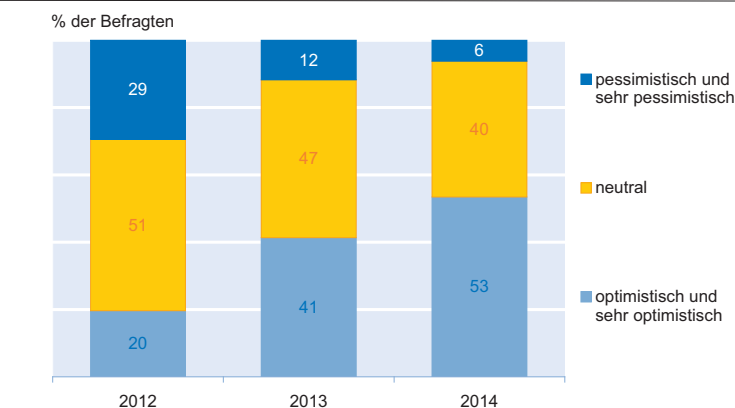
Eine Umfrage im Rahmen des *World Investment Prospect Survey 2012* zeigt, dass Firmen in ihrer Einschätzung des Investitionsklimas sehr vorsichtig sind. Die Mehrheit der Befragten ist für das Jahr 2012 neutral oder unentschieden, was auf große Unsicherheit bei den Investoren hinweist. Die Anzahl der pessimistischen Investoren überwiegt zudem die der Optimisten. Für die mittlere Frist nach 2012 hellen sich die Erwartungen jedoch auf (vgl. Abb. 9).

UNCTAD prognostiziert einen moderaten Anstieg ausländischer Direktinvestitionen im Jahr 2012 (vgl. Tab. 4). Für 2012–2014 wird ein weiterer Anstieg von FDI in allen drei Ländergruppen (Industriestaaten, Entwicklungs- und Transformationsländer) prognostiziert. Allerdings sind diese Voraussagen wegen der aktuellen Wirtschafts- und Schuldenkrisen mit erheblicher Unsicherheit behaftet.

Abbildung 10 zeigt das wahrscheinliche Szenario sowie ein pessimistisches Szenario der UNCTAD für die Entwicklung globaler FDI-Flüsse. In dem pessimistischen Szenario werden negative Schocks in Bezug auf die weltweite Konjunktur, Volatilität der Finanzmärkte, und die Unsicherheit über die Schuldenkrise in Europa berücksichtigt. Unter Berücksichtigung dieser Einflüsse ergeben die Berechnungen einen zu prognostizierenden Rückgang des globalen FDI-Volumens bis 2014.

In den ersten Monaten des Jahres 2012 gingen sowohl grenzübergreifende Fusionen und Übernahmen als auch Greenfield-Investitionen zurück. Dies ist ein Indikator dafür,

Abb. 9
Einschätzung des globalen Investitionsklimas durch multinationale Unternehmen



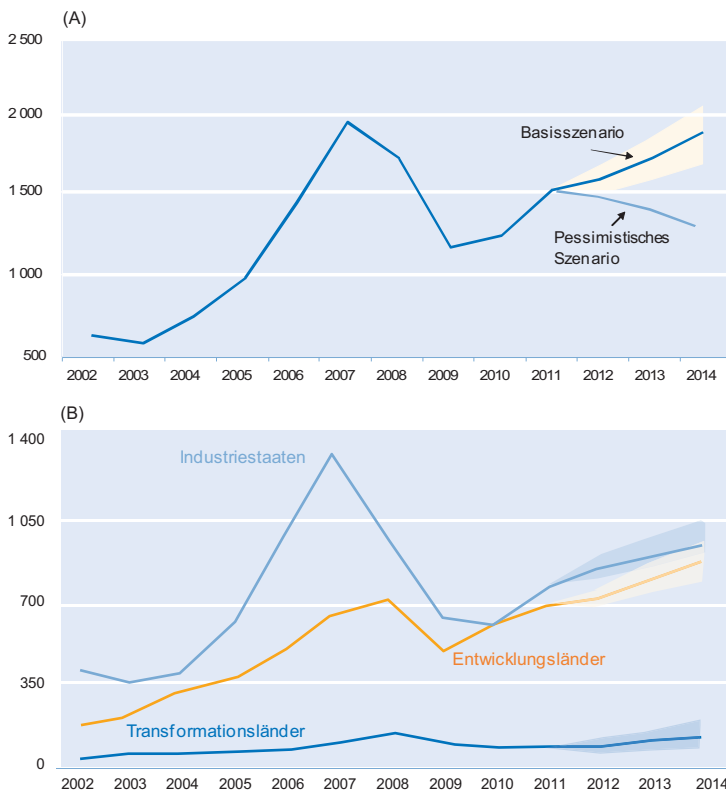
Tab. 4
Zusammenfassung der ökonomischen Ergebnisse des mittelfristigen Baseline-Szenarios^{a)} für FDI-Flüsse, nach Regionen
(in Mrd. US-Dollar)

Empfängerregion	Durchschnitte					Projektionen			
	2005–2007	2009–2011	2009	2010	2011	2011 ^{b)}	2012	2013	2014
Globale FDI-Flüsse	1 473	1 344	1 198	1 309	1 524	1 524	1 495–1 695	1 630–1 925	1 700–2 110
Industriestaaten	972	658	606	619	748	790	735–825	810–940	840–1 020
Europäische Union	646	365	357	318	421		410–450	430–510	440–550
Nordamerika	253	218	165	221	268		255–285	280–310	290–340
Entwicklungsländer	443	607	519	617	684	656	670–760	720–855	755–930
Afrika	40	46	53	43	43		55–65	70–85	75–100
Lateinamerika und die Karibik	116	185	149	187	217		195–225	215–265	200–250
Asien	286	374	315	384	423		420–520	440–520	460–570
Transformationsländer	59	79	72	74	92	78	90–110	100–130	110–150

^{a)} Die Variablen in diesem Modell beinhalten: Marktwachstum der G-20-Länder (G-20-Wachstumsrate), Marktgröße (BIP jedes einzelnen Landes), Ölpreis und Offenheit gegenüber Handel (Anteil an Exporten und Importen am BIP). Das folgende Modell $FDI_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 * G20_t + \alpha_2 * GDP_{it-1} + \alpha_3 * Openess_{it} + \alpha_4 * Oil_price_{it-1} + \alpha_5 * FDI_{it-1} + \epsilon_{it}$ ist geschätzt mit Panel-Daten, Regression mit Fixed-Effekten unter Verwendung von geschätzten generalisierten kleinsten Quadraten mit Cross-Section-Gewichtung. – ^{b)} Projektion für das Jahr 2011 im WIR 2011.

Quelle: UNCTAD-Schätzungen, basierend auf UNCTAD (für FDI-Zuflüsse), IWF (G-20-Wachstum, BIP und Offenheit), Vereinte Nationen (Ölpreis) aus dem Link-Projekt.

Abb. 10
Globale FDI-Flüsse, 2002–2011, und Projektion für 2012–2014
(in Mrd. US-Dollar)



(A) Folgende Entwicklungsländer werden hier abgebildet: Argentinien, Brasilien, Chile, China, Indien, Indonesien, Iran, Kolumbien, Republik Korea, Malaysia, Mexiko, Saudi-Arabien, Südafrika, Taiwan, Thailand, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate, Bolivarische Republik Venezuela.
(B) Folgende Industriestaaten werden hier abgebildet: Australien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Lettland, Litauen, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: UNCTAD, WIR 2012.

dass die Vorhersage einer positiven Wachstumsrate von Direktinvestitionen im Jahr 2012 stark risikobehaftet ist. Auch die Anzahl an Fusions- und Übernahmeankündigungen blieb schwach, was vor allem die FDI-Wachstumsaussichten für Industriestaaten beeinträchtigt. Allerdings unterstützen große liquide Bestände von multinationalen Unternehmen und hohe Auslandseinkommen positive Wachstumsaussichten von FDI.

Investitionspolitik als Instrument für nachhaltige Entwicklung

Der von der UNCTAD entwickelte und im WIR 2012 vorgestellte Leitrahmen für Investitionspolitik und nachhaltige Entwicklung (»Investment Policy Framework for Sustainable Development – IPFSD« – siehe www.unctad.org/ipfsd) soll dazu beitragen, FDI verstärkt zu einem Instrument für nachhaltiges, qualitatives Wachstum zu machen. Unterschiedliche Herangehensweisen vieler Länder zeigen die gemeinsame Herausforderung, den »richtigen« Politikanatz in Bezug auf nachhaltige FDI zu finden. Der von der UNCTAD entwickelte Leitrahmen für nationale und internationale Investitionspolitik soll Ländern dabei helfen, internationale Kapitalflüsse für die nachhaltige Entwicklung ihres Landes zu nutzen.

Die größten Herausforderungen auf nationaler Ebene sind hierbei die Integration der Investitionspolitik in die jeweilige Entwicklungs-

strategie, die Verankerung nachhaltiger Entwicklungsziele in der Investitionspolitik und die Sicherstellung von deren Effektivität und Relevanz. Zu den wichtigsten Herausforderungen der *internationalen* Investitionspolitik zählen die Stärkung der Entwicklungsaspekte in IFVs, die Ausbalancierung der Rechte und Pflichten von Staaten und Investoren in solchen Verträgen sowie die Bewältigung der systemischen Komplexität des globalen IFV-Netzwerks.

Die elf Grundprinzipien der UNCTAD zur Stärkung der nachhaltigen Entwicklung in den nationalen und internationalen Investitionspolitiken umfassen die folgenden Themenbereiche:

1. Investitionen für nachhaltige Entwicklung als übergreifender Grundsatz,
2. Politikkohärenz,
3. öffentliche Verwaltungspraxis und Institutionen,
4. dynamische Politikgestaltung,
5. ausbalancierte Rechte und Pflichten von Investoren,
6. Recht zur Rechtsetzung (»right to regulate«),
7. Offenheit für Investitionen,
8. Investitionsschutz,
9. Investitionsförderung,
10. Unternehmensführung und -verantwortung sowie
11. internationale Zusammenarbeit.

Abb. 11
FDI-Flüsse in Afrika, 2011

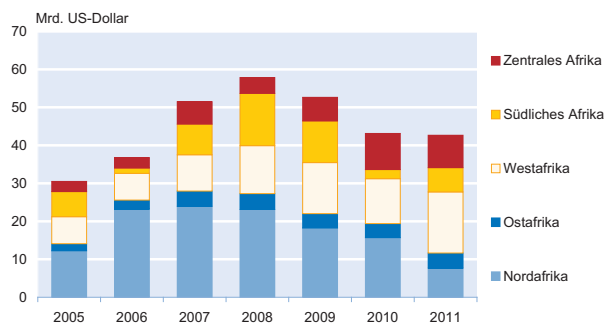
a) Verteilung der FDI-Flüsse zwischen Ländern^{a)}, 2011 (in Mrd. US-Dollar)

Bereich	Zuflüsse	Abflüsse
Über 3,0 Mrd. US-Dollar	Nigeria, Südafrika und Ghana	..
2,0–2,9 Mrd. US-Dollar	Kongo, Algerien, Marokko, Mosambik und Sambia	..
1,0–1,9 Mrd. US-Dollar	Sudan, Tschad, Demokratische Republik Kongo, Guinea, Tunesien, Vereinigte Republik Tansania und Niger	Angola und Sambia
0,5–0,9 Mrd. US-Dollar	Madagaskar, Namibia, Uganda, Äquatorialguinea, Gabun, Botswana und Liberia	Ägypten und Algerien
0,1–0,4 Mrd. US-Dollar	Simbabwe, Kamerun, Elfenbeinküste, Kenia, Senegal, Mauritius, Äthiopien, Mali, Seychellen, Benin, Zentralafrikanische Republik, Ruanda und Somalia	Liberia, Marokko und Libyen
Unter 0,1 Mrd. US-Dollar	Swasiland, Kapverdische Inseln, Djibouti, Malawi, Togo, Lesotho, Sierra Leone, Mauretanien, Gambia, Guinea-Bissau, Eritrea, São Tomé und Príncipe, Burkina Faso, Komoren, Burundi, Ägypten und Angola	Demokratische Republik Kongo, Mauritius, Gabun, Sudan, Senegal, Niger, Tunesien, Togo, Zimbabwe, Kenia, Elfenbeinküste, Seychellen, Ghana, Guinea, Swasiland, Mauretanien, Burkina Faso, Botswana, Benin, Mali, Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe, Cape Verde, Namibia, Mosambik, Kamerun, Südafrika und Nigeria

^{a)} Länder sind geordnet nach der Größe ihrer FDI-Flüsse.

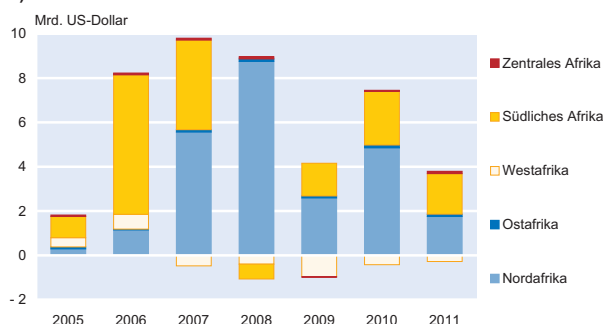
Quelle: UNCTAD, FDI/TNC-Datenbank.

b) FDI-Zuflüsse



Quelle: UNCTAD, FDI/TNC-Datenbank.

c) FDI-Abflüsse



Quelle: UNCTAD, FDI/TNC-Datenbank.

Auf der Grundlage dieser elf Prinzipien hat die UNCTAD umfangreiche, detaillierte und praxisorientierte Richtlinien für die Ausgestaltung der nationalen Investitionspolitiken entwickelt. Sie befassen sich mit den Themen Entwicklungsstrategie, Investitionsregulierung und -förderung, andere investitionsrelevante Politikbereiche sowie Effektivität der Investitionspolitik. Im Hinblick auf die internationale Investitionspolitik enthält der IPFSD eine Vielzahl von Optionen zur inhaltlichen Ausgestaltung von IFVs. Der IPFSD kann damit auch als Orientierungsrahmen für künftige Diskussionen zur Investitionspolitik auf regionaler und multilateraler Ebene dienen.

Im Fokus: Afrika

FDI-Zuflüsse nach Afrika sind 2011 im dritten aufeinanderfolgenden Jahr gesunken, wengleich der Rückgang nur sehr gering war (vgl. Abb. 11). Sie erreichten einen Wert von 42,7 Mrd. US-Dollar. Industriestaaten haben als Investoren in Afrika an Bedeutung verloren, während Transformations- und Schwellenländer dort verstärkt aktiv werden. Die Entwicklung innerhalb Afrikas ist sehr heterogen: starke Rückgänge von ausländischen Direktinvestitionen in Nordafrika stehen einem Aufschwung von FDI-Zuflüssen im südlichen Afrika gegenüber. Ohne die politischen Krisen in Nordafrika im Jahr 2011 hätte der Gesamtzufluss an Direktinvestitionen möglicherweise ansteigen können.

Das südliche Afrika ist nicht nur aufgrund seiner natürlichen Ressourcen, sondern auch wegen wachsender Märkte attraktiv für Investoren und erreichte mit Zuflüssen in Höhe von 37 Mrd. US-Dollar fast seinen historischen Spitzenwert aus dem Jahr 2008. Nach dem starken Einbruch im vergangenen Jahr haben sich die FDI-Zuflüsse im Jahr 2011 folglich wieder erholt und im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Dies war hauptsächlich getrieben durch Zuflüsse nach Südafrika. Aber auch Länder wie Ghana, Uganda und Äquatorialguinea zeichnen sich als große Empfängerländer von Direktinvestitionen aus. Hohe Investitionen fließen vor allem in den Rohstoffsektor durch Investoren aus den USA (Noble Energy) und dem Vereinigten Königreich (Tullow Oil).

In Westafrika flossen die meisten Kapitalströme nach Nigeria und Ghana, während Guinea eine der höchsten Wachstumsraten bei FDI-Zuflüssen aufweisen konnte. Mit Blick auf große geplante Investitionsprojekte im Bereich Bauxit und Aluminium durch die staatliche China Power Investment Corporation wird erwartet, dass sich dieser Trend fortsetzt. Der Großteil an FDI-Zuflüssen nach Zentralafrika betrifft die rohstoffreichen Länder Kongo, Äquatorialguinea und die Demokratische Republik Kongo.

Das bisher als rohstoffarm geltende Ostafrika erhält traditionell die geringsten FDI-Zuflüsse aller afrikanischen Regionen. Im Jahr 2011 gelang es jedoch, den Abwärtstrend

der letzten beiden Jahre umzukehren und mit 3,96 Mrd. US-Dollar fast den Spitzenwert aus 2008 zu erreichen. Die Entdeckung von Gasfeldern vor den Küsten von Mosambik und Tansania hat wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen.

Insgesamt zeigt sich in Afrika ein Anstieg von Direktinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor. Diese Verschiebung deutet jedoch eher auf eine Diversifikation von wirtschaftlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Nutzung natürlicher Ressourcen hin, als auf einen Rückgang der Wichtigkeit der Rohstoffindustrie. Viele Projekte im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor entstehen im Zusammenhang mit dem Abbau von Rohstoffen. Eine ausbalancierte internationale Investitionspolitik, die diese Diversifikation fördert, kann dazu beitragen, den Einfluss von FDI auf die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Afrika zu stärken.

Fazit

Der UNCTAD's World Investment Report 2012 mit seiner globalen Darstellung und Analyse der jüngsten FDI-Ströme und -Politik zeigt wichtige Entwicklungen und Umbrüche in diesem Bereich auf. Dazu gehören die ständig wachsende Bedeutung von Entwicklungs- und Transformationsländern als Empfänger und Ursprung von FDI, eine größere Rolle von Staatsunternehmen und »sovereign wealth funds« sowie ein stärkeres Eingreifen der Politik – sei es im Rahmen von industriepolitischen Erwägungen, zur Krisenbekämpfung oder zur Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Die Mobilisierung von FDI zur nachhaltigen Entwicklung ist von elementarer Bedeutung in Zeiten von anhaltenden Krisen und enormen sozialen und umweltpolitischen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund ist es sehr zu begrüßen, dass sich der diesjährige WIR speziell diesem Thema annimmt.

Kurz zum Klima: Kohleabbau, Wachstum und Klimawandel in Europa – eine historische Betrachtung

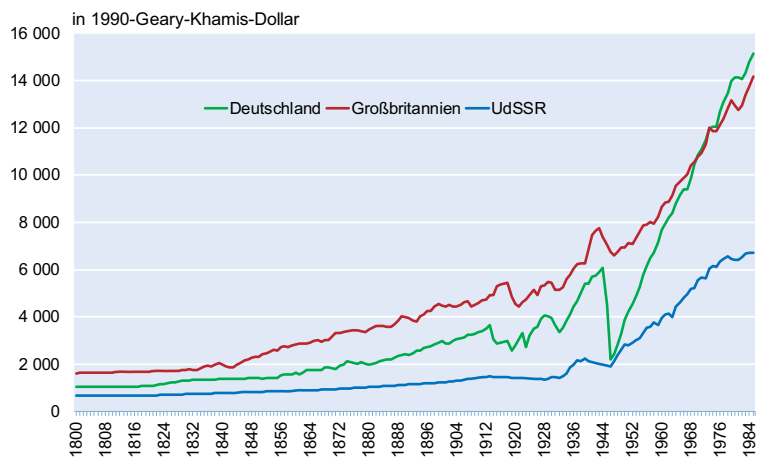
Im Rahmen des Klimawandels wird der globale, durchschnittliche Temperaturanstieg der Erdoberfläche zumeist relativ zur vorindustriellen Zeit angegeben. Diese Formulierung betont implizit die Kausalität des Temperaturanstiegs, nämlich die während der Industriellen Revolution beginnende Förderung von Kohle und die damit verbundene, exponentiell ansteigende Emission von Treibhausgasen. Konkret beträgt die globale Erwärmung der Atmosphäre seit 1850 nach dem Fourth Assessment Report der IPCC (2007) circa 1°C. Hinzu kommt, dass die Temperaturen immer schneller zu steigen scheinen. Zwischen 1901 und 2005 haben sich die Temperaturen in Europa um 0,9°C erhöht, während sie zwischen 1979 und 2005 vergleichsweise stärker, nämlich um 0,41°C, gestiegen sind (vgl. Alamo et al. 2007). Ähnlich exponentielle Zusammenhänge konnten ebenfalls für das Wirtschaftswachstum und den Abbau von Braunkohle und Steinkohle in Europa beobachtet werden. Es stellt sich also die Frage nach dem Zusammenhang von Ressourcenabbau, ökonomischem Wachstum und Klimawandel. Wie haben sich diese drei Faktoren in der Vergangenheit bedingt, und wäre eine Entkopplung in Zukunft möglich?

So wie die Dampfmaschine der Motor der Industrialisierung in Großbritannien und bald auch in Kontinentaleuropa war, so war Kohle ihr Treibstoff. Nur die massenhafte Förderung von Kohle ermöglichte eine Energieerzeugung in solchem Ausmaß, dass die Mechanisierung der bis dahin üblichen Handarbeit realisierbar wurde. Zudem war es die Kohle, die die Voraussetzungen für die Gewinnung und Verarbeitung von Eisen schaffte, welches wiederum zum Bau von Maschinen benötigt wurde. Nicht zuletzt erfuhr das Transportwesen mit der Dampfmaschine und damit verbunden mit dem Einsatz von Kohle eine bedeutende Innovation in Form der Eisenbahn. Ein Blick in die Statistiken zeigt, dass zu der Zeit, als die Förderung von Kohle in Europa rapide anstieg, auch die Wertschöpfung in ähnlichem Ausmaß stieg und nicht zuletzt auch die Bevölkerung wuchs. Wirtschaftliches Wachstum ist offensichtlich eng verbunden mit dem Abbau und dem Gebrauch von natürlichen Ressourcen. Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang in Abbildung 1a und 1b. Im 19. Jahrhundert nimmt Großbritannien nicht nur im europäischen Kohleabbau die Vorreiterrolle ein, auch in Bezug auf das BIP pro Kopf liegt es vor Deutschland und Russland – den beiden

Ländern, die im Laufe des 20. Jahrhunderts die Spitzenposition im Kohleabbau übernehmen werden. Auch bei diesen beiden Ländern ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen Kohleabbau und wirtschaftlicher Entwicklung zu erkennen. Während in Deutschland ein deutlicher Anstieg der Kohleförderung und des BIP pro Kopf bereits Mitte des 19. Jahrhunderts zu erkennen ist, beginnt eine vergleichbare Entwicklung für Russland erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Noch ein weiterer wesentlicher Umstand wird deutlich: Im Laufe der Zeit ist eine Entkopplung der Wertschöpfung von der Kohleproduktion zu beobachten. In Großbri-

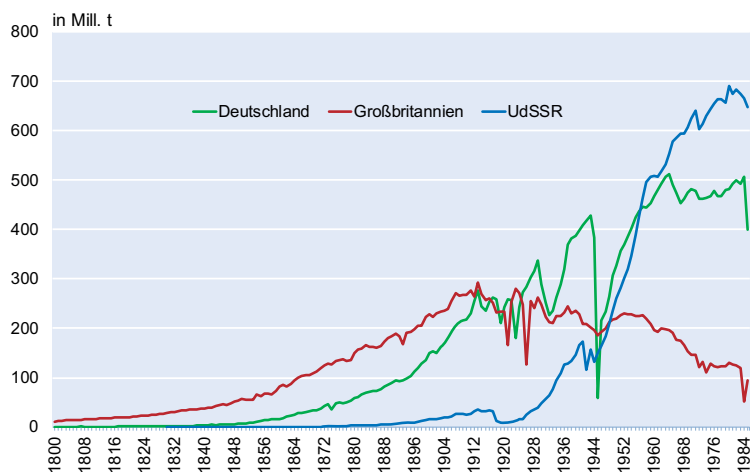
Abb. 1
BIP und Kohleabbau

a) BIP pro Kopf



Quelle: Maddison (2010).

b) Kohleabbau (Stein- und Braunkohle)



Anmerkung: Die Zeitreihen zur Kohleförderung reichen lediglich bis 1985, um größere territoriale Umwälzungen zu Beginn der 1990er Jahre vor allem in Osteuropa zu umgehen. Der Abbau in Deutschland bezieht sich zu allen Zeiten auf das gesamte Territorium. Die Kohleförderung in der damaligen BRD und DDR wurde addiert.

Quelle: Etemad et al. (1991).

tannien ist diese bereits kurz nach der Jahrhundertwende zu sehen, gefolgt von Deutschland Mitte des 20. Jahrhunderts. Ein Blick auf weitere Statistiken zeigt, dass sich der Energiemix verändert hat. War Kohle lange Zeit die mit Abstand bedeutendste Energiequelle Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts, so ist sie im Laufe der Zeit sukzessive ersetzt worden durch Öl, Gas und nicht zuletzt durch Atomenergie sowie – in zunehmendem Umfang – durch erneuerbare Energieträger.

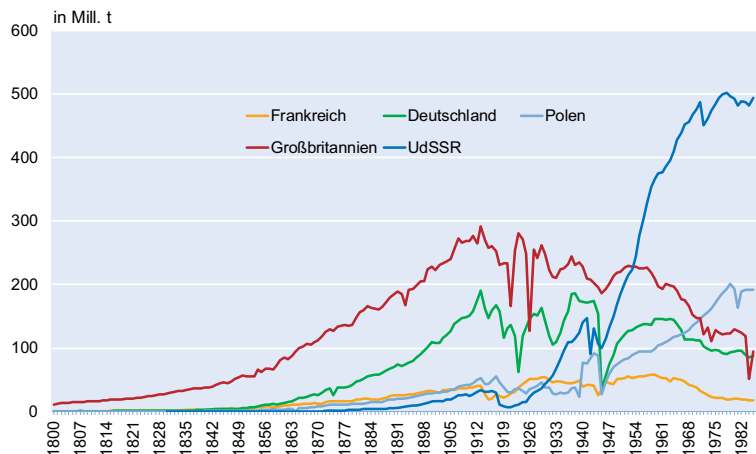
Abbildung 2 zeigt den Abbau von Steinkohle und Braunkohle getrennt für die jeweils fünf größten Produzenten in Europa. Es wird deutlich, dass der Abbau von Steinkohle erheblich früher begann und schneller wuchs als der von Braunkohle. In der Förderung von Steinkohle nahm Deutschland im 19. Jahrhundert bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts den zweiten Platz hinter Großbritannien ein. Erst dann wurde es von der UdSSR mit großer Geschwindigkeit überholt. Braunkohle hingegen hat Deutschland durch beide Jahrhunderte hinweg mehr als alle anderen Länder in Europa abgebaut.

Auch die Karten (vgl. Abb. 3 und 4) zeigen, wie sich der Bergbau in den verschiedenen europäischen Ländern im 19. und 20. Jahrhundert entwickelt hat. Bis 1950 nimmt die Aktivität im Bergbau kontinuierlich zu. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beginnt in Teilen des Kontinents eine Entkoppelung des wirtschaftlichen Wachstums von der Nutzung von Steinkohle und Braunkohle. Dies betrifft insbesondere Zentral- und Westeuropa. Im Südosten des Kontinents wächst der Abbau weiterhin. (Wegen der teilweise bedeutenden politischen und territorialen Umwälzungen, vor allem in Mittel- und Osteuropa zu Beginn der 1990er Jahre, und um die Konsistenz einer vorhandenen Datenquelle zu wahren, wurde die letzte Karte für das Jahr 1985 angefertigt.)

Dass wirtschaftliches Wachstum in Europa lange Zeit mit einem steigenden Abbau von Braun- und Steinkohle Hand in Hand ging, wurde bereits in Abbildung 1 deutlich. Da über lange Zeit keine alternativen Energiequellen zur Verfügung standen, die Energie in dem Umfang hätten liefern können, in welchem sie im Industriezeitalter benötigt wurden, war Wachstum entsprechend abhängig von der Verfügbarkeit von Kohle.

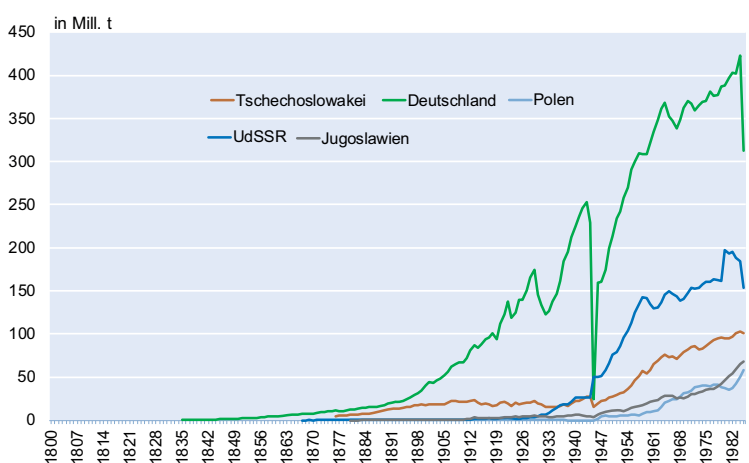
Abb. 2
Steinkohle- und Braunkohleabbau

a) Steinkohleabbau



Quelle: Etemad et al. (1991).

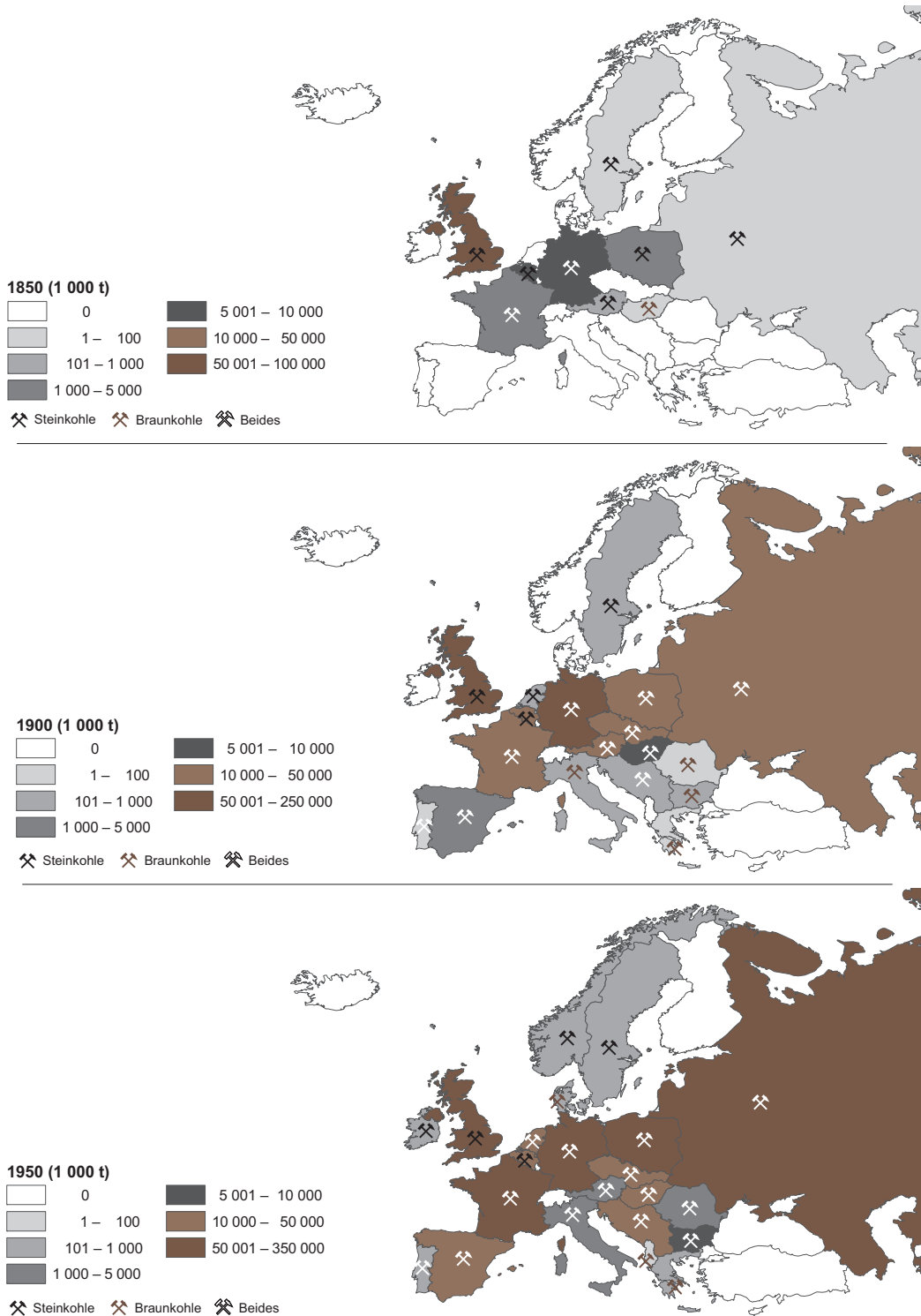
b) Braunkohleabbau



Quelle: Etemad et al. (1991).

Ihre Verbrennung steht in unausweichlichem Zusammenhang mit der Emission von CO₂ und anderen Treibhausgasen, welche zu einem wesentlichen Teil Mitverursacher des Klimawandels sind. In diesem Zusammenhang führt Tabelle 1 den Brennwert, Kohlenstoffgehalt und die Emission von CO₂ je TJ verbrannter Steinkohle und Braunkohle in kg auf. Es wird deutlich, dass für die Erzeugung derselben Energiemenge mit Hilfe von Braunkohle mehr CO₂ emittiert wird als durch die Verwendung von Steinkohle. Zudem zeigt Tabelle 1 den akkumulierten Abbau von Steinkohle und Braunkohle in Deutschland und Europa zwischen 1800 und 1985, sowie die daraus entstandenen CO₂-Emissionen. Es handelt sich um eine grobe Bierdeckelrechnung, bei der außer Acht gelassen wurde, dass der Kohlenstoffgehalt je nach Region des Abbaus vari-

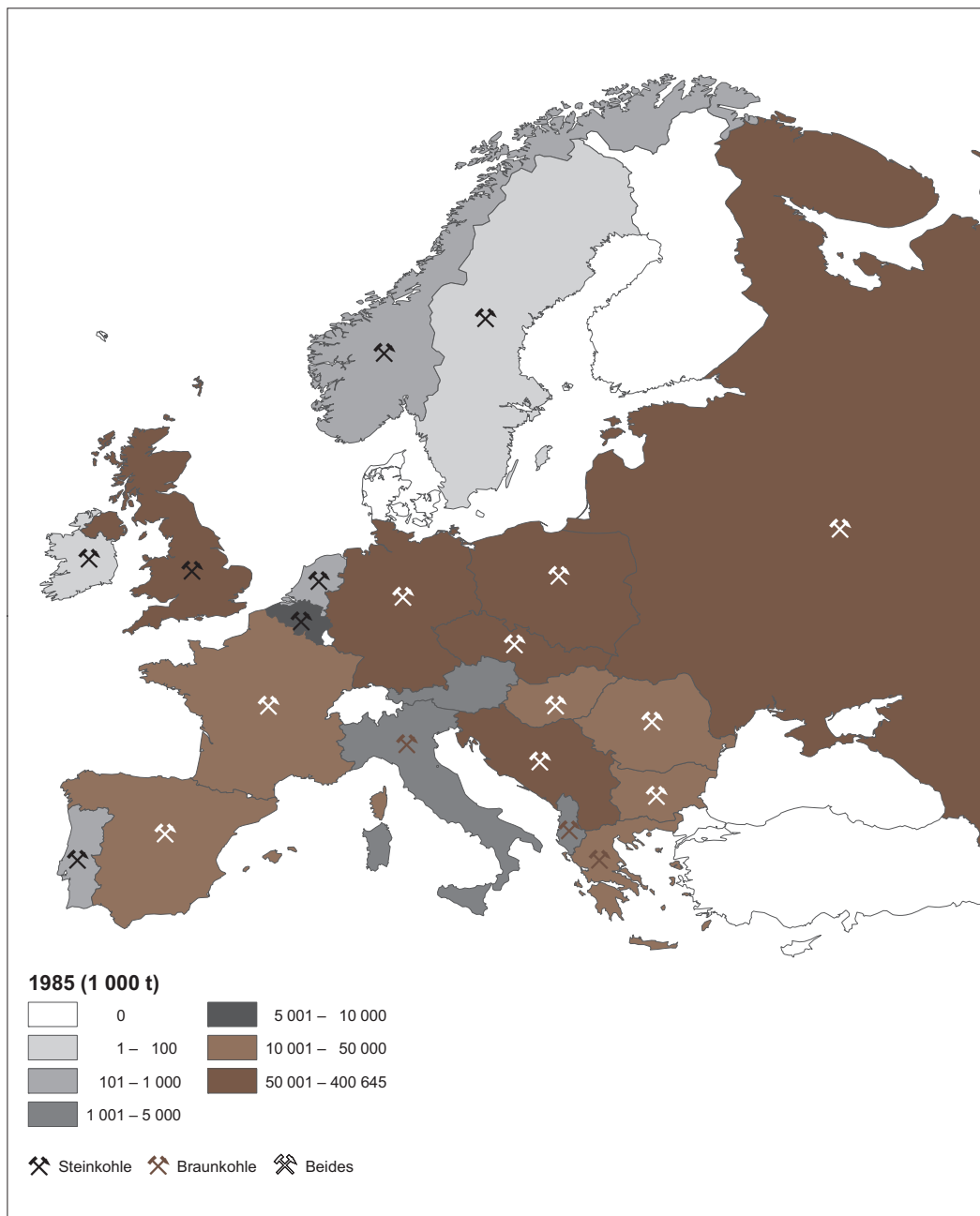
Abb. 3
Kohleförderung (1850 bis 1950)



Anmerkung: Die Färbung der Länder korrespondiert mit dem absoluten Abbau von Steinkohle und Braunkohle. Der Abbau ist nicht relativ zur Bevölkerungsgröße oder der Fläche des Landes zu verstehen.

Quelle: Etemad (1991).

Abb. 4
Kohleförderung (1985)



Anmerkung: Die Färbung der Länder korrespondiert mit dem absoluten Abbau von Steinkohle und Braunkohle. Der Abbau ist nicht relativ zur Bevölkerungsgröße oder der Fläche des Landes zu verstehen.

Quelle: Etemad (1991).

iert. Trotzdem geben diese Berechnungen eine ungefähre Vorstellung davon, wie viel CO₂ seit der Industrialisierung in Europa durch die Verwendung von Kohle emittiert wurde: 242 Mrd. Tonnen. In Deutschland waren es immerhin 57 Mrd. Tonnen. Damit haben wir Deutschen einen erheblichen Anteil an denjenigen historischen Emis-

sionen in Europa, die durch die Verbrennung von Kohle verursacht wurden.

Hinzu kommt, dass aller Voraussicht nach die Bedeutung von Kohle für die Versorgungssicherheit in Deutschland im Zuge des Atomausstiegs wieder zunehmen wird. Auch

Tab. 1
Brennwert, Kohlenstoffgehalt und Emission von CO₂ je TJ verbrannter Steinkohle und Braunkohle

	Brennwert ^{a)} TJ/Gg	Kohlenstoff- gehalt kg/GJ	CO ₂ - Emissionen kg/TJ	Deutschland		Europa	
				10 ⁶ t Kohle ^{b)}	10 ⁹ t CO ₂ ^{c)}	10 ⁶ t Kohle ^{b)}	10 ⁹ t CO ₂ ^{c)}
Steinkohle	28,20	25,80	94 000	13 116	34,77	75 045	198,93
Braunkohle	11,90	27,60	101 000	19 118	22,98	35 553	42,73

^{a)} Net Calorific Value. – ^{b)} Menge an Kohle, die von 1800 bis 1985 in Deutschland bzw. Europa abgebaut wurde. – ^{c)} Menge an CO₂, das durch die Verbrennung der in Deutschland bzw. Europa abgebauten Kohle zwischen 1800 und 1985 freigesetzt wurde.

Quelle: IPCC (2006); Berechnungen des ifo Instituts.

wenn es gelingt, ein paar wenige Prozent der Stromnachfrage durch erneuerbare Energien zu decken, so erscheinen doch zumindest in der kurzen Frist der vermehrte Einsatz von Kohle und die damit verbundenen zusätzlichen Emissionen kaum vermeidbar zu sein, sobald weitere Atomkraftwerke vom Netz gehen.

Langfristig hingegen kann der scheinbar bestehende Zielkonflikt zwischen einer Reduktion der CO₂-Emissionen auf der einen Seite und dem Wunsch weiterhin zu wachsen auf der andere Seite nur durch den Einsatz sauberer Technologien verwirklicht werden. In vielen entwickelten Ländern wird dieser Erkenntnis durch eine verstärkte Fokussierung auf die Entwicklung alternativer Energiequellen und -technologien Rechnung getragen. Betrachtet man allerdings inwieweit der Einsatz kohlenstoffhaltiger Energieträger das Wachstum in den heute reichen Industriestaaten befördert hat, so ist es schwer, weniger entwickelten Ländern die Nutzung der heute häufig noch günstigeren fossilen Energieträger zu versagen. Sollen auch diese Länder zu einer Einschränkung ihrer Emissionen bewegt werden, spielt Technologietransfer eine entsprechend wichtige Rolle.

Literatur

Alcamo, J., J.M. Moreno, B. Nováky, M. Bindi, R. Corobov, R.J.N. Devoy, C. Giannakopoulos, E. Martin, J.E. Olesen und A. Shvidenko (2007), »Europe. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change«, in: M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden und C.E. Hanson, (Hrsg.), *IPCC Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 541–580.

Etemad, B. J. Liciani, P. Bairoch und J.-C. Toutain (1991), *World Energy Production 1800–1985*, Genève Librairie Droz.

IPCC (2006), *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*, Volume 2 Energy, Chapter 1 Introduction, online verfügbar unter: <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.html>.

IPCC (2007), *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Genf.

Maddison, A. (2010), »Statistics on World Population, GDP and GDP per Capita«, online verfügbar unter: <http://www.ggd.net/MADDISON/oriindex.htm>.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat im Juli nachgegeben. Die aktuelle Geschäftslage wird nach dem Anstieg im Vormonat nun wieder zurückhaltender beurteilt. Auch die Erwartungen für den weiteren Geschäftsverlauf fallen pessimistischer aus. Die Eurokrise belastet zunehmend die Konjunktur in Deutschland.

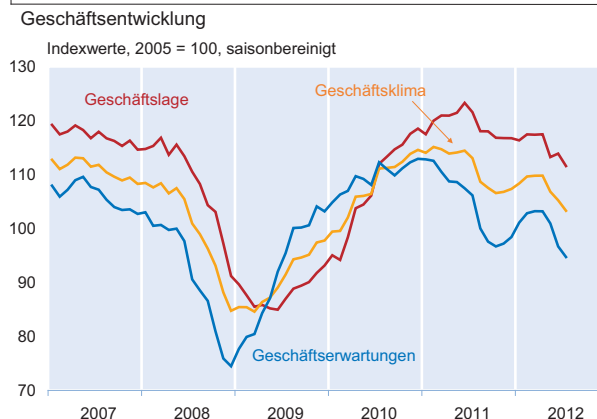
Der ifo Geschäftsklimaindex ist im Baugewerbe, im Großhandel und im Verarbeitenden Gewerbe gesunken. Im letzteren fiel der Rückgang am stärksten aus. Die befragten Industrieunternehmen berichteten sowohl von einer schlechteren Geschäftslage als auch trüberer Aussichten für die kommenden sechs Monate. Der Großhandel und das Baugewerbe bewerteten zwar ihre Lage etwas besser als im Vormonat, jedoch sind sie für die Zukunft nicht mehr ganz so optimistisch. Dies führte in der Summe zu einem Rückgang des Klimaindexes. Ein Lichtblick stellte der Einzelhandel dar. Die befragten Unternehmen bewerteten ihre aktuelle Geschäftssituation erneut deutlich positiver und sind auch weniger pessimistisch bezüglich ihrer weiteren Geschäftsentwicklung als im Vormonat.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Juli spürbar gesunken. Es war der stärkste Rückgang seit August 2011. Die gestiegene Unsicherheit im Rahmen der Eurokrise schlägt sich nun verstärkt auch in den Personalplanungen der befragten Firmen nieder. In nahezu allen Industriebranchen hat das Beschäftigungsbarometer stark nachgegeben. Eine Ausnahme bildet die chemische Industrie, die von ausreichenden Personalkapazitäten berichtet. Auch im Baugewerbe ist das Beschäftigungsbarometer nach einem Anstieg im Vormonat wieder gefallen. Im Groß- und Einzelhandel planen die Firmen jedoch weiterhin, behutsam ihren Personalbestand auszuweiten.

Im **Verarbeitenden Gewerbe** hat sich das Geschäftsklima stark eingetrübt. Insbesondere die aktuelle Geschäftslage wird erheblich ungünstiger eingeschätzt als im Vormonat. Die Kapazitäten werden von den Unternehmen deutlich weniger ausgelastet. Auch die Erwartungen an die weitere Geschäftsentwicklung sind kräftig gesunken. Der Lagerdruck hat sichtlich zugenommen. Auch die Verkaufspreise können in den kommenden Monaten kaum mehr erhöht werden. Der gegenwärtige Auftragsbestand hat deutlich nachgegeben. Die Exporterwartungen haben sich jedoch nur leicht verschlechtert. Der Rückgang zieht sich durch nahezu alle Teilbereiche mit Ausnahme der Konsumgüterindustrie. Hier verbesserten sich nicht nur die Lageurteile. Die Befragungsteilnehmer blicken auch optimistischer auf das kom-

¹ 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.

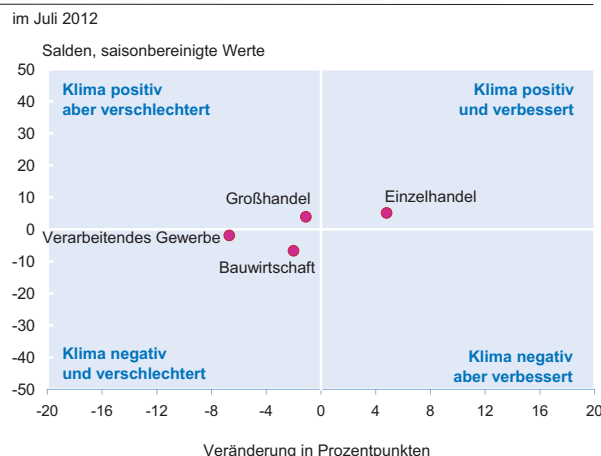
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

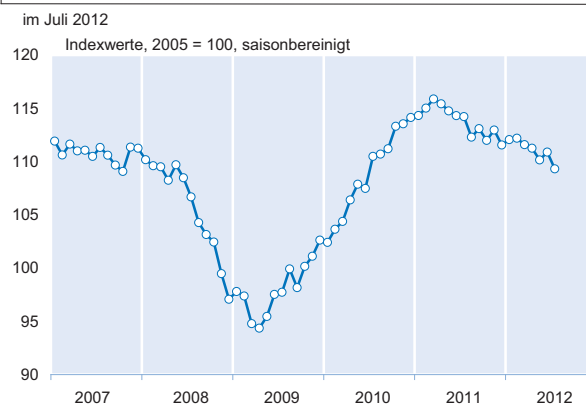
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

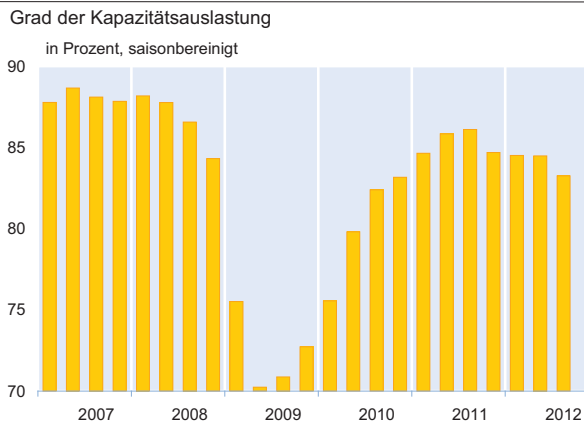
mende halbe Geschäftsjahr. Dies korrespondiert mit den guten Ergebnissen im Einzelhandel. Die Nachfragesituation hat sich verbessert. Jedoch sank auch hier der Auslastungsgrad der Maschinen. Insgesamt ist die Kapazitätsauslastung mehrheitlich über die verschiedenen Branchen gesunken. Ein Anstieg wurde nur in wenigen Teilzweigen gemeldet, u.a. in der Metallerzeugung und -bearbeitung, der Mineralölverarbeitung und der Papierindustrie.

Im **Bauhauptgewerbe** ist der Geschäftsklimaindex nach dem Anstieg im Vormonat gesunken. Zwar schätzen die Bauunternehmer die aktuelle Geschäftslage etwas besser ein, bezüglich der weiteren Entwicklung sind sie aber deutlich skeptischer. Der Auftragsbestand im Vormonat hat sich erheblich verbessert, wird aber immer noch verstärkt pessimistisch beurteilt. Die Bautätigkeit konnte im Vergleich zum Vormonat erhöht werden. Der Auslastungsgrad der Maschinen und Geräte ist leicht zurückgegangen und liegt auch unterhalb des Vorjahresmonats. Im Tiefbau hat sich das Geschäftsklima aufgeklärt. Dies ist insbesondere einer deutlich besseren Geschäftslage geschuldet, während bei den Erwartungen die pessimistischen Stimmen wieder zugenommen haben. Die Bautätigkeit ist deutlich gestiegen, und es ist geplant, diese in naher Zukunft weiter zu erhöhen. Die Geräteauslastung ist jedoch um knapp 2 Prozentpunkte gesunken. Im Hochbau hat der Geschäftsklimaindex deutlich nachgegeben. Zwar blicken die befragten Bauunternehmer etwas optimistischer in die Zukunft, ihre aktuelle Geschäftslage stuften sie aber erheblich ungünstiger ein als im Vormonat. So sank die Beurteilung des Auftragsbestands deutlich. Auch die Bautätigkeit ging leicht zurück.

Der Geschäftsklimaindex im **Großhandel** hat ein wenig nachgegeben. Während die Firmen von einer leicht verbesserten Geschäftslage berichteten, sind sie pessimistischer für den kommenden Geschäftsverlauf. Der Umsatz gegenüber dem Vorjahr konnte wieder gesteigert werden. Der Lagerdruck hat etwas nachgelassen. Jedoch gab eine Mehrheit der Firmen an, die Verkaufspreise im Vergleich zum Vormonat gesenkt zu haben. Auch die Bestelltätigkeit wurde weiter eingeschränkt. Während im Großhandel mit Konsumgütern das Geschäftsklima nachgab, stieg es im Gebrauchsgüterbereich. Dies ist insbesondere auf deutlich weniger pessimistische Erwartungen zurückzuführen. Im Produktionsverbundhandel zeigte sich, ebenso wie beim gesamten Großhandel, die konträre Entwicklung: Die Lage wurde im Vergleich zum Vormonat als besser eingeschätzt, jedoch berichteten die Befragungsteilnehmer von sich weiter eintrübenden Geschäftsaussichten.

Ein Lichtblick ist die Entwicklung im **Einzelhandel**. Hier ist das Geschäftsklima wie im Vormonat gestiegen. Die Einzelhändler beurteilen sowohl ihre aktuelle Geschäftslage als auch die Erwartungen für das kommende halbe Jahr günstiger. Der Lagerdruck ist in etwa konstant geblieben,

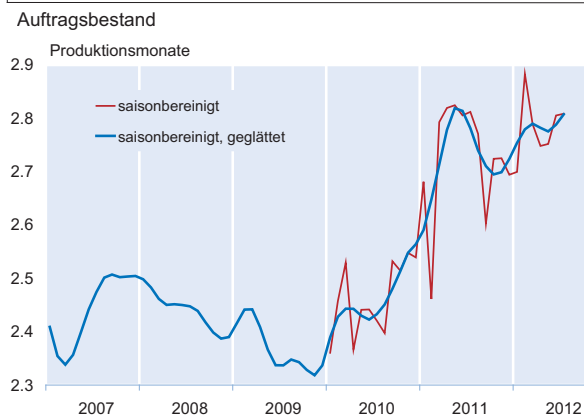
Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

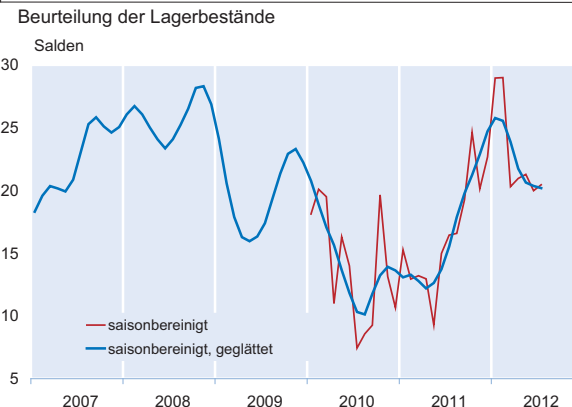
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5
Bauhauptgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Einzelhandel



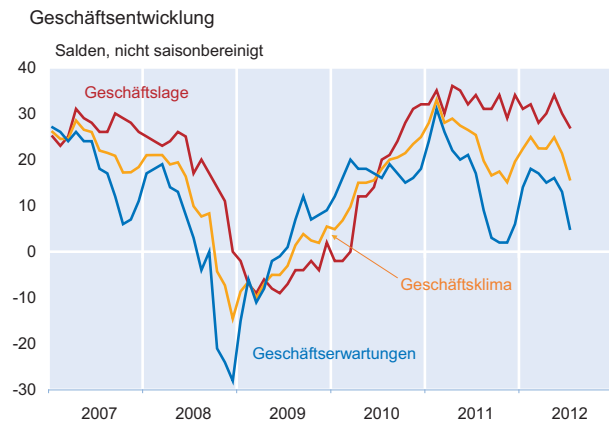
Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu große und zu kleine Lagerbestände.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

und die Umsätze liegen höher als im Vorjahresmonat. Der Preisauftrieb dürfte auch in den kommenden Monaten anhalten. Erneut erheblich verbessert hat sich die Situation im Nahrungs- und Genussmittelbereich. Hier stiegen sowohl der Index der Geschäftslage als auch der der Erwartungen deutlich an. Darüber hinaus konnten verstärkt die Lager geräumt werden. Die Entwicklung in der Unterhaltungselektronik ist weiter rückläufig. Nach dem Hoch im Mai, das der Fußball Europameisterschaft geschuldet war, sinkt der Geschäftsklimaindex stetig. Jedoch ist weiterhin eine Mehrzahl der Firmen sowohl bezüglich ihrer aktuellen Geschäftslage als auch ihrer Erwartungen für den weiteren Geschäftsverlauf optimistisch gestimmt.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsgewerbe**² Deutschlands hat im Juli stark nachgegeben. Dieser Rückgang ist insbesondere auf eine erhebliche Eintrübung der Erwartungen zurückzuführen. Auch die aktuelle Geschäftslage bewerten die befragten Dienstleister erneut zurückhaltender. Ursächlich dürften vor allem die deutlich schlechtere Entwicklung beim Umsatz und ein Rückgang bei den aktuellen Bestellungen gewesen sein. Die Personalplanungen sehen jedoch weiterhin eine leichte Aufstockung vor. Im Bereich Transport und Logistik stieg der Geschäftsklimaindex deutlich. Insbesondere berichteten die Befragungsteilnehmer von einer erheblich verbesserten Geschäftslage. Aber auch bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung sind sie leicht optimistischer. Die Reisebüros und Reiseveranstalter profitieren von den Ferien in den einzelnen Bundesländern. Der Geschäftsklimaindex ist auch in dieser Branche deutlich gestiegen. Der Umsatz gegenüber dem Vorjahr konnte nochmals gesteigert werden. Im Bereich Datenverarbeitung (u.a. Software und Ähnliches) sank jedoch das Geschäftsklima. Die Befragungsteilnehmer berichteten sowohl von einer leicht schlechteren Geschäftslage als auch etwas weniger optimistischen Erwartungen. Im Vergleich mit der historischen Entwicklung ist die Situation aber immer noch als sehr gut einzustufen.

Abb. 7
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

² In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

ifo Institut

im Internet:

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