



17 | 2013

66. Jg., 36.–37. KW, 13. September 2013

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Hartmut Koschyk, Thomas Gstädtner, Tobias Tröger,
Gunter Dunkel, Michael Kemmer*

- Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?

Kommentar

Manfred Schöpe

- Streitpunkt öffentliche Ausgaben für die Landwirtschaft

Forschungsergebnisse

Helmut Rainer, Timo Hener, Thomas Siedler und Anita Fichtl

- Zusammenhang von Familienstruktur und bürgerschaftlichem Engagement: Politische Sozialisation im Wandel?

Steffen R. Henzel und Sebastian Rast

- Prognoseeigenschaften von Indikatoren zur Vorhersage des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland

Im Blickpunkt

Jana Lippelt, Johannes Pfeiffer und Luise Röpke

- Kurz zum Klima – Spezial zur Bundestagswahl: Große Koalition der Klimaretter?

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest August 2013

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. Dr. h.c. mult. 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

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?

3

Im Juli dieses Jahres stellte die Europäische Kommission die Pläne zu einem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) als dritte Säule der Bankenunion vor. *Hartmut Koschyk*, Bundesministerium der Finanzen, schlägt vor, anstelle eines zentralen europäischen Abwicklungsfonds, der erst durch Beiträge des Finanzsektors aufgebaut werden muss, ein europäisches System nationaler Abwicklungsfonds zu schaffen. *Thomas Gstädter*, unterstreicht, dass ein Einheitlicher Abwicklungsmechanismus zwingend eine stabile Rechtsgrundlage benötigt, die die Europäischen Verträge derzeit nicht bereitstellen. Deshalb sei die vorherige Abänderung der Verträge notwendig. *Tobias Träger*, Goethe-Universität Frankfurt am Main, erscheint der SRM in der gegenwärtigen, nicht bewältigten Krise eher als »weiße Salbe, die man aufträgt, um Heilungsanstrengungen zu signalisieren, ohne zum eigentlichen Krankheitsherd vorzudringen«. *Gunter Dunkel*, Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, sieht keine Rechtsgrundlage für die Errichtung einer »EU-Abwicklungsbehörde«. Für ihn sticht die SRM-Verordnung als eine besondere Form der Überregulierung heraus. Nach Meinung von *Michael Kemmer*, Bundesverband deutscher Banken, liegt der Vorschlag zur Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds auf »Bankenunion-Kurs«. Angesichts der ausgeprägten grenzüberschreitenden Vernetzung der europäischen Kreditinstitute und der länderübergreifenden Wirkung von Banken Krisen sollte dieses Ziel auch konsequent weiterverfolgt werden. Aber bei aller gebotenen Eile seien Kurskorrekturen angebracht.

Kommentar

Streitpunkt öffentliche Ausgaben für die Landwirtschaft

20

Manfred Schöpe

Die politischen Anstrengungen zur Festlegung des mittelfristigen Finanzrahmens der EU für die kommende Periode und zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik gaben Anlass für kritische Diskussionen. Der Beitrag präsentiert eine Reihe von Fakten, die den aktuellen Stand der politischen Prozesse wiedergeben. Ausgehend von den agrarwirtschaftlichen Gegebenheiten des ersten Nachkriegsjahrzehnts und den Anfängen des europäischen Einigungsprozesses werden die Entwicklung der europäischen Agrarpolitik beleuchtet, die Notwendigkeit von Subventionen für Europas Landwirte diskutiert und die Belastung von Verbrauchern und Steuerzahlern durch die Agrarpolitik dargestellt. Das Fazit ist: Trotz aller Schwerfälligkeit ist die EU-Agrarpolitik ein Erfolg.

Forschungsergebnisse

Politische Sozialisation im Wandel? Zusammenhang von Familienstruktur und bürgerschaftlichem Engagement

30

Helmut Rainer, Timo Hener, Thomas Siedler und Anita Fichtl

Funktionsfähige Demokratien hängen von interessierten, aktiven und informierten Bürgerinnen und Bürgern ab. Allerdings ist deren Interesse an Politik und deren bürgerschaftliches Engagement deutlich zurückgegangen. Gleichzeitig ist ein Wan-

del in den familiären Lebensformen zu beobachten: Sie sind brüchiger und vielfältiger geworden, oft auch kurzlebiger. Gibt es einen Zusammenhang zwischen diesen beiden Phänomenen? Engagieren sich Kinder, die nicht mit beiden Elternteilen aufgewachsen sind, später im Erwachsenenalter seltener für die Gesellschaft, weil in nicht-intakten Familienverhältnissen zu wenig Sozialkapital aufgebaut wird? Die Frage wurde anhand von Daten aus 26 Wellen des Sozio-oekonomischen Panels aus den Jahren 1984–2009 untersucht. Die Daten geben Auskunft über den Familienstatus in der Kindheit. Als Maß des bürgerschaftlichen Engagements wurde ein Index gebildet, der aus Daten zu folgenden vier Komponenten besteht: politisches Interesse, Parteiidentifikation, Mitwirkung in Organisationen und freiwillige/ehrenamtliche Tätigkeit. Das Ergebnis zeigt, dass das Aufwachsen in einer nicht-intakten Familie zu einem signifikanten Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements im Erwachsenenalter führt.

Prognoseeigenschaften von Indikatoren zur Vorhersage des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland

39

Steffen R. Henzel und Sebastian Rast

Die Güte der Prognose der Veränderungsrate des BIP für das laufende und das kommende Quartal bestimmt entscheidend die Treffsicherheit jeder Konjunkturprognose. Am aktuellen Rand lassen sich dafür die Informationen aus monatlich veröffentlichten Konjunkturindikatoren nutzen. Für Deutschland gibt es eine Vielzahl solcher Indikatoren, und es stellt sich die Frage, welcher die besten Prognoseeigenschaften aufweist und damit das verlässlichste Signal zur aktuellen konjunkturellen Situation bereitstellt. In dem Artikel werden die gängigsten weichen Indikatoren für Deutschland bezüglich ihrer Prognosekraft für die Quartalswachstumsrate des BIP verglichen. Zudem wird der Informationsvorsprung dieser Indikatoren gegenüber dem Produktionsindex evaluiert.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima – Spezial zur Bundestagswahl: Große Koalition der Klimaretter?

47

Jana Lippelt, Johannes Pfeiffer und Luise Röpke

Am 22. September ist Bundestagswahl. Im Vergleich zum letzten Bundestagswahlkampf 2009 spielt die internationale Klimapolitik nur noch eine Nebenrolle. Die klimapolitischen Themen des Wahlkampfes werden vielmehr überdeckt von der Energiewende, die in Deutschland eingeleitet wurde. Der Beitrag stellt die klimapolitischen Zielsetzungen und Strategien sowie die Vorschläge zu ausgewählten Problemfeldern der Energiewende, die die fünf derzeit im Bundestag vertretenen Parteien in ihren Wahlprogrammen skizziert haben, gegenüber. Deutlich werden unterschiedliche Positionen vor allem bei den Vorstellungen zur weiteren Förderung der erneuerbaren Energien, zur Zukunft fossiler Energieträger und im Bereich der Gebäudesanierung.

ifo Konjunkturtest August 2013 in Kürze

56

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist erneut gestiegen. Die Unternehmer sind zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch der – wenngleich etwas verhaltene – Optimismus mit Blick auf die weitere Geschäftsentwicklung hat zugenommen. Die deutsche Wirtschaft schaltet einen Gang höher.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?

Im Juli dieses Jahres stellte die Europäische Kommission die Pläne zu einem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) als dritte Säule der Bankenunion neben der einheitlichen Bankenaufsicht durch die EZB und die Einlagensicherung vor. Der SRM soll neben einer europäischen Abwicklungsbehörde auch einen europäischen Abwicklungsfonds enthalten, der durch Abgaben von Banken und die Übertragung bestehender nationaler Fonds finanziert werden soll. Wie ist der Vorschlag der EU-Kommission zu bewerten?

Schritt für Schritt zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus

Es ist unbestritten, dass Europa einen einheitlichen Rahmen zur Abwicklung von Banken benötigt und dieser einen wichtigen Baustein im Gefüge einer Europäischen Bankenunion darstellt.

Spätestens seit Lehman Brothers ist klar, dass ein Bankzusammenbruch die Stabilität des gesamten Finanzsystems bedrohen kann, weil Banken eine Schlüsselrolle in modernen Volkswirtschaften einnehmen. Die mit einem Bankzusammenbruch einhergehenden Unsicherheiten und die Sorge um die Finanzstabilität können dazu verleiten, eine Bankenabwicklung zu verschleppen oder allein auf Kosten des Steuerzahlers zu lösen. Wenn Bankinvestoren und Bankmanagement eine solche staatliche Rettung in ihr Investitionskalkül miteinbeziehen, entsteht ein moralisches Dilemma (*moral hazard*): Investoren und Bankmanager orientieren sich nur noch an Renditen und gehen höhere Risiken ein, als sie es sonst tun würden. Ökonomisch ist es daher für die Stabilität der Finanzmärkte und der Eurozone wichtig, dass Banken, die in Schieflage geraten sind, tatsächlich auch rechtzeitig und in geordneter Weise abgewickelt werden können. Angesichts der zunehmenden Integration der europäischen Finanzmärkte kann Bankenabwicklung bei vielen großen Banken nur grenzüberschreitend gelingen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundesregierung die derzeitigen Regulierungsarbeiten auf europäischer Ebene. Die Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bankenabwicklungsrichtlinie; BRRD) liefert dabei die

zentrale Grundlage für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus – ihre Verabschiedung hat daher für uns oberste Priorität. Auf dieser Basis kann an dem von der Europäischen Kommission am 10. Juli 2013 vorgelegten Vorschlag für einen »single resolution mechanism« gearbeitet werden.

Ein solcher Abwicklungsmechanismus muss zum einen so ausgestaltet sein, dass Banken rechtzeitig, schnell, effektiv und effizient abgewickelt werden können. Zum anderen müssen dabei potenziell entstehende Fehlanreize möglichst ausgeschlossen, zumindest aber eingedämmt werden. Um dies zu gewährleisten, müssen die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

Alle rechtlichen Fragen müssen einvernehmlich geklärt sein

Es ist von essentieller Bedeutung, dass Abwicklungsentscheidungen rechtssicher getroffen werden können. Denn schon ein geringes Maß an Rechtsunsicherheit würde faktisch die Abwicklung von Banken behindern. Deshalb sollten Entscheidungen nur zentralisiert werden, soweit dies erforderlich und rechtssicher möglich ist. Denn das materielle Bankenabwicklungsrecht ist – anders als das Aufsichtsrecht – bisher nur wenig harmonisiert. Die Bankenabwicklungsrichtlinie ist hier ein Fortschritt, aber bis auf weiteres wird das anzuwendende Recht national sein. Deshalb sollte eine Abwicklung primär durch die Behörden erfolgen, die mit der relevanten Rechtslage am besten vertraut und die unmittelbar betroffen sind, also die Behörden des Heimatlandes einer Bank und die



Hartmut Koschyk*

* Hartmut Koschyk, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen.

aus den Ländern mit den wichtigsten Töchtern und Zweigstellen. Eine zentrale Entscheidungskompetenz ist dann nötig, wenn nationale Interessen und Konflikte zwischen nationalen Behörden eine schnelle Abwicklung verhindern.

Die EU-Kommission sollte nicht als Abwicklungsbehörde fungieren

Abwicklungsentscheidungen sollten von einer unabhängigen Behörde getroffen werden. Die Kommission erscheint dafür nicht geeignet, da aufgrund ihrer Zuständigkeit für Wettbewerbsaspekte und insbesondere für beihilferechtliche Fragen Interessenkonflikte bestehen. Stattdessen sollte – soweit dies im Streitfall erforderlich ist – ein zentrales Abwicklungsgremium unter Einbindung der nationalen Abwicklungsbehörden die Entscheidung treffen.

Die Budgethoheit der Mitgliedstaaten muss unangetastet bleiben

Der einzelne Mitgliedstaat muss an der Finanzierung der Bankenabwicklung substantiell und in erster Linie beteiligt bleiben, da ansonsten Fehlanreize für die nationale Wirtschaftspolitik entstehen können. So haben z.B. Spanien, Portugal, Irland und Zypern Immobilieninvestitionen stark gefördert. Sie haben damit positive Wachstumsimpulse erzielt, zugleich aber auch dazu beigetragen, dass die nationalen Banken übermäßige Risiken bei Immobilienkrediten übernommen haben. Wenn diese Risiken jetzt auf die europäische Ebene – auf einen EU-Fonds oder den ESM – abgewälzt werden könnten, würde dies den Anreiz zu einer riskanten nationalen Wirtschaftspolitik verstärken. Denn auch wenn die Aufsicht über die Banken zukünftig auf die europäische Ebene verlagert wird, kann die nationale Wirtschaftspolitik auch weiterhin die Bankbilanzen erheblich beeinflussen.

Die Haftungskaskade, die durch die Bankenabwicklungsrichtlinie vorgegeben worden ist, muss respektiert und die Bail-in-Regelungen müssen frühestmöglich umgesetzt werden

Die Beteiligung der Eigentümer und Gläubiger an den Kosten der Abwicklung (*Bail-in*) ist das Kernelement eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Diese Kostenbeteiligung ist essentiell, um die Verknüpfung von Bankrisiken und Risiken des Staates, d.h. letztlich der Steuerzahler, durchbrechen zu können. Wirksame und umfassende Regeln für die Beteiligung des Privatsektors müssen sicherstellen, dass die Steuerzahler lediglich in Ausnahmefällen und nachrangig herangezogen werden und so die Verknüpfung zwischen Bank und Staat tatsächlich grundlegend be-

schränkt wird. Es muss ex ante Klarheit darüber bestehen, wann und in welcher Reihenfolge Anteilseigner und Gläubiger an den Kosten einer Bankabwicklung beteiligt werden. Dabei können wir uns nicht bis 2018 auf Ad-hoc-Lösungen verlassen, sondern wir brauchen klare Regeln so schnell wie möglich.

Der Vorschlag der Kommission vom 10. Juli 2013 ist aus unserer Sicht noch nicht geeignet, die vorgenannten Bedingungen zu erfüllen. Der Kommissionsentwurf sieht die vollständige Übertragung und Zentralisierung von Entscheidungen über die Abwicklung aller Eurozonen-Banken auf die europäische Ebene vor. Zur Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen sollen alle Eurozonen-Banken Beiträge an einen europäischen Abwicklungsfonds zahlen. Nicht geregelt wird jedoch, wie die Abwicklungsfinanzierung ausgestaltet werden soll, bis der Fonds gefüllt ist.

Die geltenden EU-Verträge bieten durchaus eine angemessene Basis für die Errichtung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus und in bestimmten Grenzen auch für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob sie eine ausreichende Grundlage bieten, um eine vollständig zentralisierte Abwicklungsbehörde mit der für solche Entscheidungen notwendigen Rechtssicherheit schaffen zu können.

Problematisch sind auch die möglichen Auswirkungen zentraler Abwicklungsentscheidungen auf nationale Haushalte und auf das nationale Budgetbewilligungsrecht als Königsrecht des Parlaments. Insbesondere besteht die Gefahr, dass während der zehnjährigen Aufbauphase des europäischen Bankenfonds Abwicklungsentscheidungen auf die Steuerzahler durchschlagen werden. In jedem Fall gilt zu bedenken, dass die Unsicherheit über die Abwicklungsfinanzierung dazu führen kann, dass Abwicklungsentscheidungen verzögert werden.

Kritisch ist, dass der Kommissionsentwurf vorsieht, die Bail-in-Regelungen der Bankenabwicklungsrichtlinie, also die Vorgaben zur Einbeziehung von Gläubigern in die Kosten der Abwicklung, erst 2018 in Kraft treten zu lassen. Nur wenn Investoren auch die Risiken ihrer Entscheidungen tragen müssen, können Fehlanreize vermieden werden. Ein europäischer Abwicklungsfonds, insbesondere ohne klare Regeln für einen Bail-in-Mechanismus, bringt die Gefahr mit sich, dass auf die Heranziehung der Aktionäre und Gläubiger verzichtet wird, so dass die Lasten auf alle Banken bzw. Staaten der Eurozone verlagert werden. Ohne Bail-in hätten Investoren keinen Anreiz, Risiken realistisch zu bewerten; sie könnten sich blind auf eine Stützung durch den europäischen Abwicklungsfonds verlassen.

Auf Basis dieser Überlegungen spricht sich die Bundesregierung für eine zweistufige Vorgehensweise aus: Sobald

die einheitliche Aufsicht funktionsfähig ist, die Bankenabwicklungsrichtlinie verabschiedet und die Kapitalregelungen entsprechend Basel III in Kraft getreten sind, wird zunächst ein Abwicklungsmechanismus installiert, der auf einem Netzwerk eng koordinierter nationaler Abwicklungsbehörden basiert. Ein einheitliches Abwicklungsgremium soll die konsistente Anwendung der geltenden Rechtsvorschriften sicherstellen und über Koordinations- und Mediationsbefugnisse im Falle einer grenzüberschreitenden Bankenabwicklung verfügen.

Anstelle eines zentralen europäischen Abwicklungsfonds, der erst über viele Jahre hinweg durch Beiträge des Finanzsektors aufgebaut werden muss, sollte ein europäisches System nationaler Abwicklungsfonds geschaffen werden, wie sie in manchen Mitgliedstaaten bereits bestehen. Ein solches Netzwerk könnte eine mit der Verantwortung konsistente Haftungsstruktur und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gewährleisten. Bestehende Altlasten würden so von der nationalen Ebene getragen. Ein vorab festgelegter Lastenteilungsschlüssel auf Basis klarer und transparenter Regeln würde dazu beitragen, mögliche Konflikte mit Blick auf die Abwicklungsfinanzierung zu vermeiden und so die schnelle und effektive Abwicklung von grenzüberschreitend tätigen Banken ermöglichen. Sollten zusätzliche Finanzmittel benötigt werden, z.B. weil die Bankenabwicklungsfonds nicht ausreichen, könnte der öffentliche Sektor einspringen, um einen glaubwürdigen Letztsicherungsmechanismus sicherzustellen. Dabei sollte zunächst der jeweilige Mitgliedstaat herangezogen werden und nur zuletzt der ESM, nämlich erst dann, wenn ein Mitgliedstaat ansonsten überfordert wäre, und auch nur auf Antrag des Mitgliedstaats und gegen Konditionalität. Durch die vorrangige Beteiligung des Mitgliedstaats an den Kosten der Abwicklung würde Fehlanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der nationalen Wirtschaftspolitik eingedämmt.

Ein derart ausgestalteter Abwicklungsmechanismus hätte den weiteren Vorteil, dass mit diesem dezentralen Ansatz die rechtssichere Anwendung nationalen Rechts leichter sichergestellt werden könnte.

Ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus dieser Gestalt, der zunächst auf eine enge europäische Kooperation basierend auf national initiierten Entscheidungen setzt, ist auch ohne eine Vertragsänderung zu erreichen. Ein solcher Mechanismus steht in Einklang mit den derzeitigen wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Gegebenheiten. Eine solche Lösung verschafft uns zudem die notwendige Zeit, um eine mögliche 2. Stufe vorzubereiten, ggf. auf der Basis von Vertragsänderungen.



Thomas Gstädtner*

Der Kommissionsvorschlag für einen Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM)

Nachdem sich Rat und Parlament auf die Grundstruktur des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) geeinigt haben, hat sich die Europäische Kommission einem weiteren Bestandteil der Europäischen Bankenunion zugewandt, dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM). Hierzu wurde von der Kommission am 10. Juli 2013 ein Verordnungsvorschlag vorgelegt, der bereits im Vorfeld der Veröffentlichung heftig diskutiert wurde.¹ Im Folgenden soll das Grundkonzept des SRM kurz dargestellt und bewertet werden.

Nach der Finanzkrise hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Instrumentarien des allgemeinen Insolvenzrechts für die Abwicklung einer Bank ungeeignet sind und es eines speziellen Rechts für die Reorganisation und Abwicklung von Banken bedarf. In Deutschland wurde aufgrund dessen zum 1. Januar 2011 ein nationales Restrukturierungsrecht eingeführt mit dem Soffin als Restrukturierungsbehörde.² Auf europäischer Ebene hat sich Ende Juni 2013 der Europäische Rat auf eine europäische Bankenrestrukturierungsrichtlinie (BRStrR) geeinigt, gefolgt vom Vorschlag der EU-Kommission für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus.³ Während allerdings die BRStrR eine Anglei-

* Dr. Thomas Gstädtner, RA, Solicitor (England and Wales) ist Head of Legal/Regulatory Change Management in der Rechtsabteilung einer großen deutschen Bank in London. Im Rahmen seiner Tätigkeit befasst er sich auch mit der Umsetzung der neuen CRD IV in die tägliche Praxis der Bank sowie anderen bankaufsichtlichen Themen. Er ist 1. Vorsitzender des Forum Kapitalmarktinstrumente – Kapitalmarktfinanzierung. Dieser Artikel stellt seine persönliche Auffassung dar.

¹ Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung »zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds« (im Folgenden SRM-Verordnung oder SRM-V), online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0520:FIN:DE:PDF>.

² Restrukturierungsgesetz, BGBI I 2010, S. 1900.

³ Ratsvorschlag für eine Bankenrestrukturierungsrichtlinie vom 28. Juni 2013, online verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st11/st11148-re01.en13.pdf>.

chung des Rechts in der gesamten EU anstrebt, ist die SRM-V prinzipiell für die Staaten der Eurozone konzipiert. Nach der BRStrR verbleibt die Zuständigkeit für die Abwicklung einer Bank weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Bei grenzüberschreitenden Bankabwicklungen soll allerdings die Zusammenarbeit der nationalen Abwicklungsbehörden über sogenannte Kollegien gestärkt werden. Im Gegensatz dazu zielt die SRM-V darauf ab, den institutionellen Rahmen für die Abwicklung von Banken, im Gleichschritt zur Aufsicht (SSM), auf die europäische Ebene zu heben. Die SRM-V überträgt deshalb die Aufgabe der Bankenabwicklung sowohl an den SRM als zentraler Abwicklungsbehörde als auch an die EU-Kommission. Es ist allerdings nicht der SRM, der befugt ist, über die Abwicklung einer Bank zu entscheiden. Diese Aufgabe wird gem. Art. 16 Abs. 6 SRM-V der Kommission übertragen, welche auf der Basis der Empfehlungen des SRM oder auf eigene Initiative tätig werden kann. Die Kommission trifft die Grundsatzentscheidung, ob eine Bank abgewickelt werden soll, sie entscheidet, welche Abwicklungsinstrumente eingesetzt werden sollen und ob der Abwicklungsfonds zur Finanzierung der Abwicklung herangezogen werden soll. Auf der Basis der Entscheidung der Kommission ist der SRM wiederum zuständig, das Programm zur Abwicklung der Bank zu erarbeiten und die nationalen Abwicklungsbehörden mit der Umsetzung dieses Programms zu beauftragen. Die nationalen Behörden setzen das Programm im Rahmen des nationalen Rechts um, haben aber keine eigenen Ermessensspielräume. Falls sie von den Vorgaben des SRM abweichen, kann der SRM Anweisungen entsprechend dem Abwicklungsprogramm unmittelbar an die Banken erteilen.

Auf die Funktionsweise des SRM soll im Folgenden kurz eingegangen werden. Grundsätzlich wird der SRM eingeschaltet, wenn gem. Art. 16 Abs. 1 SRM-V entweder die EZB oder die nationale Aufsichtsbehörde feststellen, dass eine Bank scheitert bzw. aller Voraussicht nach scheitern wird und aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit und der gegebenen Umstände keine andere privatwirtschaftliche oder aufsichtliche Maßnahme möglich erscheint. Innerhalb des SRM wird gem. Art. 38 SRM-V ein Ausschuss für die Einheitliche Abwicklung errichtet, der nach Art. 38 Abs. 3 von einem Executive Director vertreten wird und nach Art. 41 SRM-V dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission verantwortlich ist. Der Ausschuss tagt gem. Art. 39 Abs. 3 SRM-V entweder im Plenum oder als Direktorium. Das Plenum ist praktisch die Vollversammlung des SRM und setzt sich zusammen aus Vertretern der EZB, der Kommission und der nationalen Abwicklungsbehörden sowie dem Executive Director und dessen Stellvertreter. Im Plenum werden alle Entscheidungen genereller Natur getroffen, z.B. gem. Art. 46 SRM-V das jährliche Arbeitsprogramm des Ausschusses, das Budget, die Verabschiedung von Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten der Mitglieder des Ausschusses oder Entschei-

dungen bzgl. der Organisation des Ausschusses. Zu den Aufgaben des Direktoriums gehört gem. Art. 50 SRM-V die Vorbereitung der Plenumsitzung sowie Entscheidungen zur Umsetzung der SRM-V. Hierunter fällt insbesondere die Erarbeitung von Empfehlungen an die Kommission im Hinblick auf die Abwicklung von individuellen Banken. Im Gegensatz zu Plenartagungen setzt sich das Direktorium grundsätzlich aus dem Executive Director, dessen Stellvertreter und den Vertretern von Kommission und EZB zusammen. Wenn über Abwicklungsmaßnahmen hinsichtlich einer Bank entschieden wird, die in nur einem Mitgliedstaat niedergelassen und tätig ist, kann ein Vertreter dieses Mitgliedstaates ebenfalls an der Sitzung des Direktoriums teilnehmen. Bei grenzüberschreitend tätigen Banken ist die Zusammensetzung des Direktoriums wieder unterschiedlich. Nach Art. 49 Abs. 3 SRM-V nehmen zusätzlich zu den genannten Mitgliedern noch Vertreter aus den Mitgliedstaaten an der Sitzung teil, in denen die von der Entscheidung betroffene Bank ein Tochterunternehmen oder eine Niederlassung hat. Nach Art. 51 Abs. 2 SRM-E hat die Stammbesetzung des Ausschusses je eine volle Stimme ebenso wie der Vertreter der Abwicklungsbehörde des Sitzstaates der Bank. Die Vertreter der Gaststaaten haben zusammengenommen ebenfalls eine Stimme (jeder Gaststaat hat ein Stimmengewicht von einer Stimme geteilt durch die Gesamtzahl von Staaten, in denen die Bank Töchter bzw. Niederlassungen hat).

Die Abwicklungsinstrumentarien des SRM und der Kommission entsprechen denen, die in der europäischen Bankenrestrukturierungsrichtlinie zur Verfügung gestellt werden. Rechtstechnisch wird hierfür bei vielen Regelungen zur Bankenabwicklung in der SRM-V auf die Regelungen der Bankenrestrukturierungsrichtlinie verwiesen, oder diese werden in der SRM-V wortwörtlich wiedergegeben. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um das Instrument der Unternehmensveräußerung, die Errichtung einer Brückenbank, die Ausgliederung von Vermögenswerten und schließlich das Instrument des Bail-in (vgl. hierzu Gstädtner 2013).

Bei einer Bewertung der Vorschläge der Kommission stellt sich zunächst die Frage, warum es eines europäischen Abwicklungsmechanismus, in welcher Form auch immer, bedarf? Es ist heute zwar anerkannt, dass eine funktionierende Bankenunion auch die entsprechenden Institutionen zur Abwicklung von gescheiterten Banken vorhalten muss. Wieso aber muss die Abwicklung von Banken auf europäischer Ebene geregelt werden und nicht auf nationalstaatlicher Ebene? Hierfür wird von der Kommission vorgebracht, dass eine zentrale Behörde eine Abwicklung systematischer und effizienter behandeln kann, als eine nationale Behörde mit limitierten Ressourcen. Außerdem wird argumentiert, dass ein europäischer Abwicklungsfonds Steuerzahler effektiver schützen kann als nationale Fonds. Das erste Argument ist im Hinblick auf Großbanken durchaus nachvollziehbar. Das

zweite Argument überzeugt dagegen nicht. Hier wird ausgelassen, dass natürlich nicht nur der europäische Fonds größer sein wird, sondern auch der Gesamtumfang der potenziellen Risiken, die über den Fonds aufgefangen werden müssen, schließlich soll der Fonds nach Auffassung der Kommission als Haftungsmasse für alle Banken der Eurozone bereitstehen. Es gibt aber durchaus Gründe für die Organisation der Bankenabwicklung auf europäischer Ebene. Hierfür spricht zum einen, dass man auf diese Weise dem Ziel eines tatsächlich europäischen Finanz- und Kapitalmarkts deutlich näher kommt. Dies ist für das Funktionieren der Europäischen Währungsunion unabdingbar. Ein weiteres Argument liegt darin, dass bei großen, grenzüberschreitend tätigen Banken die Abwicklung nur unzureichend auf rein nationaler Ebene organisiert und durchgeführt werden kann, weil bei Großbanken auch andere Staaten von der Abwicklung betroffen sind, in denen die Großbanken tätig sind oder Niederlassungen haben. Aus institutioneller Sicht spricht für die Verlagerung der Bankenabwicklung auf eine europäische Ebene, dass man im Rahmen des SSM die Entscheidung getroffen hat, die großen, grenzüberschreitend tätigen Banken in Zukunft direkt durch die EZB beaufsichtigen zu lassen. Bankaufsicht und Bankabwicklung sollten auf derselben Ebene ausgeübt werden, ansonsten sind gegenseitige Schuldzuweisungen vorprogrammiert, etwa wenn die EZB die unmittelbare Aufsicht über die Banken ausübt, die Entscheidungen über die Abwicklung und die Finanzierung der Abwicklung aber ausschließlich auf nationaler Ebene getroffen werden oder im umgekehrten Fall. Im Rahmen des SSM hat man sich gem. Art. 5 Abs. 4 und Abs. 6 SSM-V bewusst dafür entschieden, die unmittelbare Aufsichtstätigkeit für Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die als systemisch weniger signifikant anzusehen sind, bei den nationalen Aufsichtsbehörden zu belassen. Aus demselben Grund sollten diese Banken und Sparkassen vom Anwendungsbereich des SRM ausgenommen werden. Aufgrund der stark regionalen und nicht grenzüberschreitenden Ausrichtung dieser Banken, ist der Einbezug von kleinen Instituten in den SRM auch für die Verwirklichung einer Finanzmarktunion nicht zwingend notwendig. Letztlich sollten Aufsicht und Abwicklung für kleine Institute auf nationaler Ebene (durchaus mit einer europäischen Koordinierung der Praxis) und für große, grenzüberschreitend tätige Institute auf europäischer Ebene organisiert sein. Gleichzeitig sollte der Abwicklungsfonds für kleine Institute weiterhin auf nationaler Ebene organisiert sein. Für die großen, grenzüberschreitend tätigen Banken macht ein europäischer Abwicklungsfonds, gespeist von Beiträgen derselben Großbanken dagegen durchaus Sinn. Für den Fall, dass die Mittel des Abwicklungsfonds nicht ausreichen, etwa bei systemischen Krisen, benötigt jedes Abwicklungsregime auch einen öffentlichen Back-stop, der die Finanzierung der Abwicklung glaubwürdig untermauert. Bei kleinen Instituten sollte diese Rolle ausschließlich dem jeweiligen Mitgliedstaat zufallen, in dem das kleine Institut seinen Sitz hat. Aber selbst bei

Großbanken, die durch die EZB beaufsichtigt werden, gibt es gute Gründe, den Back-stop nicht zu vergemeinschaften, sondern in erster Linie durch den Sitzstaat der Bank zu finanzieren. Eine signifikante Beteiligung des Sitzstaates der Bank ist gerechtfertigt, da trotz einer europäischen Bankaufsicht, die Nationalstaaten weiterhin einen enormen Einfluss nehmen können auf Teile des Rechtsrahmens, in dem ihre Banken agieren. Für diese Lösung spricht ebenfalls, dass die lokale Wirtschaft des jeweiligen Mitgliedstaates meist auch bei großen, grenzüberschreitend tätigen Banken der größte Nutznießer von Dienstleistungen der Bank ist und auch das Steueraufkommen zum großen Teil dem Sitzstaat der Bank zufließt. Der erhöhte Anteil des Sitzstaates am Back-stop für die durch die EZB beaufsichtigten Banken sollte auf Basis noch zu definierender Kriterien vorab exakt festgelegt werden. Ein Anhaltspunkt für eine Kostenaufteilung kann beispielsweise die Höhe der Assets der Bank im Sitzstaat im Vergleich zu den Gesamtassets der Bank in anderen Ländern sein (vgl. Goodhart 2013). Hierbei sollte es in jedem Fall einen Mindestanteil des Sitzstaates geben. Im Hinblick auf die Finanzierung des verbleibenden Anteils kommt in Frage, die gesamte Eurozone über den ESM zu beteiligen oder nur die Staaten an den Kosten des Back-stop zu beteiligen, in welchen die Bank tätig ist, gemessen an den Assets der Bank im jeweiligen Gastland. Die zweite Variante wäre sicherlich gerechter, aus ähnlichen Gründen, die auch schon die erhöhte Beteiligung des Sitzstaates rechtfertigen. Entscheidend in dieser Frage ist in jedem Fall, dass die Kostenaufteilung zwischen den Staaten vorab festgelegt ist. Im Laufe des Abwicklungsprozesses lässt sich in dieser Frage nur noch schwer eine Einigung erzielen.

Die Vorschläge der Kommission setzen sehr stark auf eine Zentralisierung der Entscheidungen und der Haftung. Einmal werden sämtliche Banken in den Zuständigkeitsbereich des SRM einbezogen, also auch kleine Institute, wie beispielsweise Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Darüber hinaus zielt der Entwurf darauf ab, einen großen europäischen Abwicklungsfonds zu errichten, in dem die nationalen Fonds aufgehen sollen. Aus den oben genannten Gründen ist diese Vorgehensweise nicht richtig. Sie würde dazu führen, dass gerade bei kleinen Instituten die Entscheidungen auf einer Ebene getroffen werden, welche die Probleme vor Ort weniger gut einschätzen kann. Dies widerspricht dem Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 5 EUV.

Ein weiteres Problem ist in der kombinierten Einbeziehung von SRM und Kommission in die Restrukturierung und Abwicklung von Banken zu sehen. Entscheidungen über Bankabwicklungen müssen in der Regel unter hohem Zeitdruck getroffen werden. In manchen Fällen bleibt den entscheidenden Behörden nur ein Wochenende Zeit, um ihren Maßnahmenkatalog zu beschließen. Angesichts dieses Zeitdrucks ist die Kombination von SRM und Kommission nicht sachdienlich, sondern übermäßig bürokratisch. Es wäre bes-

ser, eine einzige Abwicklungsbehörde mit sämtlichen Befugnissen auszustatten.

Wenn man zum Schluss kommt, dass die Abwicklung von Großbanken besser auf europäischer Ebene vorgenommen werden soll, stellt sich als nächstes die Frage, ob es hierfür tatsächlich einer europäischen Abwicklungsbehörde bedarf oder ob der SRM auch als ein eng kooperierendes Netzwerk nationaler Behörden ausreichend ist. Die Kommission favorisiert mit dem Abwicklungsausschuss und der Kommission als zentrale Entscheidungsgremien den ersten Weg. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, obwohl die Kombination von zwei Behörden aus den oben genannten Gründen abgelehnt wird. Im Hinblick auf die effektive Organisation von grenzüberschreitenden Bankabwicklungen ist eine zentrale Behörde sicherlich besser geeignet als ein Netzwerk nationaler Behörden. Die Erfahrung aufgrund einiger Beispiele (z.B. Fortis und Dexia) der jüngeren Vergangenheit zeigt, dass die Kooperation nationaler Behörden meist dann an ihre Grenzen stößt, wenn es um die Aufteilung finanzieller Lasten zwischen den Staaten geht, was bei einer Bankabwicklung in der Regel der Fall ist. Das Problem am Vorschlag der Kommission ist allerdings die unzureichende Rechtsgrundlage. Die Kommission stützt ihren Vorschlag auf Art. 114 AEUV. Art. 114 AEUV ist Teil von Kapitel 3 des AEUV, der sich mit der Angleichung von Rechtsvorschriften in der EU befasst. Mit dem SRM-Vorschlag geht es allerdings nicht um die Angleichung von Rechtsvorschriften, vielmehr sollen der Kommission beträchtliche Befugnisse im Rahmen einer Bankabwicklung übertragen werden. Die Entscheidung über die Abwicklung einer Bank und die Art und Weise der Abwicklung hat enorme Auswirkungen auf eine Reihe von Parteien. Betroffen ist nicht nur die Bank selbst, eine Bankabwicklung hat auch erhebliche Konsequenzen für die Kunden, Geschäftspartner und Investoren der Bank. Wenn beispielsweise ein Bail-in im Rahmen der Bankabwicklung vorgenommen werden soll, können die Anleger in bail-in-fähige Kapitalmarktinstrumente ihre Forderungen gegen die Bank teilweise oder möglicherweise ganz abschreiben. Schließlich kann die Entscheidung über die Abwicklung einer Bank zu direkten oder indirekten Belastungen nationaler oder europäischer Steuerzahler führen, wenn beispielsweise Zwischenfinanzierungen bereitgestellt werden müssen, weil der nationale oder europäische Abwicklungsfonds noch nicht existiert oder nicht groß genug ist. Daraus wird deutlich, dass ein Einheitlicher Abwicklungsmechanismus zwingend eine stabile Rechtsgrundlage benötigt, wenn man ihm derartige Befugnisse übertragen will. Diese Rechtsgrundlage stellen die Europäischen Verträge derzeit nicht bereit. Aus diesem Grund ist die vorherige Abänderung der Verträge zwingend notwendig. Dies verzögert zwar den Start des SRM in der Form einer zentralisierten Abwicklungsbehörde für Großbanken, hier gilt jedoch ebenso wie beim SSM: Qualität geht vor Geschwindigkeit! In der Zwischenzeit sollte die Kooperation der nationalen Abwicklungsbehörden

weiter verbessert werden. Entsprechende Vorschläge sind bereits in die europäische Bankenrestrukturierungsrichtlinie eingearbeitet worden. In einem Übergangsstadium sollte, auf diesem Vorschlag aufbauend, die Zusammenarbeit der Restrukturierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Eurozone noch zusätzlich verstärkt werden.

Literatur

Goodhart, C.A.E. (2013), »Funding Arrangements and Burden Sharing in Banking Resolution«, *Banking Union for Europe*, online verfügbar unter: http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/Banking_Union.pdf,

Gstädtner, T. (2013), »Ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht als Grundbestandteil der europäischen Bankenunion«, *ifo Schnelldienst* 66(7), 12–21, und *Recht der Finanzinstrumente* (3), 180–190.



Tobias Tröger*

Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus – europäisches Allheilmittel oder Weiße Salbe?

Bedeutung im institutionellen Gefüge der Bankenunion

Die Staatsschuldenkrise hat u.a. zu einer Auflösung des europäischen Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und einer Refragmentierung desselben entlang nationaler Grenzen geführt. Die fiskalischen Ungleichgewichte übersetzten sich nicht nur in zunehmend abweichende Risikoaufschläge für Staatsanleihen, sondern auch in korrelierende Geschäftskosten der Banken. Letztere hingen zunehmend von der fiskalischen Stärke des Heimatstaates der Institute und der Glaubwürdigkeit seiner Auffangmechanismen ab. Zur Umkehr dieser Entwicklung und um den Teufelskreis sich wechselseitig verstärkender Banken- und Staatsschuldenkrisen zu durchbrechen, haben sich die europäischen Institutionen grundsätzlich dazu bekannt, eine Bankenunion zu schaffen. Der Dreh- und Angelpunkt der verfolgten Strategie liegt dabei darin, durch die Schaffung zentraler, d.h. supranationaler Auffangmechanismen die Ausfallrisiken von Banken und Staaten nachhaltig zu entkoppeln. Aus Sicht der Märkte hinge die Überlebensfähigkeit des Bankensystems nicht mehr von der Leistungsfähigkeit einzelner, sondern von derjenigen der Gesamtheit aller Mitgliedstaaten der Eurozone ab. Hierdurch soll sowohl der Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen – durch Wiederherstellung einheitlicher Finanzierungsbedingungen für alle Institute – wiederbelebt als auch die Umsetzung einer einheitlichen Geldpolitik – durch Sicherung der gleichmäßigen Wirksamkeit von Leitzinsänderungen in allen Mitgliedstaaten der Währungsunion – ermöglicht werden.

* Prof. Dr. Tobias Tröger ist Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Rechtstheorie, an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Fellow am Center for Financial Studies (CFS) und Principal Investigator am LOEWE-Zentrum Secure Architecture for Finance in Europe (SAFE).

Der Logik der Bankenunion ist darüber hinaus aber auch eine Europäisierung der Verantwortung für die prudentielle Aufsicht und die Sanierung und Abwicklung inhärent, um eine Anreizausrichtung der Entscheidungsträger zu erreichen, die moralische Risiken weitgehend ausschließt. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus folgerichtig, wenn Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) als Vorbedingungen einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) betrachtet und geschaffen werden sollen. Gemessen an ihrer Stoßrichtung bliebe die Architektur aber unvollständig, die zentralen Reformziele wären nicht zu verwirklichen, wenn nicht gleichzeitig glaubwürdige, gemeinschaftliche Auffangmechanismen neben SSM und SRM geschaffen würden. Erst diese trennen die Wechselwirkungen zwischen Bankenkrisen und Haushalten der Mitgliedstaaten und sorgen für den unverzichtbaren Gleichlauf der Anreize aller wesentlichen Akteure – auch europäische Aufsicht und Abwicklung stellen ein mit Externalitäten befrachtetes Danaergeschenk dar, wenn die Rechnung eines zu laxen Vollzugs vom nationalen Steuerzahler übernommen werden müsste.

Gleichzeitig ist zu beachten, dass gerade auch die einzelnen Elemente des institutionellen Reformpakets in ihrer Binnenstruktur so beschaffen sein müssen, dass vorhersehbare Ineffizienzen nicht dazu führen, dass Vorteile der Supranationalisierung aufgehoben oder gar in ihr Gegenteil verkehrt werden. Nach dem Verordnungsentwurf der Kommission zu urteilen, ist der SRM zwar grundsätzlich besser aufgestellt als der in vielerlei Hinsicht suboptimale SSM, gleichwohl aber zeichnet sich bereits eine Reihe von Punkten ab, die Zweifel an der Zweckmäßigkeit des institutionellen Arrangements aufkommen lassen.

Kompetenzgrundlage und interne Entscheidungsstruktur

Im Rahmen des SRM schlägt die Kommission vor, eine neue europäische Behörde mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen. Dieser Einheitliche Abwicklungsrat (Single Resolution Board, SRB) soll prinzipiell für Sanierung und Abwicklung aller Banken des Euroraums und der an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, zuständig sein. Wie bereits beim SSM zeigt sich aber auch beim SRB, dass die Phobie der europäischen Legislativorgane, eine ganz andere demokratische Rechenschaftspflichten auslösende Änderung der konstituierenden Verträge der EU herbeizuführen, um auf sicherer rechtlicher Grundlage zweckmäßige Strukturen schaffen zu können, ineffiziente Kompromisse in der institutionellen Architektur der Bankenunion bedingt. So ist im Be-

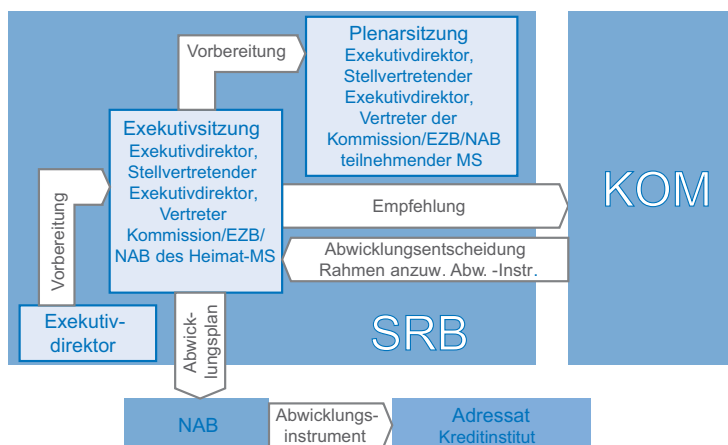
reich der Aufsicht eine zweckwidrige Befassung des EZB-Rats mit allen Aufsichtsentscheidungen allein deshalb vorgesehen, weil sich der europäische Gesetzgeber einer – keinesfalls zwingenden – Deutung des einschlägigen Primärrechts angeschlossen hat. Beim SRM steht eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 1958 (Rechtssache 9/56 – *Meroni*) im Weg, die in der Lesart der Kommission dazu zwingt, eine durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) selbst vorgesehene Institution mit der Kompetenz zur Letztentscheidung dort zu betrauen, wo Ermessensspielräume bestehen. Über Ob und Wie der Sanierung und Abwicklung fallierender Banken soll daher im SRM letztlich die Kommission auf Vorschlag des SRB entscheiden (vgl. Abb. 1). Mit anderen Worten, weil eine Delegation der Entscheidungskompetenz an den neugeschaffenen, die entsprechende Expertise bündelnden SRB innerhalb des existierenden rechtlichen Rahmens nicht möglich erscheint, wird eine weitere, potenziell mit Verzögerungen verbundene Entscheidungsebene eingezogen und eine ressourcenbindende Duplizierung von Sachverstand in Kauf genommen: Auch bei der Kommission muss ein administrativer Unterbau aufgebaut werden, der zu einer sachkundigen Beurteilung der Vorschläge des – über einen ebensolchen verfügenden – SRB in der Lage ist. Das begrüßenswerte Bemühen, innerhalb des SRB schlanke, rasche Entscheidungen ermöglichende Strukturen zu schaffen, indem sämtliche Sanierungs- und Abwicklungsentscheidungen in Exekutivsitzen getroffen werden, an denen nur der Exekutivdirektor des SRB, sein Stellvertreter, je ein Repräsentant der EZB, der Kommission und des Heimatstaats des betroffenen Instituts teilnimmt, während das sämtliche Mitglieder repräsentierende Plenum nur für die weniger zeitsensitiven Fragen der Binnenorganisatorin und des Budgets zuständig ist, wird also allein durch die unzureichenden Rechtsgrundlagen konterkariert.

Zusammenwirken mit nationalen Abwicklungsbehörden und prudentiellen Aufsehern des SRM

Die erläuternden Mitteilungen zum Verordnungsvorschlag der Kommission behaupten zwar vollmundig, dass die administrative Umsetzung eines einheitlichen Abwicklungsregimes für alle Banken der Eurozone – anders als die prudentielle Aufsicht – eine auf supranationaler Ebene vollständig zu bewältigende Aufgabe darstelle. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, dass auch der SRM eine Hybridkonstruktion ist, die eine mittelstarke Zentralisierung bei europäischen Institutionen vorsieht und sich im Übrigen auf nationale Abwicklungsbehörden (NAB) verlässt. So erfolgt die Umsetzung der Abwicklungsentscheidung der Kommission und des darin abgesteckten Rahmens der anzuwendenden Abwicklungsinstrumente (*framework of resolution tools*) durch die Vorgabe eines konkreten Abwicklungsplans (*resolution scheme*) durch den SRB, der sich an die NAB richtet, die diesen durch Anwendung der Abwicklungsinstrumente gegenüber den betroffenen Instituten umsetzen (vgl. Abb. 1). Neben der Rolle in der eigentlichen Krisenbewältigung kommt den NAB auch in der Vorbereitung möglicher Sanierungs- und Abwicklungsszenarien hochkomplexer Kreditinstitute entscheidende Bedeutung zu, weil die Abwicklungsplanung des SRB auf Informationen der NAB angewiesen bleibt.

Die also an mehreren, entscheidenden Stellen notwendige Kooperation supranationaler und nationaler Behörden geht davon aus, dass letztere allein aufgrund der starken Anordnungs- und Kontrollrechte des SRB optimale Anstrengung bei der Verrichtung ihrer Ausführungs- bzw. Zulieferdienste prästieren werden, ohne dass integrative Elemente positive Anreize in diese Richtung setzen müssten. Die zugrunde liegende Vorstellung, es ginge primär darum, der Vereinnahmung nationaler Behörden durch die regulierungsunterworfenen Branche (*capture*) bzw. die politische Klasse des jeweiligen Mitgliedstaates entgegenzuwirken, indem scharf durchregierende europäische Institutionen geschaffen werden, mag vor den jüngsten Erfahrungen in Spanien und Zypern verständlich sein. Sie vernachlässigt aber die ebenfalls bestehende Notwendigkeit, Anreize dafür zu setzen, dass die lokale Expertise und spezifischen Marktkenntnisse nationaler Behörden von diesen freiwillig in das europäische Regime eingebracht und allfällige Revierstreitigkeiten (*turf wars*) vermieden werden.

Abb. 1
Entscheidungsstrukturen innerhalb des SRM



Quelle: Darstellung des Autors.

einschließlich Frühintervention zuständigen EZB unverzichtbar. Es lässt sich zumindest darüber streiten, ob die auch an dieser Stelle erforderliche, zwischenbehördliche Kooperation nicht zweckmäßig durch ein Zusammenlegen von Aufsichts- und Abwicklungszuständigkeit vermieden werden könnte. Gedankenspiele in diese Richtung verbieten sich aber wiederum im Hinblick auf die unzureichenden primärrechtlichen Fundamente der Bankenunion, weil diese einerseits rechtssicher nur die Betrauung der EZB mit der Aufsichtszuständigkeit erlauben, sich aber andererseits eine Verortung auch der Abwicklungskompetenz bei der Zentralbank im Hinblick auf die fiskalischen Auswirkungen von Sanierungs- und Abwicklungsentscheidungen verbietet.

Bail-in-Instrumentarium und Single Bank Resolution Fund

Bei den innerhalb des SRM anzuwendenden Abwicklungsinstrumenten ist die zentrale Lektion der letzten Jahre im Prinzip umgesetzt, d.h. die Verlustpartizipation der Gläubiger des kriselnden Instituts kann erzwungen werden, bevor umlagefinanzierte Auffangmechanismen der Bankwirtschaft oder gar Steuergelder zur Rettung herangezogen werden. Der Verordnungsentwurf sieht ein *Bail-in*-Instrument vor, das die Abwertung oder Umwandlung von Positionen auf der Passivseite der Bilanz entlang einer klar definierten Hierarchie erlaubt. Der SRB wird zudem ermächtigt, in Abstimmung u.a. mit der EZB über die Eigenkapitalvorgaben von CRD IV/CRR hinausgehende Minimalanforderungen an das vorzuhaltende, einem *Bail-in* unterworfenen Eigen- und Fremdkapital zu stellen. So wird der Wasserfall, der wohl bereits in der hellenischen Zeit dem Delos-Tempel bekannt gewesen sein dürfte, zum Gegenstand einer komplexen, technischen Regelung.

Die eigentliche Krux liegt allerdings nach wie vor darin, im Einzelfall nicht aufweichbare Kriterien für die Gläubigerpartizipation ex ante festzulegen, um tatsächlich jegliche Ex-post-Neuverhandlung auszuschließen. Letztere hingen nämlich wiederum von den bestehenden Machtverhältnissen oder auch politischen Einflussmöglichkeiten einzelner Gläubigergruppen ab, so dass es gerade nicht zu der gewünschten Stärkung der Marktdisziplin durch von Anfang an transparent ausfallbedrohte Gläubiger der Banken käme. Zentrale Bedeutung für die Zielverwirklichung wird der praktischen Handhabung der vielfältigen Ausnahmetatbestände zukommen, von denen insbesondere derjenige für systemische Risiken besonderes Augenmerk verdient. So unverzichtbar dieser einerseits ist, weil kein Abwicklungsregime als solches das Problem des *too big to fail* aus der Welt schafft, so groß ist andererseits das Missbrauchspotenzial, wenn der (partielle) Verzicht auf Gläubigerpartizipation mit diffusen Hinweisen auf weitreichende Ansteckungsgefahren und nachhaltige Verwerfungen der Finanzmärkte in der EU oder

einem Mitgliedstaat begründet werden kann. Gerade im Hinblick auf nicht wünschenswerte Ansteckungsgefahren ist es als Defizit zu betrachten, dass der Verordnungsentwurf keine Vorgaben macht, wer bestimmte Teile des dem *Bail-in* unterworfenen Kapitals geben darf, also nicht sicherstellt, dass wesentliche Tranchen außerhalb des Finanzsystems liegen.

Von Bedeutung ist weiterhin, dass im Kommissionsvorschlag als primärer Auffangmechanismus für über *Bail-in* nicht neutralisierbare Schieflagen ein einheitlicher Bankenabwicklungsfonds (Single Bank Resolution Fund, SBRF) vorgesehen ist, der über Beiträge der Institute der Eurozone finanziert werden soll, die strukturell der deutschen Bankenabgabe nachempfunden sind. Dieser primär der Liquiditätssicherung in der Sanierungs- und Abwicklungsphase verpflichtete Fonds kann auch Verluste von bis zu 5% der gesamten Verbindlichkeiten des Instituts endgültig nehmen, solange ein *Bail-in* der Anteilseigner und Fremdkapitalgeber in Höhe von mindestens 8% der gesamten Verbindlichkeiten des Instituts stattgefunden hat. Hierin liegt ein durchaus begründenswertes, weiteres Bekenntnis zu einer substantiellen Gläubigerbeteiligung als Vorbedingung für den Zugriff auf Verluste vergemeinschaftende Auffangmechanismen.

Auch wenn die beschriebenen Regelungen eine prinzipiell sachgerechte und ausdifferenzierte Lösung darstellen, muss doch stets im Auge behalten werden, dass nicht bereits das zur Verfügung stellen scharfer Abwicklungsinstrumente durch das Recht deren zweckmäßigen, nicht nachsichtigen Einsatz garantiert. Insoweit lehrt die gegenwärtige Krise auch, dass mit einem *Bail-in* abwert- und wandelbare Verbindlichkeiten rasch aus starken privaten Händen verschwinden, wenn die Solvenz einer Bank gefährdet erscheint. Der über das rechtliche Instrumentarium hinausgehende Erfolgsgarant entsprechender Regime ist daher stets eine auch von Persönlichkeiten abhängige Kultur strenger und frühzeitiger Intervention, Sanierung und Abwicklung.

Problematisch erscheint freilich, dass die Geltung des *Bail-in*-Regimes erst für den 1. Januar 2018 vorgesehen ist; immerhin enthält die Bankenmitteilung der Kommission vom 10. Juli 2013 vergleichbare Kautelen für die beihilferechtliche Zulässigkeit staatlich finanzierter Bankenrettung, die bereits seit 1. August 2013 Anwendung finden.

Bewertung

Mit dem SRM wird für die Bankensanierung und -abwicklung ein überkomplexes institutionelles Arrangement geschaffen, in dessen Rahmen das Zusammenwirken einer Vielzahl von nationalen und supranationalen Behörden erforderlich ist. Die in wesentlichen Teilen durch unzulängliche rechtliche Grundlagen notwendig werdende, interbe-

hördliche Kooperation erfordert ein außerordentliches Maß an gutem Willen bei den beteiligten Institutionen, dessen Vorhandensein nicht ohne weiteres unterstellt werden kann.

Auch die von manchen als Allheilmittel betrachtete Supranationalisierung zentraler Funktionen in der Bankenabwicklung ist letztlich ambivalent. Zwar ist durchaus plausibel, dass eine »entferntere« europäische Behörde weniger durch Partikularinteressen einer nationalen Branche bzw. die politische Klasse eines Mitgliedstaates beeinflusst wäre. Allerdings schließt dies keinesfalls aus, dass es zu einer Vereinahmung auch des SRB durch transnationale Banken kommen kann – mit entsprechend weitreichenden Folgen. Hinzukommt, dass durch den SBRF und den ESM mit seinem Instrument zur direkten Rekapitalisierung von Banken zwar glaubwürdige Auffangmechanismen geschaffen werden, die zu einer Entkoppelung von Staatsschulden- und Bankenkrisen in der Zukunft beitragen können. Allerdings entstehen hierdurch auch tiefere Taschen, die weiteres Größenwachstum im Bankensektor begünstigen können.

Einen substantiellen Beitrag zur Bewältigung der fortdauernden Krise leistet der Kommissionsvorschlag nicht. Auch er fasst, wie sämtliche bisher initiierten Legislativakte im Rahmen der Bankenunion, die heiße Kartoffel der existierenden, unter nationaler Aufsicht entstanden Schuldenüberhänge nicht wirklich an, obwohl diese nach wie vor das essentielle Vertrauen in die Widerstandsfähigkeit des europäischen Bankensystems korrumpieren. Lediglich der Verordnungsentwurf zum SSM schreibt eine Bestandsaufnahme vor, die unter der Ägide der gegenwärtig als Aufsichtsbehörde nicht voll funktionsfähigen EZB erfolgen soll (Asset Quality Review, AQR). Offen bleiben dabei nicht nur die methodischen und prozeduralen Fragen, in deren Mittelpunkt die Behandlung der Risiken von Staatsanleihen und die Einbindung nationaler Aufsichtsbehörden, Wirtschaftsprüfer und spezialisierter Berater stehen, sondern v.a. auch die Behandlung der bekanntermaßen vorhandenen, lediglich genauer zu quantifizierenden Altlasten. Ob deren Abtragen – nach einer jedenfalls anzustrebenden Beteiligung privater Kapitalgeber – in nationaler Verantwortung verbleiben oder unter einer, wie auch immer gearteten Heranziehung supranationaler Auffangmechanismen erfolgen soll, lässt sich auch dem Kommissionsentwurf zum SRM nicht entnehmen. Dies ist insofern zu begrüßen, als die diesbezügliche Vorgehensweise Gegenstand einer offenen politischen Debatte sein sollte, wie sie im Zusammenhang mit dem Verordnungsentwurf zum SRM bisher jedenfalls nicht geführt wurde. Dabei wird zu bedenken sein, dass in Anbetracht der bekannten geographischen Verteilung der in Rede stehenden Altlasten eine nachhaltige Entkoppelung von Bankbilanzen und den ohnehin schon maroden Staatshaushalten der Krisenstaaten nicht gelingen kann, wenn es bei einer rein nationalen Verantwortung bleibt. Umgekehrt führt die Vergemeinschaftung der Problembewälti-

gung zu einer Umverteilung, bei der die (anfänglichen) Geber und Nehmer feststehen.

In der gegenwärtigen, nicht bewältigten Krise erscheint der SRM aufgrund seiner Enthaltensamkeit in der Kernfrage eher als weiße Salbe, die man aufträgt, um Heilungsanstrengungen zu signalisieren, ohne zum eigentlichen Krankheitsherd vorzudringen. Aber auch im langfristigen Gleichgewicht ist Skepsis gegenüber den prospektierten Verbesserungen geboten. Insbesondere die überkomplexe institutionelle Architektur bedarf der Überprüfung, gerade weil nachhaltige Verbesserungen wie z.B. das Zusammenlegung von supranationaler Aufsicht und Abwicklung in einer Behörde außerhalb der EZB letztlich eine Änderung der primärrechtlichen Grundlagen erfordern. Ein Allheilmittel stellt der SRM in seiner vorgeschlagenen Gestalt keinesfalls dar.



Gunter Dunkel*

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Europas Banken: Eine Bewertung des Vorschlags der EU-Kommission

Als eine von mehreren regulatorischen Konsequenzen aus der Finanzkrise hat die Europäische Kommission im Juli dieses Jahres nach monatelanger politischer Diskussion eine Verordnung für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus und einen Europäischen Abwicklungsfonds, den sogenannten Single Resolution Mechanism – SRM, vorgeschlagen. Die Verordnung soll für die Mitgliedstaaten der Bankenunion und Mitgliedstaaten, die sich freiwillig für die Teilnahme am SRM entscheiden, einen EU-einheitlichen Abwicklungsmechanismus etablieren.

Wesentliches Element der EU-Bankenunion

Die Kommissionsvorschläge ergänzen den unter der Europäischen Zentralbank (EZB) geplanten einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und bilden damit die zweite Säule der dreiteiligen Bankenunion. Die dritte Säule soll nach Vorstellung der EU-Kommission die weitere Harmonisierung der Einlagensicherung bilden. Ziel der Kommission ist es, mit einer zentralen Aufsicht, einer einheitlichen europäischen Abwicklungsbehörde und einem europäischen Finanzierungsmechanismus Regelungen für einen effizienten Umgang mit Banken- und Staatsschuldenkrisen aufgebrochen werden.

Die EZB soll künftig zentrale Aufsichtsbehörde über Banken im Euroraum sowie anderer EU-Mitgliedstaaten sein. Im März 2013 einigten sich Kommission, Rat und Parlament auf die Schaffung eines einheitlichen Bankaufsichtsmechanismus (SSM) unter Einbeziehung der Europäischen Zentralbank (EZB). Der Bundestag hat das Gesetz zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Auf-

sicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank bereits im Juni 2013 beschlossen. Mit der Verabschiedung der Regeln zur EZB-Aufsicht im EU-Parlament und -Rat ist allerdings nicht vor Herbst 2013 zu rechnen, so dass die EZB ihre Aufsichtstätigkeit frühestens im Herbst 2014 aufnehmen wird.

Um die Regelungen zur Bankenaufsicht und zur Abwicklung von Kreditinstituten aufeinander abzustimmen, wurde der europäische Gesetzgebungsprozess im Rahmen einer in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden Verordnung (SRM) eingeleitet. Diese ist in engem Zusammenhang mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (BRRD) zu sehen, die gegenwärtig im sogenannten Brüsseler Trilog zwischen EU-Parlament, Rat und EU-Kommission verhandelt wird. Die Verordnung basiert inhaltlich auf der BRRD. Diese sieht anstelle der zentralisierten institutionellen Abwicklung und dessen Finanzierung durch einen europäischen Abwicklungsfonds bisher lediglich eine verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Abwicklungsbehörden untereinander und die Finanzierung des nationalen Abwicklungsverfahrens durch nationale Abwicklungsfonds vor. Praktische Bedeutung haben die BRRD-Regelungen im Falle der Umsetzung der SRM-Verordnung nur noch für die außerhalb der Bankenunion stehenden EU-Mitgliedstaaten.

Einheitlicher Abwicklungsmechanismus

Als zentrale Aufsichtsinstanz soll die EZB unter anderem die Aufgabe bekommen, Kreditinstitute zu identifizieren, die in eine Schieflage geraten sind und abgewickelt werden müssen. Der Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board) soll dann die Abwicklung der betroffenen Bank vorbereiten. Er soll für etwa 6 300 Kreditinstitute aus den Mitgliedstaaten der Bankenunion zuständig sein. Der Verordnung zufolge handelt es dabei um eine »European Union Agency« mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit und rund 300 Mitarbeitern. Sie hat unter anderem die Aufgabe, in Abstimmung mit den nationalen Abwicklungsbehörden Abwicklungspläne auszuarbeiten. Der Abwicklungsausschuss besteht aus Vertretern der EZB, der Europäischen Kommission und den jeweils zuständigen nationalen Behörden, also den Behörden des Landes, in dem die abzuwickelnde Bank ihren Sitz, Zweigstellen und/oder Tochtergesellschaften hat. Er soll gegenüber der EU-Kommission Empfehlungen aussprechen und Abwicklungsentscheidungen vorbereiten. Die EU-Kommission entscheidet dann auf Grundlage der Empfehlung oder auf Eigeninitiative, ob und wann eine Bank abgewickelt wird, und legt die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Abwicklungsinstrumente und des Fonds fest. Die Aufgabe der nationalen Aufsichtsbehörden beschränkt sich damit nach Vorstellung der Kommission künftig auf eine beratende und die Umsetzung unterstützende Funktion. Demnach

* Dr. Gunter Dunkel ist Präsident des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB.

hat die EU-Kommission das letzte Wort in der Frage, ob eine Krisenbank geschlossen wird oder nicht.

Keine Rechtsgrundlage für die Errichtung einer »EU-Abwicklungsbehörde«

Der Richtlinienvorschlag für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) sieht die Schaffung eines dezentralen Netzwerkes nationaler Abwicklungsbehörden vor. Diese sollen sich bei grenzüberschreitenden Schieflagen von Kreditinstituten mit den Abwicklungsbehörden anderer Mitgliedstaaten abstimmen und Informationen austauschen. Die Einrichtung einer Europäischen Abwicklungsbehörde mit weitreichenden Befugnissen, z.B. zur Bewertung von Abwicklungsplänen und zur Festlegung spezifischer Bail-in-Quoten, geht dagegen deutlich zu weit. Dies ist offenbar auch die Sichtweise der Bundesregierung, die hierin eine klare Überschreitung der rechtlichen Kompetenzen der Kommission sieht.

Insbesondere ist Artikel 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), auf den sich die EU-Kommission stützt, keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Errichtung einer solchen Behörde. Die Vorschrift ermächtigt lediglich zum Erlass von Maßnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den EU-Mitgliedstaaten. Das ist vorliegend erkennbar nicht der Fall. Die EU-Kommission begründet die Notwendigkeit zur Errichtung der EU-Abwicklungsbehörde damit, dass anderenfalls Kreditinstitute aus EU-Staaten, die an der Bankenunion teilnehmen, wettbewerbsrechtlich gegenüber denjenigen benachteiligt würden, die nicht hieran teilnehmen. Die Kommission sieht wettbewerbsrechtliche Vorteile (!) für die nicht teilnehmenden Banken darin, dass diese von ihrer nationalen Aufsichtsbehörde beaufsichtigt und abgewickelt würden, während die teilnehmenden Banken sich zwei unterschiedlichen EU-Behörden gegenüber sehen.

Auch eine originäre Abwicklungskompetenz der EU-Kommission lässt sich nicht aus Artikel 114 AEUV ableiten. Die Vorschrift legitimiert nur eine inhaltliche Befassung mit vorhandenen Kompetenzen, nicht aber deren Erweiterung. Letzteres ist in Artikel 352 AEUV, der sogenannten Kompetenzergänzungsklausel geregelt. Sie setzt voraus, dass die Kompetenzerweiterung notwendig ist, um die fortschreitende Integration der Union zu gewährleisten und um Diskrepanzen zwischen den zu erreichenden Vertragszielen und den dafür fehlenden Befugnissen auszugleichen. Das bedeutet, dass Artikel 352 AEUV gerade nicht die Übertragung zusätzlicher Hoheitsrechte auf Organe der Union legitimiert.

Dagegen wäre, insofern im Einklang mit der Auffassung der Bundesregierung, ein Netzwerk der nationalen Abwicklungsbehörde der EU-Mitgliedstaaten ausreichend. Diese

Lösung wäre im Gegensatz zu einer EU-Abwicklungsbehörde auch rechtlich tragfähig. Das Netzwerk sollte in der Praxis auf seine Funktionsfähigkeit hin getestet werden, bevor eine wenig praxistaugliche EU-Abwicklungsbehörde in Erwägung gezogen wird, deren Errichtung rechtlich nicht gesichert ist.

Abwicklungsverfahren und Abwicklungsinstrumente für Förderbanken ungeeignet

Das geplante Abwicklungsverfahren lehnt sich materiell im Wesentlichen an die BRRD an. Dem zentralisierten Ansatz der SRM folgend, soll der Abwicklungsausschuss für die Erstellung von Abwicklungsplänen und die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit von Kreditinstituten sowie für die Festlegung von Mindestanforderungen für Eigenmittel und Bail-in-fähige Verbindlichkeiten zuständig sein. Diese Kompetenzen gehen deutlich zu weit, und sie sind kaum praxistauglich. Sie sollten daher – wie in der BRRD vorgesehen – den nationalen Abwicklungsbehörden überlassen bleiben. Diese verfügen über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen, um sachgerechte Entscheidungen zu treffen.

Nicht nachvollziehbar ist zudem, dass der Anwendungsbereich der SRM-Verordnung auf alle Kreditinstitute ausgeweitet werden soll. Sachgerecht wäre eine Beschränkung auf grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Kreditinstitute, deren Zusammenbruch das Europäische Finanzsystem gefährdet. Die EU-Kommission legt in den Erwägungsgründen zur Verordnung dar, dass Abwicklungsinstrumente nur auf Kreditinstitute angewendet werden sollen, die von Ausfall betroffen oder bedroht sind und deren Ausfall sich destabilisierend auf das Finanzsystem auswirken würde. Das trifft insbesondere für die Förderbanken des Bundes und der Länder nicht zu. Die meisten Förderbanken können nur durch Landesgesetz aufgelöst werden, da sie gar nicht insolvenzfähig sind. Es ist auch nicht erkennbar, dass Förderbanken ausfallen könnten. Sie können aufgrund der staatlichen Garantien oder vergleichbaren Haftungsinstitute ihrer staatlichen Träger nicht in eine Schieflage geraten. Der staatliche Träger sorgt dafür, dass existenzbedrohende Unterdeckungen behoben werden. Eine das Finanzsystem destabilisierende Wirkung kann daher von Förderbanken nicht ausgehen.

Diese Voraussetzung gilt auch für das sogenannte Bail-in-Instrument, mit dem Fremdkapital in Eigenkapital umgewandelt werden soll, um einem in Schieflage geratenen Institut wieder Kernkapital zuführen zu können. Im Verordnungsvorschlag fehlt jedoch eine Beschränkung des Bail-in-Instruments auf Banken, die von einem Ausfall betroffen oder bedroht sein können und deren Ausfall im Rahmen einer normalen Insolvenz destabilisierend auf das Finanzsystem wir-

ken würde. Die Nutzung der Abwicklungsinstrumente sollte daher konsequent nur auf grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Kreditinstitute anwendbar sein. Nur von diesen Banken geht im Krisenfall eine so starke Bedrohung für den europäischen Finanzmarkt aus, dass die Umsetzung der Abwicklungsinstrumente durch die Abwicklungsbehörde gerechtfertigt wäre.

Darüber hinaus sollte der Verordnungsvorschlag beim Bail-in die Abschreibungsmöglichkeit gleichwertig neben die Umwandlungsmöglichkeit stellen und zu einer rechtsformkonformen Anwendung verpflichten. Das ist für Institute in öffentlich-rechtlicher Rechtsform wichtig. Die aus dem Aktienrecht stammende Möglichkeit, Forderungen in Eigenkapital umzuwandeln, ist anders als bei Aktiengesellschaften nicht immer geeignet. Denn eine verordnete Durchbrechung der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft durch private Anteilseigner kann in der Praxis zu Problemen bei der Steuerung eines Instituts führen. Im Übrigen sollten die Kriterien für die Mindestanforderungen an Bail-in-fähige Verbindlichkeiten aus der BRRD auch für die Entscheidung des Abwicklungsausschusses nach der SRM gelten. Zu diesen Kriterien zählt neben der Größe des Instituts, seinem Geschäftsmodell und Risikoprofil auch die Unterstützung, die das für das Kreditinstitut zuständige Einlagensicherungssystem im Fall einer Schieflage leisten kann. Über diese Kriterien muss auch die Zugehörigkeit zu einem Institutssicherungssystem und dessen Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Quote berücksichtigt werden.

Zentraler Europäischer Abwicklungsfonds

Die zentrale Abwicklung soll durch einen Europäischen Abwicklungsfonds finanziert werden, der der Kontrolle des Abwicklungsausschusses unterliegt. Er soll aus den nationalen Fonds gebildet werden und ersetzt damit die in der BRRD vorgesehenen nationalen Abwicklungsfonds. Der Fonds muss innerhalb von zehn Jahren in einem Umfang von einem Prozent der gedeckten Einlagen aller Banken der Bankenunion ausgestattet werden. Die Finanzierung wird durch Jahresbeiträge der Banken erbracht. Reichen die Fondsmittel des Fonds nicht aus, können außerordentliche Ex-post-Beiträge erhoben werden. Der Europäische Abwicklungsfonds soll auch für die Abwicklung von Krisenbanken anderer EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen. Das lehnen wir als eine sachlich und rechtlich nicht zu rechtfertigende Vergemeinschaftung von Haftungselementen rigoros ab.

Die Finanzierung von Krisenbanken in anderen Mitgliedstaaten ist in der BRRD auf freiwilliger Basis vorgesehen. Dies war bei den EU-Finanzministern sehr umstritten. Aus gutem Grund sieht der letztlich gefundene Kompromiss keine gegenseitige Mitfinanzierung vor.

Entscheidungsmechanismen nicht praktikabel

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Entscheidungsstrukturen sind deutlich zu komplex, insbesondere für den Fall einer Bankenkrise. Um in einer krisenhaften Situation zügig über die Abwicklungsfähigkeit einer Bank zu entscheiden und gegebenenfalls die Abwicklung auf den Weg zu bringen sowie in wenigen Stunden Kapital zu mobilisieren, müssen in erster Linie die Institutionen mit am Tisch sitzen, die solche Mittel in kurzer Zeit bereitstellen und glaubhaft über die Überlebensfähigkeit des Instituts und die systemischen Konsequenzen einer Abwicklung urteilen können. Die von der Kommission vorgeschlagenen Entscheidungswege und -gremien führen voraussichtlich zur Verzögerung notwendiger Entscheidungen und dürften sich, gerade bei der kurzfristigen Bereitstellung von finanziellen Mitteln, als impraktikabel erweisen. Die letztendliche Entscheidung muss daher den nationalen Behörden, die über die Mittel der jeweiligen Abwicklungsfonds verfügen, sowie der Europäischen Zentralbank, die als zentrale Aufsichtsinstanz im Euroraum die Verantwortung für die Identifizierung von Kreditinstituten hat, die in eine Schieflage geraten sind und abgewickelt werden müssen, überlassen werden.

Keine Gemeinschaftshaftung institutionalisieren

Das mit dem Abwicklungsmechanismus verfolgte Ziel der EU-Kommission, Finanzstabilität sicherzustellen, wird durch einen einheitlichen Abwicklungsfonds nicht erreicht. So liefe die Mitfinanzierung von EU-Krisenbanken auf eine Subventionierung risikogeneigter Geschäftsmodelle und Finanzsysteme hinaus. Die europaweite Mithaftung schafft damit einen Fehlanreiz für Banken, sich risikoorientiert zu verhalten, und läuft damit der Zielsetzung der Regelung zuwider. Die EU-Kommission hat zwar dargelegt, dass der EU-Abwicklungsfonds nicht als Rettungsfonds eingesetzt werden kann. Dies trifft allerdings nicht zu: Ein in Abwicklung befindliches Kreditinstitut erhält eine sogenannte Verlustkompensation aus dem Abwicklungsfonds erst dann, wenn 8% seiner Verbindlichkeiten inklusive Eigenkapital abgeschrieben oder von Fremdkapital in Eigenkapital gewandelt sind. Dann kann es Mittel des EU-Abwicklungsfonds in Höhe von 5% der Gesamtverbindlichkeiten einschließlich der Eigenmittel direkt in Anspruch nehmen. Der Abwicklungsfonds kann auch für die Bildung eines Brückeninstituts in unbegrenzter Höhe genutzt werden. Auch insofern werden hier Mittel für risikoorientierte Institute bereitgehalten. In Zukunft erfolgt die Rettung insbesondere großer Institute zu Lasten der Banken in Mitgliedstaaten, die eine angemessene Risikoversorge betrieben haben. Diese können im Falle systemweiter Krisen neben ihren Beiträgen zum EU-Abwicklungsfonds auch mit außerordentlichen Ex-post-Beiträgen belastet werden, sofern die Mittel nicht ausreichen. Nicht ohne Grund wollen gerade Banken aus Mitgliedstaaten, die stark von der

Finanzkrise betroffen waren, unter einen europäischen Abwicklungsfonds gestellt werden. Der Finanztransfer, der über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus ermöglicht wird, sorgt dafür, dass gesunde Kreditinstitute ihre Bonität zu Gunsten der in Schieflage geratenen Banken zur Verfügung stellen müssen. Damit wird das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit durchbrochen und die »Guten« benachteiligt.

Schlussbetrachtung und Bewertung

In der Bankenregulierung wird derzeit eine Vielzahl von Regulierungsvorhaben gleichzeitig und mit Nachdruck vorangetrieben. Dabei fehlt oft die Abstimmung der einzelnen Vorhaben auf einander. Das belastet die europäischen Banken erheblich. Die Umsetzung der Regulierungen in die Bankpraxis bindet bereits heute erhebliche personelle, finanzielle und technische Ressourcen der Banken. Auf EU-Ebene gilt dies zum Beispiel für die Vorschläge zur Bankenstrukturreform sowie regulatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Kapitalstruktur, der Besicherung von Assets sowie des Ratings von Unternehmen, das CRD IV-Paket, die BRRD, die EU-Verordnung über OTC-Derivate, Zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister (EMIR) sowie Überarbeitungen der Regelungen zu Verbriefungen durch den Baseler Ausschuss. Darüber hinaus treten bereits zum 1. Jahr 2014 in Deutschland Regelungen in Kraft, die sich auf EU-Ebene noch im Entwurfsstadium befinden. Dazu zählen das Trennbankengesetz sowie die Regelungen zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (MaSan). Die erneute Anpassung nationaler Bestimmungen an europäische Vorgaben löst dann wiederum erheblichen Umsetzungsaufwand bei den Instituten aus.

Die SRM-Verordnung sticht aus diesen Regulierungsvorhaben allerdings als eine besondere Form der Überregulierung heraus. In einem »one size fits all-Ansatz« sollen finanzielle Mittel vergemeinschaftet, der EU-Kommission Alleinentscheidungsrechte verschafft und ohne hinreichende Rechtsgrundlage neue EU-Behörden mit weitreichenden Befugnissen errichtet werden.

Zukunftsweisende Bankenregulierung sieht dagegen anders aus:

- Sie muss selektiv und zielgerichtet bei den Kernproblemen ansetzen und sie muss Fehlanreize vermeiden. Die Erhöhung der Quantität und Qualität von Eigenkapital in Umsetzung der Vorgaben von Basel III durch das CRDIV/CRR-Paket sind hierfür gute Beispiele.
- Sie muss sich in der Praxis auch als funktionsfähig erweisen. Beispielsweise sollten über die Abwicklung von Kreditinstituten nur diejenigen entscheiden, die auch in der Lage sind, in kürzester Zeit erforderliches Kapital zu mobilisieren.

- Die Notwendigkeit neuer Regelungen sollte vorab genau geprüft, ihre Auswirkungen realistisch abgeschätzt und mit den Zielen abgeglichen werden. Dies empfiehlt sich beispielsweise für die Trennbankendiskussion in Europa.
- Um Doppelbelastungen für die Kreditwirtschaft zu vermeiden, sollte darauf verzichtet werden, nationale Vorgaben im Vorgriff auf in Kürze umzusetzende Entwürfe Europäischer Regulierungsvorhaben zu beschließen. Das deutsche Trennbankengesetz und die MaSan sind dabei nur zwei von vielen Beispielen.
- Zu bedenken ist schließlich, dass bei der Vielzahl bereits in Kraft gesetzter oder noch in der Diskussion befindlicher Regulierungsvorhaben keinerlei Folgenabschätzung mit Blick auf die kumulativen Auswirkungen für Banken, Kunden und Wirtschaft vorgenommen worden ist. Wir brauchen daher dringend ein Regulierungsmoratorium von 36 Monaten, in dem statt neuer Regularien zunächst die bestehenden Vorhaben abgearbeitet und deren Auswirkungen auf die Praxis sorgfältig evaluiert werden.



Michael Kemmer*

SRM – der zweite Schritt auf dem Weg zur Bankenunion

Eine neue Facette in einer alten Debatte: Der von der Europäischen Kommission am 10. Juli 2013 vorgelegte Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM) und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds dreht sich erneut um die Frage, wie viel Europa wir brauchen. Und konkreter: Brauchen wir mehr europäische Gemeinsamkeit bei der Aufsicht und bei der Abwicklung von Kreditinstituten? Eine Frage, die zuletzt im Zusammenhang mit dem Vorschlag für einen bei der Europäischen Zentralbank angesiedelten einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) kontrovers diskutiert wurde.

Die Richtung stimmt ...

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die derzeit existierenden aufsichtlichen Kompetenzen und Instrumente unzureichend sind, um insbesondere den sich aus einer krisenhaften Zuspitzung in einem Kreditinstitut ergebenden Problem wirksam begegnen zu können. Dem tragen die vom Financial Stability Board (FSB) im Oktober 2011 beschlossenen Standards Rechnung – die Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions. Ziel ist es, systemrelevante Finanzunternehmen abwickeln zu können, ohne die Finanzmarktstabilität zu gefährden und auch ohne den Steuerzahler in Anspruch nehmen zu müssen. Mit dem von der Europäischen Kommission Anfang Juni 2012 vorgelegten Vorschlag für eine sogenannte Krisenmanagementrichtlinie (Banking Recovery and Resolution Directive – BRRD) sollen wesentliche Bestandteile der »Key Attributes« für Kreditinstitute EU-weit eingeführt und die nationalen Abwicklungsrechte harmonisiert werden. Einen Schritt weiter geht die Europäische Kommission mit ihrem im Kontext der vom Europäischen Rat avisierten Bankenunion zu sehenden Vor-

schlag für einen SRM: Hiernach sollen die Zuständigkeiten für das »Ob« und das »Wie« der Abwicklung eines Kreditinstituts auf die europäische Ebene, auf einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus, verlagert werden. Ferner soll ein von der Kreditwirtschaft getragener europäischer Bankenabwicklungsfonds errichtet werden.

Der Verordnungsvorschlag wirft eine Reihe von Fragen auf, die noch geklärt werden müssen. Doch die Grundidee ist richtig: Angesichts der ausgeprägten grenzüberschreitenden Vernetzung der europäischen Kreditinstitute und der länderübergreifenden Wirkung von Bankenkrisen sollte nicht nur die laufende Aufsicht über Kreditinstitute – wie bereits mit dem SSM angestrebt –, sondern auch die Abwicklung eines Kreditinstituts von Einzelinteressen der EU-Mitgliedstaaten entkoppelt werden. Sichergestellt werden muss, dass ein Kreditinstitut nicht aus nationalen Erwägungen geschont und damit Risiken für andere EU-Mitgliedstaaten begründet werden. Nach Überlegungen auf internationaler Ebene und wie auch im Vorschlag für eine BRRD angelegt sollten die Abwicklungs- und Aufsichtsfunktionen getrennt werden, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Idealerweise sollte daher eine zentrale unabhängige Institution mit Abwicklungskompetenzen, eine Europäische Abwicklungsbehörde, errichtet werden. Diese könnte – und dies ist eine Schlüsselfrage – die notwendigen Entscheidungen kurzfristig und wirksam treffen sowie Sorge dafür tragen, dass die erforderlichen Abwicklungsmaßnahmen von den nationalen Abwicklungsbehörden koordiniert umgesetzt werden. Der Vorteil einer Europäischen Abwicklungsbehörde läge auch darin, dass sie auf umfassendere Informationen zurückgreifen könnte als nationale Abwicklungsbehörden. Die Statuierung einer Europäischen Abwicklungsbehörde wäre auch im Kontext der Bankenunion und der Verlagerung von weitgehenden Aufsichtskompetenzen auf die EU-Ebene im Rahmen des SSM konsequent. Denn auch die Verantwortung für die Restrukturierung und Abwicklung eines bestandsgefährdeten Instituts sollte auf derselben Ebene wie die Aufsicht liegen – Kontrolle und Haftung dürfen nicht auseinander fallen. Im Ergebnis wäre eine Europäische Abwicklungsbehörde einschließlich eines Europäischen Bankenabwicklungsfonds ein wesentlicher Beitrag zur weiteren Integration der europäischen Finanzmärkte und zur Stärkung der Stabilität des Finanzsystems.

... doch der Weg ist steinig

Nach dem Verordnungsvorschlag soll die Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus, die hiermit einhergehende Übertragung von nationalen Abwicklungsbefugnissen und -kompetenzen auf die europäische Ebene sowie für die Schaffung eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds auf die sogenannte Binnenmarktcompetenz des Artikels 114 des Vertrages über die Arbeitswei-

* Dr. Michael Kemmer ist Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Vorstands des Bundesverbandes deutscher Banken.

se der Europäischen Union (AEUV) gestützt werden. Ob Artikel 114 AEUV für dieses weitreichende Vorhaben eine tragfähige Rechtsgrundlage darstellt, wird zu Recht in Frage gestellt. Zweifelhaft ist etwa die Begründung einer Beitragspflicht der Kreditinstitute zur Finanzierung eines europäischen Bankenabwicklungsfonds. Hinzu tritt, dass der derzeitige institutionelle Rahmen es nicht zulässt, eine eigenständige und unabhängige Europäische Abwicklungsbehörde zu gründen. Diesen rechtlichen Schranken will die Europäische Kommission dadurch Rechnung tragen, dass sie einen Ausschuss für einheitliche Abwicklung in Form einer Agentur der Europäischen Union ohne Entscheidungsbefugnis einrichtet. Mit dieser sollen dann die nationalen Abwicklungsbehörden zusammenarbeiten. Die Entscheidungen darüber, ob und wie ein Institut abzuwickeln ist sowie ob und in welchem Umfang Mittel des einheitlichen Bankenabwicklungsfonds einzusetzen sind, sollen der Kommission vorbehalten bleiben. Durch diese Struktur sind insbesondere Zielkonflikte zwischen den Aufgaben als Wettbewerbshüterin und der Abwicklungsfunktion nicht auszuschließen. Auch erscheint zweifelhaft, ob die vorgesehene mehrstufige Struktur gewährleistet, dass Entscheidungen schnell, unabhängig und möglichst frei von politischen Implikationen getroffen und koordiniert umgesetzt werden können. Daher spricht alles dafür, dass eine Änderung des AEUV angestrebt werden sollte, um eine solide Rechtsgrundlage für eine Europäische Abwicklungsbehörde und einen einheitlichen Bankenabwicklungsfonds zu schaffen.

Ein Abwicklungsmechanismus für Europa?

Folgerichtig wäre es, einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus bzw. eine Europäische Abwicklungsbehörde und einen einheitlichen Bankenabwicklungsfonds für die gesamte EU einzurichten und diesen eben nicht nur auf die Eurozone zu beschränken. Zum einen sind die aus einer wirtschaftlichen Schieflage eines Kreditinstituts resultierenden Risiken schon länger nicht mehr nur eine nationale Frage. Wir haben gesehen, dass eine Krise an Ländergrenzen nicht Halt macht. Zum anderen entspräche eine europaweite Lösung auch der mit dem Verordnungsvorschlag verfolgten Zielsetzung, bei der Abwicklung grenzübergreifend tätiger Gruppen getrennte und potenziell inkohärente Entscheidungen der nationalen Abwicklungsbehörden zu verhindern. Zu einem gemeinsamen Finanzbinnenmarkt gehört daher auch ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus und -fonds für alle Kreditinstitute. Angesichts der Diskussion über den territorialen Anwendungsbereich des SSM ist ein solcher Weg im Europäischen Rat aber nicht konsensfähig. Der nach dem Verordnungsvorschlag vorgesehene Gleichlauf des Abwicklungsmechanismus und des Fonds mit dem SSM und die damit eröffnete Opt-in-Möglichkeit für Nicht-Euroländer zum SSM ist daher wohl ein mehr Erfolg ver-

sprechender pragmatischer Ansatz, der zudem Raum für eine weitere Integration eröffnet.

Kein Zwei-Klassen-Abwicklungsrecht

Nach dem Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission sollen alle Kreditinstitute in der Eurozone unabhängig von ihrer Rechtsform dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus unterstellt und zu Beiträgen zum einheitlichen Bankenabwicklungsfonds herangezogen werden. Die Europäische Kommission betont dabei vollkommen zu Recht, dass die letzte Krise gezeigt hat, dass ein Abwicklungsrahmen nicht nur für große internationale Banken benötigt wird. So hat beispielsweise die Schieflage der »Cajas« – der spanischen Sparkassen – deutlich werden lassen, dass niemand vorhersagen kann, welches Unternehmen des Finanzsektors eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität darstellen kann. Die »Cajas« wären von den gängigen Kriterien für Systemrelevanz nicht erfasst worden. Darauf hatte auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2012/2013 hingewiesen. Alle Institute einzubeziehen, verhindert zudem ein »Zwei-Klassen-Recht« bei der Abwicklung von Instituten. Denn für gleiches Geschäft, für gleiche Risiken und für alle Marktteilnehmer sollten nicht nur die gleichen Aufsichtsregeln, sondern auch die gleichen Abwicklungsregeln gelten und auch einheitlich angewandt werden. Insbesondere die jüngeren Erfahrungen haben gezeigt, dass Regulierungsunterschiede den Wettbewerb verzerren und zu Risikokonzentrationen führen können. Die teilweise geforderte Beschränkung der Beitragspflicht zum einheitlichen Bankenabwicklungsfonds auf »signifikante« Institute, die im Rahmen des SSM der direkten Aufsicht durch die EZB unterstehen, würde etwa dazu führen, dass die nach der BRRD in jedem EU-Mitgliedstaat zu errichtenden nationalen Finanzierungsmechanismen bzw. Fonds nach Ausscheiden wesentlicher Beitragszahler kaum noch leistungsfähig wären.

Vergemeinschaftung von »Altlasten« ausschließen

Der einheitliche Abwicklungsmechanismus und der einheitliche Bankenabwicklungsfonds sind wichtige Bausteine des Zukunftsprojektes »Bankenunion«. Dieses dient der künftigen Krisenbewältigung, kann jedoch »Aufräumarbeiten« auf nationaler Ebene im Nachgang der Krise 2008 allenfalls durch die in der BRRD vorgesehenen Abwicklungsinstrumente erleichtern. Unter nationaler Verantwortung entstandene Altlasten dürfen durch eine Bankenunion auf keinen Fall auf die europäische Ebene verlagert werden können. Daher dürfen auch weder der Abwicklungsmechanismus noch der Fonds die Möglichkeit eröffnen, die Haftung für unter nationaler Ver-

antwortung entstandene Altlasten auf die europäische Ebene zu verlagern. Das »Abladen« von Altlasten bei den neuen Institutionen der Bankenunion wäre gleich zu Beginn eine zu große Hypothek. Letztlich könnte es sogar die Reputation dieser Institute gefährden. Beim SSM soll daher mit einer Bestandsaufnahme der Bankbilanzen bei den durch die EZB direkt beaufsichtigten »signifikanten« Instituten ausgeschlossen werden, dass Altlasten übertragen werden können. Entsprechendes sollte auch für die zweite Ausbaustufe der Bankenunion vorgesehen werden.

Übergangslösung »Netzwerke«

Jedenfalls kurzfristig ist es wohl nicht möglich, die EU-Verträge zu ändern. Der Einstieg in einen paneuropäischen Abwicklungsmechanismus und Fonds ist aber dennoch nicht versperrt: Bis eine ausreichende Rechtsgrundlage vorliegt, sollte auf die bereits in der BRRD angelegten Netzwerke der nationalen Abwicklungsbehörden sowie der nationalen Finanzierungsmechanismen bzw. Abwicklungsfonds zurückgegriffen werden. Der Richtlinienvorschlag befindet sich derzeit im Trilog zwischen Europäischen Rat, Europäischen Parlament und EU-Kommission. Dieser Trilog sollte insbesondere im Hinblick auf die Netzwerke genutzt werden, um bereits identifizierte Schwachstellen zu beseitigen: So sieht selbst die Europäische Kommission bei ihrem Vorschlag für eine BRRD die Gefahr inkohärenter Entscheidungen der nationalen Abwicklungsbehörden, die sich auf die Abwicklungskosten insgesamt negativ auswirken könnten. Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission sollten daher die Verfahren zur Entscheidungsfindung bei der Abwicklung einer grenzübergreifend tätigen Gruppe (Verhältnis von Home-/Host-Aufsicht) vereinfachen und damit schnelle Entscheidungen möglich machen. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die nationalen Finanzierungsmechanismen sowie für die Beitragsbemessung sollten zudem wenig Spielraum für nationale Sonderwege eröffnen. Nur so lassen sich Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.

Fazit

Der von der Europäischen Kommission unterbreitete Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds liegt voll auf »Bankenunion-Kurs«. Angesichts der ausgeprägten grenzüberschreitenden Vernetzung der europäischen Kreditinstitute und der länderübergreifenden Wirkung von Banken Krisen sollte dieses Ziel auch konsequent weiterverfolgt werden. Bei aller gebotenen Eile sind dennoch Kurskorrekturen angebracht: So muss bis zur wohl gebotenen Änderung des AEUV ein Zwischenstopp eingelegt werden. Bis dahin muss auf die bereits vorgesehenen Netzwerke der nationalen Abwicklungsbehörden so-

wie der nationalen Finanzierungsmechanismen bzw. Abwicklungsfonds zurückgegriffen werden. Diese Netzwerke gilt es im Rahmen des Trilogs zur BRRD zu optimieren. Am Ende darf nicht übersehen werden: Bankenunion, Abwicklungsbehörde und -fonds sind kein Allheilmittel. Sie können nur Teil eines umfassenden Lösungskonzepts sein. Um die zu enge Beziehung zwischen Risiken von Staatsanleihen und nationalen Banken wirklich zu lösen, geht an einer Konsolidierung der Staatshaushalte – und damit weiteren Fragen zur Übertragung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene – kein Weg vorbei.

Immer wenn der Haushaltsrahmen der Europäischen Gemeinschaft für die kommende Mittelfristperiode festgezurrert werden soll und die Ausgabenpositionen auf dem Prüfstand stehen, wecken die Ausgaben für den Agrarsektor das allgemeine Interesse. Landauf, landab beteiligen sich Politiker aller Ebenen, Medien und Öffentlichkeit an einer öffentlichen Diskussion, die die Höhe des Agraretats, die Ausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere die Mittelverwendung zum Gegenstand hat. Die Einigungsprozesse zum mittelfristigen Haushaltsrahmen 2014–2020, für den die Kommission bereits 2012 Vorschläge erarbeitet hatte, gestalteten sich im Laufe des Jahres 2013 außerordentlich schwierig, und das nicht nur, weil die Zahl der teilnehmenden Staaten mit 27¹ an sich schon sehr hoch und die Interessenlage naturgemäß sehr divergierend war. Gleichzeitig galt es, die Reformen der Agrarpolitik weiter voranzutreiben und damit die zukünftigen Rahmenbedingungen für die europäische Landwirtschaft nach Auslaufen der bisherigen Ordnungssysteme zu fixieren.

Heftige öffentliche Diskussionen über die Agrarpolitik hatte es bereits in den Jahren zuvor gegeben, als die EU-Kommission im Zuge der gemeinschaftlichen »Transparenzinitiative« die Mitgliedsländer verpflichtet hatte, die Namen der von Agrarmaßnahmen begünstigten Zahlungsempfänger sowie die Höhe der jeweils erhaltenen Beträge zu veröffentlichen. Die Art der Veröffentlichung trug jedoch nicht dazu bei, dass Transparenz geschaffen wurde. Sie stiftete stattdessen in erheblichem Umfang Verwirrung und führte zwangsläufig zu Fehlinterpretationen, die weder für das Ansehen der Europäischen Gemeinschaft noch für das der Begünstigten förderlich waren.² Schließlich wurden ohne irgendeinen differenzierenden Hinweis Gelder und Empfänger genannt, wobei die zugrunde liegenden Sachverhalte ein Maßnahmenpektrum darstellen, das von Marktentlastungsmaßnahmen, Projekten der Strukturverbesserung, Direktzahlung an Landwirte bis hin zu Maßnahmen der Regionalentwicklung reicht.

Warum also überhaupt eine Agrarpolitik?

Diskussionen wie die oben angeführten tragen dazu bei, das gesamte agrarpolitische System in Frage zu stellen. Warum also wird so viel Aufwand um einen Sektor gemacht? Sicher im Land leben zu können und ausreichend zu essen zu haben, gehört zu den Grundbedürfnissen der Bevölkerung. Dies auf lange Sicht zu gewährleisten, dafür haben auch schon in der Vergangenheit Regierungen Verantwortung übernommen. Auch wenn echte Versorgungskrisen, ausgelöst durch Kriegseignisse, Missernten usw., in Europa schon über 65 Jahre zurückliegen und dank des intensiven internationalen Handels bei Versorgungsengpässen eines Landes quasi automatisch über den Weltmarkt ein Ausgleich stattfindet, so stellt doch niemand der politischen Verantwortungsträger ernsthaft die Notwendigkeit, eine eigene funktionsfähige Landwirtschaft zu erhalten, in Frage.

Bei genauerem Hinsehen wird deutlich, hier geht es nicht nur um bloße Sektorpolitik, auch nicht ausschließlich um Fragen der Ernährungssicherung. Nachdem Landwirtschaft letzten Endes nur in der Fläche betrieben werden kann, zielt Agrarpolitik auch auf den ländlichen Raum, die Bewahrung der natürlichen Ressourcen, die »Multifunktionalität« der ländlichen Gebiete. Schließlich werden über 50% der Fläche Deutschlands landwirtschaftlich genutzt und liegen damit in der unmittelbaren Verantwortung von landwirtschaft-

¹ Seit 1. Juli 2013 sind es 28 Mitgliedstaaten.

² Die Form der Veröffentlichung verstieß nicht nur gegen allgemeine Grundsätze des Datenschutzes. Der Europäische Gerichtshof, der in seinem Urteil vom Februar 2010 die dem bisherigen Verfahren zugrunde liegende EU-Verordnung für ungültig erklärte, kritisierte vor allem, dass Kriterien wie Zeiträume, Häufigkeit, Art und Umfang der Beihilfen nicht unterschieden werden. Mittlerweile hat die EU-Kommission im September 2012 einen neuen Vorschlag zum Thema »Finanzierung, Verwaltung und Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik« vorgelegt, der die Belange von öffentlicher Transparenz und Personendatenschutz besser ausgleicht.

lichen Betriebsleitern. Und es geht um die Menschen im ländlichen Raum, die in der Landwirtschaft Beschäftigten mit ihren Familien sowie die Bevölkerung insgesamt, die dort lebt und wirtschaftet.

Ein Blick zurück auf die deutsche Agrarpolitik der 1950er Jahre: 1955 hatte sich die Bundesrepublik mit dem »Landwirtschaftsgesetz« ein agrarpolitisches Grundgesetz gegeben. Vorrangiges Ziel war zu der Zeit, die Versorgung der Bevölkerung unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten sicherzustellen. Dabei waren die Voraussetzungen alles andere als günstig: Eine Agrartechnik, die noch weitgehend dem Vorkriegsstand entsprach, zahlreiche Klein- und Kleinstbetriebe sowie zersplitterte Fluren in den Realteilungsgebieten³, geringe Produktivität, ineffiziente Organisation der Vermarktung, hygienische Mängel und Seuchen. So stellten beispielsweise Krankheiten wie Tuberkulose und Brucellose noch gravierende Probleme in der Rinderhaltung dar. Die vorgesehenen agrarpolitischen Maßnahmen zielten daher vorrangig auf die Verbesserung der Produktivität und die Steigerung der Effizienz auf der landwirtschaftlichen Erzeugungsebene sowie im Bereich der Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung ab. Ebenso wichtig waren auch Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelqualität und -sicherheit. Betriebliches Wachstum, Nutzung des züchterischen Fortschritts und der Einsatz moderner Produktionstechniken waren unbedingt erforderlich, um die genannten Ziele zu erreichen. Der dafür notwendige Strukturwandel wurde teils aktiv gefördert (z.B. Flurbereinigung, Aussiedlung von Betrieben aus Dorflagen), teils durch Maßnahmen der Agrarsozialpolitik begleitet.

Das Landwirtschaftsgesetz hatte die Regierung auch verpflichtet, die Einkommensentwicklung der in der Landwirtschaft Tätigen zu beobachten und die Politik so zu gestalten, dass die Landwirtschaft nicht von der allgemeinen Lohn- und Gehaltsentwicklung abgehängt wird. Als Maßstab dienen die durchschnittlichen Bruttolöhne abhängig beschäftigter Arbeitnehmer (ohne Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung), erhöht um einen Zuschlag für die Betriebsleitertätigkeit und eine »angemessene« Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals. Der politisch relevante Einkommensabstand errechnet sich aus der Höhe des durchschnittlichen Gewinns landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe und diesen Vergleichsansätzen. Um derartige Analysen durchführen zu können, musste die Bundesregierung ein Testbetriebsnetz bilden, das sind nach statistischen Gesichtspunkten ausgewählte landwirtschaftliche Betriebe unterschiedlicher Produktionsausrichtung und Größe, die ihre Buchfüh-

Tab. 1
Kennzahlen zur Produktionsstruktur und Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft

Merkmal	1955 bzw. 1954/55 in der Bundesrepublik	2010 in Westdeutschland
Anzahl der Betriebe (in Tsd.)	1 815,9	273,7
Betriebe unter 5 ha ldw. genutzter Fläche (in Tsd.)	1 041,2	24,7
Ldw. genutzte Fläche pro Betrieb (ha)	7,3	40,7
Beschäftigte (Vollarbeitskräfte) (in Tsd.)	3 202	445,3
Zugpferde (in Tsd)	1 072	k.A.
Zugkühe und -ochsen (in Tsd.)	1 724	k.A.
Milchleistung pro Kuh (kg)	2 910	7 085
Ertrag von Brotgetreide pro Hektar (100 kg)	26,0	72,5

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2012; Der Grüne Plan 1958; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1958.

rungsergebnisse für Auswertungen zur Verfügung stellen. Die Ergebnisse dieser Auswertungen waren in Form eines umfassenden »Agrarberichts« alljährlich dem Parlament vorzustellen.⁴

Um den Einkommensabstand nicht zu groß werden zu lassen, setzte die damalige Agrarpolitik vor allem auf Elemente der Markt- und Preispolitik. Mindestpreisgarantien, Preissubventionen (z.B. bei Mehl), vorgeschriebene Verbraucherpreise (z.B. bei Trinkmilch), Marktinterventionen seitens der Einfuhr- und Vorratsstellen, Regulierung des Außenhandels, Verwendungszwänge (inländisches Brotgetreide), Subventionierung von Betriebsmitteln (Dünger, Dieselkraftstoff) und manches mehr sollten bewirken, dass die Inlandsmärkte stabil blieben, die nationale Nahrungsmittelerzeugung gefördert und den Landwirten ein ausreichendes Einkommen gesichert wird.

Warum dominieren die Agrarausgaben im EU-Haushalt?

Die Agrarausgaben der EU fallen unter den Titel »Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen«, die 2010 mit 46,5% des gesamten EU-Haushalts den größten Einzelabschnitt darstellten. Die Planung für 2013 sah einen Anteil von 42% vor. Innerhalb dieses Blocks der natürlichen Ressourcen dominieren die Ausgaben für die Posten »Agrarmärkte« und die »Ländliche Entwicklung« mit insgesamt rund 98%. In den zurückliegenden Jahrzehnten, die näher am Gründungsdatum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft liegen, lag der Anteil der Ausgaben für »Agrarpolitik«

³ Nach dem Tod des Betriebsinhabers wurden die Nutzflächen unter allen Kindern aufgeteilt.

⁴ Seit 2009/10 wird der Agrarbericht nur noch alle vier Jahre erstellt, die Auswertungen des Testbetriebsnetzes werden nach wie vor jährlich veröffentlicht.

– so der damalige Terminus – sogar noch erheblich höher: 1985 waren es zum Beispiel 73%. Woran sich die Kritiker dieses Ungleichgewichts heute nur noch selten erinnern, ist, dass es sich dabei um ein Konstruktionselement⁵ handelt, das die Gründerväter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit Absicht in die Gründungsverträge 1957 aufgenommen hatten. Es war ihre Überzeugung, dass eine Wirtschaftsgemeinschaft der damals beteiligten Staaten nur dann gelingen kann, wenn der komplexeste Teil nationalen wirtschaftspolitischen Handelns und zugleich einer der sensibelsten, nämlich die Agrar- und Ernährungspolitik, in eine gemeinsame – also nicht mehr nationale – Verantwortung übertragen und damit gemeinsamen Zielen untergeordnet wird. Gleichzeitig verband sich damit die Hoffnung, dass über die Klammer einer gemeinsamen Agrarmarkt- und -strukturpolitik die Wirtschaftsgemeinschaft mehr und mehr zusammenwachsen würde und damit auch die Chance zu einer politischen Gemeinschaft eröffnet werden.

So verwundert es nicht, dass die Ziele der »Gemeinsamen Agrarpolitik« bereits im Gründungsvertrag ausführlich beschrieben und auch die möglichen Instrumente produktspezifischer Marktordnungen aufgeführt wurden⁶: »Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.« Die gemeinsame Agrarpolitik war also, wie sich leicht erkennen lässt, die Fortführung der nationalen Agrarpolitiken mit all ihren Zielen und Instrumenten, nur in gemeinsamer Verantwortung und gesteuert von einem zentralen Apparat. In nationaler Kompetenz blieben im Wesentlichen nur die Agrarsozialpolitik und die steuerpolitische Behandlung der Landwirtschaft. Vorhaben der ländlichen Entwicklung, Infrastrukturmaßnahmen, umweltbezogene Vorhaben und Ähnliches wurden einer gemeinsamen Rahmenplanung unterworfen, die Finanzierung erfolgt meist unter Beteiligung der verschiedenen politischen Ebenen von EU, Mitgliedstaat und ggf. Region. Eine derart weitreichende Kompetenzübertragung an eine zentrale Institution, die auch die Finanzverantwortung miteinschließt, gibt es in keinem anderen Politikbereich der Europäischen Union.

Warum erhalten die Landwirte Direktzahlungen?

So wie die gemeinsame Agrarpolitik ursprünglich konzipiert war, bewirkte sie ein dynamisches Produktionswachstum, das

⁵ Weitere wesentliche Konstruktionselemente waren die Errichtung einer Zollunion nach außen und freier Warenverkehr im Inneren sowie Freizügigkeit von Arbeitskräften, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

⁶ §§ 33 und 34 des Gründungsvertrags bzw. §§ 39 und 40 der konsolidierten Fassung von 2008 mit dem Titel: »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union«.

Kasten 1

Die Ziele der Europäischen Agrarpolitik nach Artikel 39 der konsolidierten Fassung: »Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union«

- (1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,
- die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern,
 - auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten,
 - die Märkte zu stabilisieren,
 - die Versorgung sicherzustellen,
 - für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

nach Erreichen der innergemeinschaftlichen Vollversorgung auf verschiedenen Produktmärkten zu teils dramatischen Überschusssituationen und erheblichen Kosten für Marktlastungsmaßnahmen wie Lagerhaltung und Drittlandabsatz führte. Zahlreiche aufeinanderfolgende Reformschritte leiteten einen agrarpolitischen Paradigmenwechsel ein (vgl. Rohwer 2010). Abgesehen von einem tief liegenden Sicherheitsnetz wurden Preisgarantien aufgegeben, für bisherige Erzeugungsquoten (Milch, Zuckerrüben) sind bereits Auslauftermine fixiert, spezielle Schutzregeln für einzelne Produkte (z.B. Agraralkohol, Stärkekartoffeln) sind ausgelaufen, der Außenschutz ist stark reduziert, und Exportsubventionen (Erstattungen) wurden mittlerweile ganz eingestellt. Damit steht das Angebot der europäischen Erzeuger der Konkurrenz des Weltmarkts gegenüber. Das hat zur Folge, dass das sich einstellende Erzeugerpreisniveau in den verschiedenen Sparten der Landwirtschaft nicht mehr von der EU-Agrarpolitik vorgegeben wird und auch nicht mehr vom EU-Verbraucher finanziert wird, sondern dass sich die Erzeugerpreise von dem jeweils aktuellen Geschehen auf den Weltmärkten ableiten.

Mit der schrittweisen Senkung der Stützpreise wurden, um die damit einhergehenden Preiseinbußen zumindest teilweise auszugleichen, Direktzahlungen für die betroffenen Landwirte eingeführt. Im Zuge weiterer Reformschritte hatte man immer mehr Erzeugnisse einbezogen. Um der landwirtschaftlichen Praxis keine produktspezifischen Erzeugungsanreize zu bieten, bestand der nächste Schritt darin, diese Ausgleichszahlungen von den Produkten zu entkoppeln, sie zu Betriebsprämien zusammenzuführen und danach auch zu regional einheitlichen Flächenprämien umzugestalten. Damit ist der ursprüngliche gedankliche Bezug, nämlich die in bestimmten Produktionssparten erlittenen Einkommenseinbußen teilweise zu erstatten, völlig verloren. Die europäischen Landwirte wurden, für jedermann sichtbar, zu Subventionsempfängern, nur aufgrund der Tatsache, dass sie eine landwirtschaftliche Fläche in einer bestimmten Region bewirtschaften. Dieses Direktzahlungssystem war jedoch nicht starr, sondern sah durchaus Kürzungsmöglichkeiten vor, so zum Beispiel durch die sogenannte Modulation⁷.

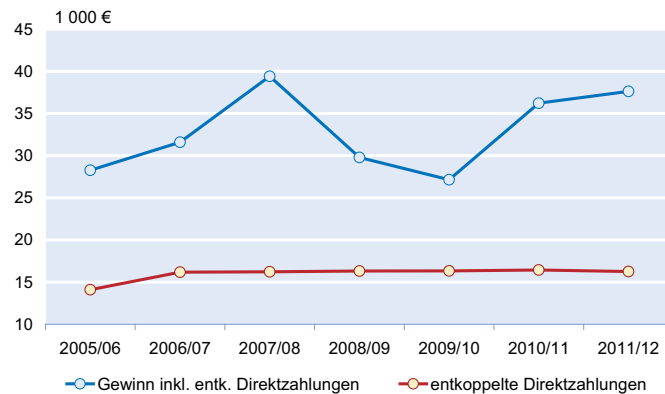
⁷ Eine Form der Umverteilung von Mitteln für Direktzahlungen auf Mittel für Zwecke des Umwelt-, Natur-, Tier- und Verbraucherschutzes sowie für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Vor allem aber waren die Landwirte verpflichtet, eine Reihe von Vorgaben zum Umweltschutz, zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, zur Tiergesundheit und zum Tierschutz usw. einzuhalten, die als »Cross Compliance« bezeichnet wurden. Dennoch wurden die Sinnhaftigkeit und die Notwendigkeit der Direktzahlungen immer wieder in Frage gestellt. Dabei waren und sind die Vorstellungen sehr unterschiedlich: Verfechter einer liberalen Wirtschaftspolitik stellten derartige Zahlungen grundsätzlich in Frage und plädierten zumindest für deutliche Kürzungen. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit wurden Forderungen laut, die zwischen den EU-Mitgliedsländern und gegebenenfalls den Regionen eines Landes bestehenden großen Unterschieden der Hektarbeträge auszugleichen. Aus den Lagern umweltorientierter Politiker kamen Forderungen, die Zahlungen grundsätzlich an umwelt- und tierschutzbezogene Leistungen zu binden, und unter sozialpolitischen Gesichtspunkten wurde auf eine stärkere Subventionierung kleiner Betriebe Wert gelegt, wobei für große Betriebseinheiten Kürzungen vorzusehen wären. Angesichts dieser Meinungs- bzw. Forderungsvielfalt erhebt sich die Frage:

Würde die deutsche Landwirtschaft ohne Direktzahlungen auskommen?

In der landwirtschaftlichen Buchführung gehen Direktzahlungen, also auch die entkoppelten Betriebsprämien, als Teil der »Sonstigen betrieblichen Erträge« in die Gewinnermittlung ein. Der Gewinn berücksichtigt neben dem landwirtschaftlichen Betriebsergebnis auch das Finanzergebnis, das außerordentliche Ergebnis und das Steuerergebnis, und er dient als Entgelt für die eingesetzte Arbeit der Unternehmerfamilie(n) sowie das eingesetzte Eigenkapital. Die seit den grundlegenden Reformen der EU-Agrarpolitik zu beobachtenden Preisschwankungen auf den Märkten für landwirtschaftliche Erzeugnisse haben zu durchaus kräftigen Ausschlägen bei der Gewinnentwicklung der Betriebe geführt (vgl. Abb. 1), wohingegen die entkoppelten Direktzahlungen eine gewisse Konstante bildeten. So wurden in dem »guten« Wirtschaftsjahr 2007/08 Gewinne in Höhe von rund 39 400 Euro pro eingesetzte Familienarbeitskraft erwirtschaftet, in dem »schlechten« Jahr 2009/10 waren es lediglich 27 140 Euro. Ohne Anspruch auf die entkoppelten Betriebsprämien hätten sich die Jahreseinkommen pro Vollarbeitskraft in dem genannten Wirtschaftsjahr gerade mal auf 11 800 Euro belaufen, ein Wert, der weit entfernt ist von einem angemessenen Einkommen und der Maßnahmen zur Sicherung einer langfristigen Betriebsentwicklung nicht ermöglicht. Die Betriebsprämie erweist sich in derart problematischen Jahren

Abb. 1 Gewinnentwicklung in landwirtschaftlichen Haupteinzelbetrieben pro nicht entlohnte Familienarbeitskraft



Quelle: BMELV Testbetriebsnetz.

als unverzichtbares und stabilisierendes Element und gibt zumindest ein Minimum an Planungssicherheit für die Betriebe. Die Darstellung macht auch deutlich, dass die Gewinne je nicht entlohnte Familienarbeitskraft im Durchschnitt der Betriebe nur in wenigen »Spitzenjahren« die im Landwirtschaftsgesetz definierte Vergleichsgröße (Summe der Vergleichsansätze) erreicht haben. Diese lagen 2009/10 bei 35 270 Euro. Ohne die Direktzahlungen wäre in jedem der dargestellten Jahre ein erheblicher Einkommensabstand zu verzeichnen gewesen.

Für die landwirtschaftliche Praxis sind derartige Durchschnittsbetrachtungen weniger relevant. Sie interessiert die Frage, mit welcher Betriebsgröße und/oder mit welchem Erzeugerpreisniveau sich das angestrebte Einkommen – mit oder ohne Direktzahlungen – erreichen lässt. Um diesbezüglich Größenvorstellungen gewinnen zu können, wurde ein einfacher Kalkulationsansatz⁸ verwendet, der von einer zugegebenermaßen nicht ganz praxisgerechten Vorstellung ausgeht, nämlich dass ein Betrieb als einzige Frucht nur Winterweizen anbauen würde. Will ein solcher Betrieb das Vergleichseinkommen, wie es im Landwirtschaftsgesetz definiert ist, erwirtschaften, dann läge das bei ca. 35 000 Euro je Familienarbeitskraft. In Anlehnung an die Daten des Testbetriebsnetzes lassen sich für die Bewirtschaftung eines durchschnittlichen Getreidebaubetriebes 1,3 familieneigene Vollarbeitskräfte veranschlagen, so dass das anzustrebende Gewinnniveau 45 500 Euro ausmachen würde.

Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 konnten die Landwirte in Bayern 17,07 Euro/dt (ohne MwSt) für Weizen der Qualitätsstufe A einnehmen. Dieser Erzeugerpreis reichte aus,

⁸ Die folgenden Berechnungen basieren auf dem Kalkulationsprogramm der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft »LfL Deckungsbeiträge und Kalkulationsdaten«, das in seiner Grundvariante mit bayerischen Durchschnittswerten vorbelegt ist. Bei den Ertrags- und Aufwandsdaten sowie Preisen handelt es sich um Durchschnittswerte der Jahre 2009 bis 2011.

Tab. 2
Gewinnbeiträge des Produktionszweigs »Winterweizen« in Abhängigkeit unterschiedlicher Erzeugerpreise
 Erforderliche Anbaufläche zur Erreichung des Vergleichseinkommens

Erzeugerpreis A-Weizen		Euro/dt	11,00	15,00	17,07 ^{a)}	20,00	25,00
	Betriebsprämie						
Deckungsbeitrag	ohne	Euro/ha	– 9	261	400	597	933
Gewinnbeitrag	ohne	Euro/ha	– 380	– 111	29	236	562
	mit	Euro/ha	– 23	246	386	583	919
Erforderliche Anbaufläche	ohne	ha				202	81
	mit	ha		185	118	78	50

^{a)} Tatsächlicher Durchschnittspreis für A-Weizen in Bayern der Jahre 2009 bis 2011.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts mit Daten der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft.

um einschließlich der erhaltenen Direktzahlungen das Niveau des Vergleichseinkommens zu erreichen, wenn die bewirtschaftete Fläche mindestens 118 ha ausmachte. Ohne Direktzahlungen hätte der Gewinnbeitrag⁹ des (einzigen) Produktionszweigs Winterweizen nur 29 Euro/ha betragen, so dass bei diesem Preisniveau keine Chance bestanden hätte, überhaupt zu einem ausreichenden Einkommen zu gelangen. Bei einem vergleichsweise hohen Erzeugerpreis für Weizen von 20 Euro/dt hingegen wäre eine Anbaufläche von über 200 ha ausreichend gewesen, um das Vergleichseinkommen auch ohne Direktzahlungen zu erreichen, vorausgesetzt, man hätte die Arbeit mit dem unterstellten Arbeitskräftebesatz schaffen können. Würde der Erzeugerpreis gar auf 25 Euro/dt steigen, würden sogar gut 80 ha Anbaufläche reichen, um ohne Direktzahlungen auszukommen. Sinken die Preise jedoch auf beispielsweise 15 Euro/dt, dann erweisen sich die Direktzahlungen als überlebenswichtig. Es würde sich allerdings trotz dieser Stützung ein Abstand zum Vergleichseinkommen von 31% ergeben. Preise von 11 Euro/dt, wie sie im Erntejahr 2009 durchaus normal waren, würden sogar trotz erhaltener Direktzahlungen zu negativen Unternehmereinkommen führen.

Aus landwirtschaftlicher Sicht: Lösen Direktzahlungen die Probleme?

Die ursprüngliche Agrarmarkt- und -preispolitik bot den Landwirten in zweierlei Weise Sicherheit: Die Erzeugerpreise waren auf einem Niveau gesichert, das von der Politik unter strukturpolitischen und sozialpolitischen Gesichtspunkten für verträglich gehalten wurde und dem Gros der landwirtschaftlichen Betriebe ein ausreichendes Einkommen sicherte. Hinzu kam Planungssicherheit, da die Preisschwankungen von Jahr zu Jahr als Folge der von den Marktordnungen vorgesehenen stabilisierenden Elemente nur gering ausfielen. Die als Ergebnis der grundlegenden Reformen ein-

getretene Senkung des Agrarpreisniveaus und Anpassung an das Preisgeschehen auf den Weltmärkten wurde zwar durch die Direktzahlungen weitgehend aufgefangen, die ausgeprägte Volatilität der Preise führt jedoch zwangsläufig einerseits zu Phasen der Überkompensation, andererseits aber auch zu Situationen nicht ausreichenden Ausgleichs. Anschauliche Beispiele hat die Entwicklung seit 2005 bereits geliefert. Von daher er sich die Frage, ob das gegenwärtig eingesetzte Instrument der entkoppelten Direktzahlungen wirklich der Weisheit letzter Schluss ist oder ob es in irgendeiner Weise flexibler gestaltet oder durch andere Maßnahmen flankiert werden müsste.

Landwirtschaftliche Produktionsprozesse bringen es mit sich, dass sich die Betriebsleiter gegen vielerlei Risiken absichern müssen (witterungsbedingte Risiken, Tierseuchen, Elementarschäden). Strategien zu entwickeln, die das Preisrisiko auffangen oder abmildern, ist dagegen für die Landwirtschaft relativ neu. Nachdem zwischen Anbauplanung und Ernte mindestens ein dreiviertel Jahr liegt¹⁰ und – wie die zurückliegenden Jahre lehren – in diesem Zeitraum erhebliche Preisbewegungen stattfinden können, stellt Preisabsicherung eine notwendige Strategie dar, um extreme Einbußen zu vermeiden und gegebenenfalls ein aktuell hohes Preisniveau zu sichern. In diesem Kontext haben Warenterminbörsen für landwirtschaftliche Erzeugnisse an Bedeutung gewonnen. Landwirten, die nicht selbst ins Börsengeschäft einsteigen wollen, sei es, dass ihnen die vorgeschriebenen Kontraktgrößen zu umfangreich sind, sei es, dass sie das Liquiditätsrisiko scheuen oder dass sie sich mit dem Einmaleins des Börsenhandels nicht in der gebotenen Intensität beschäftigen wollen, bieten mittlerweile einige Unternehmen des erfassenden Landhandels börsenbasierte Preisabsicherungsmodelle. Auch die Bayerische Landesbank bietet Produkte zur Rohstoffpreisabsicherung (für Weizen, Mais, Raps) an, die in enger Zusammenarbeit mit den Landwirtschaftlichen Maschinenringen vertrieben werden. Alternativen zu börsenbasierten Modellen wären Ver-

⁹ Der Gewinnbeitrag errechnet sich aus den monetären Leistungen eines Produktionsverfahrens abzüglich der variablen Kosten (Deckungsbeitrag) sowie der anteiligen Festkosten. Kalkulatorische Faktorkosten wie Zinsansatz für Umlaufkapital und eigenfinanzierte Investitionen, Pacht- und Lohnansätze werden nicht berücksichtigt.

¹⁰ Landwirte müssen bereits im Herbst die Anbauplanung für das kommende Erntejahr erstellen, da die wichtigsten Getreidearten und Winterraps bereits im Herbst ausgesät werden müssen.

sicherungslösungen, die in Deutschland bisher allerdings nur wenig Eingang in die landwirtschaftliche Praxis gefunden haben. Von Seiten des landwirtschaftlichen Berufsstands wurde eine steuerlich begünstigte Risikoausgleichsrücklage in die Diskussion eingebracht, ein Vorschlag, der bei der Regierung bisher noch nicht auf erkennbare Bereitschaft stieß.

Aus Verbraucher- und Steuerzahlersicht: Wie stark sind die Belastungen?

Die Bürger sind in zweierlei Weise von den Auswirkungen der Agrarpolitik betroffen: Als Steuerzahler müssen sie die Mittel für die öffentlichen Haushalte aufbringen, und als Verbraucher haben sie die Preise für Nahrungsmittel zu zahlen. Protektionistische Systeme mit abgeschotteten Binnenmärkten und kontrolliertem Außenhandel führen tendenziell zu einer höheren Belastung der Verbraucher über die Preise, insbesondere wenn die Erzeugerpreise der Landwirte eine starke Absicherung erfahren. Die nationalen Agrarpolitiken der 1950er Jahre und die EU-Agrarmarktpolitik in ihrer ursprünglichen Konzeption sind Beispiele dafür. Mit dem schrittweisen Systemwechsel haben sich die Lasten der Agrarpolitik stärker auf die Steuerzahler verlegt, während die Bürger als Verbraucher von tendenziell niedrigeren Verbraucherpreisen profitieren können.

Gemessen an den öffentlichen Ausgaben (Gesamthaushalt) sind die auf den Sektor Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entfallenden Beträge auffallend gering: 2010 machten sie gerade mal 0,9% aus (vgl. Tab. 3). In diesem Betrag sind die Überweisungen aus dem EU-Haushalt an die deutsche Landwirtschaft, also auch die Direktzahlungen, bereits enthalten. Für Wissenschaft und Bildung wurde 2010 etwa elfmal so viel ausgegeben wie für die Landwirtschaft, der größte Anteil entfiel jedoch auf Sozialmaßnahmen. In der Anfangsphase des »Grünen Plans« der Bundesregierung hatten die Ausgaben für den Agrar- und Ernährungsbereich – zu der Zeit noch rein nationale Zahlungen – noch deutlich höher gelegen, so z.B. bei 6% 1957. Ein Vergleich der Bür-

gerbelastung pro Kopf macht deutlich, dass die »Kosten« für die Agrarpolitik mit 126 Euro pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich zu anderen Politikbereichen wie Verteidigung, öffentliche Sicherheit usw. vergleichsweise niedrig ausfallen und auch im Vergleich zur Situation in den 1950er Jahren – anders als in vielen anderen Politikbereichen – nur geringfügig gestiegen sind (vgl. Tab. 3).

Rechnet man die Preise aus den 1950er Jahren mit Hilfe des allgemeinen Verbraucherpreisindex und der DM/Euro-Relation zu konstanten Preisen von 2010 um, so wird man feststellen, dass die Landwirtschaft unter heutigen Marktgegebenheiten (2010), verglichen mit der damaligen Situation, bei fast allen Produkten deutlich niedrigere Preise erzielt (vgl. Tab. 4). Auch die Verbraucher haben von dieser Entwicklung profitiert: Für Mehl, Zucker, Butter, Eier und viele andere Produkte zahlten sie erheblich weniger, als es ihre Eltern und Großeltern in den 1950er Jahren noch mussten. Nimmt man gar den für den Erwerb von Nahrungsmitteln notwendigen Einsatz von Arbeitsstunden¹¹ als Maßstab, so wie es die deutsche Agrarstatistik seit Jahrzehnten ausweist, wird deutlich, wie sehr die Ausgaben für Nahrungsmittel relativ an Bedeutung verloren haben. Man kann der Darstellung in Tabelle 4 entgegenhalten, dass sie hinsichtlich der statistischen Abgrenzungen wenig exakt ist.¹² Da es aber nur um die Verdeutlichung von Tendenzen geht, ist sie nach Auffassung des Autors dennoch hilfreich.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass weder aus Sicht der Steuerzahler die Ausgaben für die Erreichung der agrarpolitischen Ziele mit weniger als 1% am Gesamthaushalt zu hoch sind, noch aus Sicht der Verbraucher eine übermäßige Belastung durch überhöhte Nahrungsmittelpreise stattgefunden hat. Das Gegenteil ist sogar der Fall, die Verbraucher sind zunehmend entlastet worden. Dieser Effekt dürfte jedoch kaum dem

¹¹ Kaufkraft des Industriearbeiterstundenlohnes, ausgedrückt in Arbeitsminuten, die für den Kauf eines Produktes eingesetzt werden müssen.
¹² Die Produktdefinitionen 1957 und 2010 sind nicht in jedem Fall exakt deckungsgleich, außerdem verwendete die Statistik 1957 die Bruttolöhne, 2010 die Nettolöhne.

Tab 3
Öffentliche Ausgaben^{a)} zugunsten des Sektors Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

	Öffentliche Ausgaben		Ausgaben pro Kopf		
	1957 in Mill. DM	2010 in Mill. Euro	1957 in DM	1957 in Euro ^{b)}	2010 in Euro
Insgesamt	66 076	1 105 876	1 230	1 717	13 526
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten zum Vergleich	3 963	10 300	74	103	126
Verteidigung	7 635	27 346	142	198	334
öffentliche Sicherheit, Ordnung	1 883	25 287	35	49	309
Wissenschaft, Bildung	7 793	114 148	145	202	1 396
Sozialwesen	16 708	626 162	311	434	7 659

^{a)} Gesamthaushalt, d.h. Bund, Länder, Gemeinden, Zweckverbände usw. – ^{b)} Umrechnung mit Verbraucherpreisindex sowie DM/Euro-Kurs.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 4
Entwicklung der Preise für Nahrungsmittel und der Kaufkraft der Verbraucher

Warengruppe	Einheit	1957 ^{a)}	1957	2010
		DM	Euro ^{b)}	Euro
Getreide				
EP Weizen	100 kg	40,2	56,1	16,9
VP Weizenmehl	kg	0,77	1,07	0,48
KK Mischbrot	Min/kg		22	11,1
Zucker				
EP Zuckerrüben	1000 kg	63,0	87,9	26,0
VP Haushaltszucker	kg	1,20	1,67	0,69
KK Haushaltszucker	Min/kg		33	3,2
Speisekartoffeln				
EP Kartoffeln	100 kg	12,0	16,7	17,6
VP Kartoffeln	kg	0,22	0,30	0,69
KK Kartoffeln	Min/kg		6	3,1
Rindfleisch				
EP Schlachtrind lebend	100 kg	170,00	237	139
VP Rindfleisch	kg	5,07	7,07	7,21
KK Rindfleisch	Min/kg		129	35,2
Schweinefleisch				
EP Schlachtschwein lebend	100 kg	235	328	104
VP Schweinekotelett	kg	4,76	6,64	5,65
KK Schweinekotelett	Min/kg		156	21,8
Milch				
EP Milch ab Hof	100 kg	31,9	44,5	31,5
VP Vollmilch	Liter	0,43	0,60	0,62
VP Butter	kg	7,15	9,98	3,88
KK Vollmilch	Min/kg		12	2,8
KK Butter	min/l		198	17,7
Eier				
EP Eier	100 kg	324	452	134
VP Eier	10 Stck	2,20	3,07	1,35
KK Eier	Min/10 Stck		60	6

Erläuterung: EP = Erzeugerpreis, VP = Verbraucherpreis, KK = Kaufkraft des Industriearbeiterstundenlohns (1957 brutto, 2010 netto). – ^{a)} Erzeugerpreise für Wirtschaftsjahr 1956/57. – ^{b)} Umrechnung mit Verbraucherpreisindex sowie DM/Euro-Kurs.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, verschiedene Jahrgänge.

Erfolg der Agrarpolitik, sondern eher der Produktivitätsentwicklung in der Landwirtschaft und den Wettbewerbsverhältnissen auf den Märkten für Agrarerzeugnisse zuzurechnen sein. In diesem Kontext sind auch die Ergebnisse einer kürzlich veröffentlichten Studie zum europäischen Mehrwert des EU-Haushalts (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013) interessant, die jeweils zwei Szenarien ausgewählter Politiken – »allein in nationaler Kompetenz« kontra »in zentraler gemeinschaftlicher Kompetenz« – hinsichtlich der Kosten verglich. Für die Agrarpolitik der Jahre vor 2010 konnte zwar kein genereller Mehrwert festgestellt werden, angesichts der zwischenzeitlich vorgenommenen und weiterhin vorgesehenen Kürzungen des Agraretats ist ein europäischer Mehrwert jedoch zu erwarten. Immerhin konnte bereits für 2010 ein Nutzen der europäischen Agrarpolitik in Höhe von 23 Mrd. Euro ermit-

telt werden, d.h. bei einer allein national zu verantwortenden Agrarpolitik hätte die Belastung für die europäischen Steuerzahler um diesen Betrag höher gelegen.

Was ist der aktuelle Verhandlungsstand?

Formal handelt es sich um zwei verschiedene Vorgänge, die mit Blick auf den Agrarsektor aber eng miteinander verknüpft sind. Es ist die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens der EU für die Jahre 2014–2020 und die nächstfolgenden Schritte zur Reform der EU-Agrarpolitik, d.h. die Agrarpolitik ab 2015. Die Verhandlungen über den zukünftigen Finanzrahmen hatten sich bereits auf der Ebene der Ressortminister und der Staats- und Regierungschefs als außerordentlich schwierig gestaltet und führten angesichts der sehr heterogenen Interessenlage letztlich zu einem Kompromiss, der unmittelbar viel Kritik hervorrief. Das Europäische Parlament, dem die »Schlussfolgerungen des Europäischen Rates« zur Beratung und Zustimmung vorgelegt wurde, reagierte im März 2013 mit einer Entschliebung, in der die bis dahin erzielten Einigungsergebnisse aus grundlegenden Bedenken sowie wegen zahlreicher konkreter Kritikpunkte nicht akzeptiert wurden. Angesichts des sich abzeichnenden Zeitdrucks setzte der amtierende irische Ratspräsident auf »Trilog-Verhandlungen«, bei denen Europäischer Rat, die Europäische Kommission und die Vorsitzenden des Parlaments beteiligt waren. Ende Juni führten die Trilog-Verhandlungen zu einer Einigung. Damit ist zwar der entscheidende Durchbruch gelungen, es sind aber noch nicht alle Arbeiten erledigt: Sprachjuristische Prüfung, Ausarbeitung zahlreicher Rechts-

akte für einzelne Sektoren und vor allem die formale Zustimmung des EU-Parlaments haben noch zu erfolgen. Was den Agrarsektor betrifft, sind insgesamt weniger Mittel veranschlagt. Maßnahmen zugunsten der Agrarmärkte und für Direktzahlungen wurden um 15% niedriger angesetzt als im vorausgegangenen Finanzrahmen 2007–2013, und bei den Ausgaben für die ländliche Entwicklung waren es 4% weniger.

Ebenfalls im Juni 2013 hatten sich Spitzengremien der EU auf einen Kompromiss über die weiteren Reformen der Agrarpolitik von 2014–2020 geeinigt. Die Rechtstexte, insgesamt vier Verordnungen¹³, werden nach der Sommerpause vor-

¹³ Zu den Direktzahlungen, zur ländlichen Entwicklung, zur einheitlichen gemeinsamen Marktordnung und zu »übergreifenden Regeln«, z.B. Cross Compliance.

aussichtlich endgültig vom Europäischen Parlament verabschiedet. Die wichtigsten Linien sind:

Liberalisierung der Märkte: Es bleibt bei den Plänen, nun auch die letzten protektionistischen Bollwerke von Produktionsbeschränkung bzw. -rechten zu schleifen. 2017 läuft das deutsche Branntweinmonopol für Klein- und Obstbrennereien endgültig aus, die EU-Garantiemengenregelung für die Milchzeuger endet 2015, das System der europäischen Zuckerquotenregelung vor der Ernte 2017, und die restriktiven Regelungen für Neuanpflanzungen von Rebflächen werden gelockert.

Angleichung der Direktzahlungen: Sie bleiben Kernstück auch der reformierten europäischen Agrarpolitik. Es wird jedoch mehr Konvergenz angestrebt, d.h., dass die Beträge pro Flächeneinheit sich nicht mehr nach den historischen Referenzwerten richten, sondern mehr und mehr zwischen den Staaten und innerhalb von Staaten, soweit es unterschiedliche Beträge gab, angeglichen werden.

Ökologisierung: Für den Erhalt von Direktzahlungen werden unterschiedliche Konditionen eingeführt. Bis zu 70% des Prämienvolumens werden nach den bisherigen Regeln der Cross Compliance vergeben (Basisprämie), d.h., sie sind an die Einhaltung diverser Grundanforderungen an die Betriebsführung geknüpft, die die Umwelt, den Zustand der landwirtschaftlichen Flächen, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie den Tierschutz betreffen. Weitere 30% werden nur vergeben, wenn sich ein landwirtschaftlicher Betrieb verpflichtet, darüber hinaus weitere Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz durchzuführen. Zu diesen Maßnahmen gehören Vorschriften zur Erhaltung von Dauergrünland, zur Anbaudiversifizierung und zur Erhaltung von Flächen, für die ein besonderes Umweltinteresse besteht (ökologische Vorrangflächen).¹⁴ Vorgesehen ist zunächst ein Mindestumfang von 5% der Ackerflächen. Diese Ökologierungsmaßnahmen werden als zwingend vorgeschrieben, bei Nichteinhaltung droht (nach einer Übergangsfrist) nicht nur der Verlust dieses Prämienanteils, sondern noch eine zusätzliche Strafe. Die Bewirtschaftung von Biobetrieben wird als eine ökologisierungsäquivalente Maßnahme betrachtet, so dass für sie keine weiteren Anforderungen formuliert werden.

Entwicklung des ländlichen Raumes: Hier bleibt es im Prinzip beim bisherigen Grundkonzept. Die Mitgliedstaaten oder Regionen konzipieren Mehrjahresprogramme zur Entwicklung ihrer Regionen, orientiert an dem von der EU vorgegebenen Maßnahmenkatalog, die EU beteiligt sich über die sogenannte zweite Säule des Agrarhaushalts an der Finanzierung. Neu ist, dass die EU zur Einordnung der Programme sechs Themenfelder (»Prioritäten«) nennt, die sich jeweils

in »Schwerpunktbereiche« untergliedern. Den beantragenden Ländern und Regionen wird insgesamt mehr Gestaltungsspielraum gegeben.

Der angesichts der divergierenden Interessen sehr schwierige Einigungsprozess hat dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung der Basisprämie als Teil der Direktzahlungen einen beachtlichen Spielraum erhalten haben. So können die Mitgliedstaaten eine Umverteilungsprämie gewähren, d.h., sie können für die ersten 30 ha eines Betriebs (oder bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße ihres Landes) höhere Flächenprämien gewähren, was dann zu Lasten der größeren Betriebe gehen würde. Darüber hinaus können sie Junglandwirte über die Flächenprämie besonders fördern, eine »Kleinlandwirteregelung« einführen und die Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen besonders unterstützen, d.h. zusätzlich zu den Maßnahmen, die ohnehin schon als Bestandteil der »zweiten Säule« vorgesehen sind.

Wie dem noch vor der Sommerpause erschienenen Konzept der Bundesregierung zur nationalen Umsetzung der Reformbeschlüsse zu entnehmen ist, plant sie, bis 2019 die Basisprämie auf ein bundeseinheitliches Niveau (pro ha) zu bringen und die Ökologierungsprämie von vornherein bundeseinheitlich zu gestalten. Bei der nationalen Ausgestaltung des »Greening« soll auch eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung der ökologischen Vorrangflächen möglich sein, so z.B. durch den Anbau stickstoffbindender Pflanzen. Als Maßnahme im Sinne der »Umverteilung« ist vorgesehen, die ersten 15 ha eines landwirtschaftlichen Betriebs mit zusätzlichen 50 Euro/ha und die nächsten 15 ha mit zusätzlich 30 Euro/ha zu unterstützen. Auch die Landwirtschaft in naturbedingt benachteiligten Gebieten soll den Plänen der Bundesregierung zufolge mit ca. 40 Euro/ha (Grünland) zusätzlich gefördert werden, für Junglandwirte ist ein Betrag von 50 Euro/ha (bis maximal 90 ha) vorgesehen. Im Rahmen einer Kleinerzeugerregelung ist die beabsichtigte Stützung auf maximal 1250 Euro je Betrieb begrenzt, wobei die teilnehmenden Betriebe von der Greening-Verpflichtung und den Cross-Compliance-Auflagen befreit sind. Zu beachten ist jedoch, dass all diese Sondermaßnahmen den finanziellen Spielraum für die reguläre Basisprämie verringern.

Ist die europäische Agrarpolitik ein Erfolgsmodell?

Als Ausdruck des entschiedenen Willens der damaligen Politikergeneration, ein neues Europa zu schaffen, das nationale Egoismen und überkommene Feindschaften überwindet, sind die Römischen Verträge 1957 geschlossen worden. Und eines der Herzstücke war die Formulierung einer Gemeinsamen Agrarpolitik. Damit wurde zum Ausdruck ge-

¹⁴ Zum Beispiel Ackerränder, Hecken, Bäume, Brachflächen, Landschaftselemente, Biotope, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen.

bracht: Wir legen die Aufgabe, für die Befriedigung des zentralen Grundbedürfnisses – die Ernährung – zu sorgen, in eine gemeinsame Verantwortung. Mittlerweile ist die Gemeinsame Agrarpolitik mehr als 55 Jahre alt und hat einige teils heftige Krisen überwunden. Die erste massive Krise erlebte sie in den 1970er Jahren, als infolge der auftretenden Währungsturbulenzen die in Europäischen Rechnungseinheiten definierten Marktordnungspreise zu starken Verzerrungen des Preisgefüges innerhalb der Mitgliedsländer führten. Die Landwirte in den damaligen Abwertungsländern Italien und Frankreich profitierten von währungsbedingt steigenden Agrarpreisen, während ihre Berufskollegen in den Aufwertungsländern (BRD, Niederlande), ausgedrückt in ihren nationalen Währungen, erheblich weniger für ihre Erzeugnisse erhielten. Um diese Effekte nicht zu heftig ausfallen zu lassen, beschloss man seinerzeit eine verringerte und zeitlich hinausgezögerte Anpassung. Dies wiederum stellte eine partielle Abkehr vom gemeinsamen Preissystem dar und verkomplizierte den innergemeinschaftlichen Handel mit Agrargütern erheblich. Damit wurde auch das Preisgefüge zwischen den Mitgliedsländern massiv gestört. Schließlich mussten Währungsausgleichsbeträge eingeführt werden, die den Preiseffekt der verzögerten Anpassung bei jedem einzelnen Handelsgeschäft ausglich, und zwar jeweils auf beiden Seiten der Grenze. Bereits damals wurde deutlich, dass eine gemeinsame Währung – auch wenn sie nur sektorspezifisch zur Anwendung kommt – zu erheblichen Problemen führen kann, wenn sich die Volkswirtschaften der beteiligten Länder nicht in der gleichen Weise weiter entwickeln – eine Lehre, an die man sich bei Einführung des Euro durchaus hätte erinnern können.

Die zweite große Krise bahnte sich an, als in verschiedenen Produktbereichen mehr produziert wurde, als in der Gemeinschaft verbraucht werden konnte. Die Überschüsse führten zu enormen Kosten für die Marktentlastung und zu Störungen des Welthandels. Letztendlich zwangen die Kosten, den Prozess der Umgestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik aufzunehmen, indem man versuchte, Mengen zu begrenzen (z.B. Einführung der Milchgarantiemengenregelung und der Stilllegung von Ackerflächen) und sukzessive von dem Preissystem ausgehende Produktionsanreize zu vermeiden.

Das Muster bei der Krisenbewältigung war in gewisser Hinsicht immer das gleiche: Die Gemeinschaft der beteiligten Staaten konnte sich nur mühsam und mit einer gewissen Verzögerung auf die neuen Gegebenheiten einstellen und sich auf erforderliche Maßnahmen einigen. Und je größer die Gemeinschaft geworden ist, desto vielfältiger wurde auch die Interessenlage bei den Verhandlungen. So zeigen auch die diesjährigen Verhandlungsergebnisse zum mittelfristigen Finanzrahmen und insbesondere zur Reform der Agrarpolitik typischen Kompromisscharakter: Es ist von allem etwas drin. Die Verfechter einer weitgehenden Liberalisierung

haben ihre bisherigen Erfolge weiterführen können. Sie dürfen mit Recht davon ausgehen, dass die dadurch beschleunigten Strukturprozesse in der europäischen Agrarproduktion zu einer international stärker wettbewerbsfähigen und modernen Landwirtschaft führen. Die sozialpolitisch Engagierten können sich über die Bevorzugung kleinerer Betriebe über die Umverteilungs- und Kleinerzeugeterregelung sowie die zusätzliche Förderung der Junglandwirte freuen. Auch die Liebhaber eines nostalgischen Landwirtschaftsbildes werden diesen Maßnahmen etwas Positives abgewinnen. Natur-, Tier-, Umweltschutz kommen ganz groß raus. Nur eines muss klar sein: Im internationalen Wettbewerb konkurriert die europäische Landwirtschaft mit Anbietern, denen die europäischen Sozialstandards und Umweltstandards praktisch fremd sind, und mit Angeboten, die unter Verwendung von Produktionstechniken zustande gekommen sind (grüne Gentechnik, Hormone, verschiedene Konservierungsverfahren usw.), die die europäischen Verbraucher ablehnen. Solange weltumspannende Liberalisierung der Agrarmärkte die internationale politische Guideline ist und die europäische Politik im Interesse ihrer Bürger eine konsequent nachhaltige Agrarwirtschaft fordert, fallen Kosten (z.B. Direktzahlungen) für den Erhalt der Landwirtschaft an. Eine Reduzierung landwirtschaftlicher Tätigkeit in Europa – einem unter dem Gesichtspunkt der natürlichen Bedingungen weltweit besten Agrarstandorte – wäre angesichts wachsender Weltbevölkerung ethisch nicht zu verantworten. Es würde die Gefahr bestehen, dass eine Verringerung der Produktion hier eine Produktionsausdehnung an anderen Standorten induzieren würde, z.B. dass dafür Rodungen vorgenommen würden. Abgesehen davon würde Europa dann wirklich Gefahr laufen, sich mit Agrarerzeugnissen zu versorgen, deren Zustandekommen unseren Wertvorstellungen nicht entsprechen würde.

Angesichts derartiger Szenarien kann der europäischen Agrarpolitik durchaus Erfolg bescheinigt werden, auch wenn Schwerfälligkeit in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen und das Ringen um Kompromisse ständige Wegbegleiter waren und sicher weiterhin sein werden. Bedauerlich an den bisherigen Ergebnissen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist jedoch, dass auf das Problem der stark gestiegenen Volatilität auf den internationalen Märkten für Agrarerzeugnisse, die unmittelbar auf die heimischen Märkte durchschlägt, kaum eingegangen wird. Im Umgang mit den Preisrisiken werden die Landwirte und die auf nationaler Ebene verantwortlichen Agrarpolitiker weitgehend allein gelassen. Lediglich bei den Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume wird auf dieses Problem Bezug genommen, indem Gegenseitigkeitsfonds (nach den Regeln der Kofinanzierung) gefördert werden können, die bei einem Einkommensrückgang von mindestens 30% bis zu 70% der Verluste ausgleichen können. Voraussetzung ist natürlich, dass eine derartige Maßnahme Bestandteil der nationalen oder regionalen Programme ist.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2013), *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?*, Exploratory Study, Gütersloh.

Rohwer, A. (2010), »Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU – Fluch oder Segen?«, *ifo Schnelldienst* 63(3), 27–36.

Politische Sozialisation im Wandel? Zusammenhang von Familienstruktur und bürgerschaftlichem Engagement

30

Helmut Rainer, Timo Hener, Thomas Siedler und Anita Fichtl

Funktionsfähige Demokratien brauchen interessierte, aktive und informierte Bürgerinnen und Bürger. Allerdings ist deren Interesse an Politik und deren bürgerschaftliches Engagement für politische und soziale Angelegenheiten in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgegangen. Gleichzeitig ist in den letzten Jahrzehnten ein Wandel in den familiären Lebensformen zu beobachten: sie sind brüchiger und vielfältiger geworden, oft auch kurzlebiger. Ob diese beiden Phänomene in Zusammenhang stehen, ist eine spannende Forschungsfrage: Engagieren sich Kinder, die nicht mit beiden Elternteilen aufgewachsen sind, später im Erwachsenenalter seltener für die Gesellschaft, weil in nicht-intakten Familienverhältnissen zu wenig Sozialkapital aufgebaut wird? Die Frage wird anhand von Daten aus 26 Wellen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus den Jahren 1984–2009 untersucht. Die Daten geben Auskunft über den Familienstatus in der Kindheit; vor allem nach Scheidungen entsteht (zumindest zunächst) eine nicht-intakte (unvollständige) Familie. Als Maß für bürgerschaftliches Engagement wird ein Index gebildet, der aus Daten zu folgenden vier Komponenten besteht: politisches Interesse, Parteiidentifikation, Mitwirkung in Organisationen, sowie freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit. Das zentrale Ergebnis lautet: Das Aufwachsen in einer nicht-intakten Familie führt zu einem signifikant niedrigerem bürgerschaftlichen Engagement im Erwachsenenalter. Der Index für bürgerschaftliches Engagement fällt um 15,7% geringer aus.¹

Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement und Sozialkapital

Bürgerschaftliches Engagement ist in den letzten Jahren in Deutschland zunehmend in das öffentliche Interesse gerückt. Inspiriert unter anderem von den Arbeiten des US-amerikanischen Harvard-Politologen Robert D. Putnam (1993; 2000) haben sich auch hierzulande verstärkt wissenschaftliche, politische und öffentliche Diskurse entwickelt.² Bürgerschaftliches Engagement kann in vielen Formen auftreten: Es kann in Vereinen, Bürgerinitiativen, Elternbeiräten, politischen Parteien, Gemeinderäten, Kirchen, Wohlfahrtsorganisationen etc. stattfinden. Allgemeiner gesprochen ist bürgerschaftliches Engagement die »freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen

Raum« (Engagementbericht 2012, S. 56).³ Die Menschen ziehen sich nicht in ihre Privatsphäre zurück und überlassen dem Staat die alleinige Verantwortung für das Gemeinwesen, sondern zeigen ein gemeinsames Interesse am Gemeinwohl. »Bürgerschaftliches Engagement ist eine unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt der Gesellschaft«⁴ (Enquete-Kommission 2002, S. 5), und »setzt wichtige Impulse für das gesellschaftliche Miteinander und generiert so positive externe Effekte für die Gesellschaft« (Engagementbericht 2012, S. 56). Ein höheres Maß an bürgerschaftlichem Engagement geht mit einem höheren Maß an gesellschaftlichem Sozialkapital einher (vgl. Putnam 2000). Beide bedingen sich gegenseitig, »Sozialkapital ist eine Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement, Engagement schafft wiederum Sozialkapital« (BMFSFJ 2012,

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf dem CESifo Working Paper Nr. 3918, Timo Hener, Helmut Rainer und Thomas Siedler, »Political Socialization in Flux? Linking Family Non-Intactness during Childhood to Adult Civic Engagement«, August 2012.

² Das 2011 erschienene »Handbuch Bürgerschaftliches Engagement« (Hrsg. Olk und Hartnuß 2011) versucht erstmals eine umfassende Systematisierung des Themenfeldes in Deutschland und bietet einen hervorragenden Überblick über historische Zugänge, rechtliche Rahmenbedingungen, Formen, Organisationen und Strukturen bürgerschaftlichen Engagements, Forschungsstand und über die Etablierung von bürgerschaftlichem Engagement als Politikfeld in Deutschland.

³ 2009 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung beauftragt, in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Lage des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland vorzulegen. Mit der Erstellung des Berichts wird eine unabhängige Sachverständigenkommission betraut. Die Bundesregierung ergänzt den Bericht mit einer Stellungnahme. 2012 ist der Erste Engagementbericht »Für eine Kultur der Mitverantwortung« erschienen.

⁴ Mit dieser Grundüberzeugung hat der Deutsche Bundestag im Dezember 1999 die Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« eingesetzt, die nach zweijähriger Arbeit ihren Bericht vorlegte.

S. 34), und entfalten positive Auswirkungen auf viele wichtige Bereiche.⁵ So fördert ein höheres Sozialkapital beispielsweise kollektive und gemeinschaftliche Aktionen der Bürger (vgl. Arrow 1974) und erleichtert die politische Interessensaggregation und -artikulation der Bürger (vgl. Putnam 1993). Durch die Interaktion von Menschen in freiwilligen Vereinigungen werden Informationen, etwa über lokal relevante Themen, ausgetauscht, die das politische Interesse und Engagement der Menschen steigern können. Soziales Vertrauen wird aufgebaut, und Normen der Reziprozität werden gefestigt. Dieses erlernte soziale reziproke Vertrauen wird auch außerhalb der Vereinigung wirksam und wird zum generalisierten Vertrauensbestand einer Gesellschaft. Das entstandene Sozialkapital stärkt den Zusammenhalt der Gesellschaft und wirkt demokratiefördernd (vgl. Putnam 2000). In ökonomischen Arbeiten zeigen zum Beispiel Knack und Kefer (1997) und auch Arrow (1972), dass ein höherer Vertrauensbestand in einer Gesellschaft positive Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung hat.

Aufgrund der großen Bedeutung von Sozialkapital für den gesellschaftlichen Zusammenhalt ist es sehr wichtig, dass bürgerschaftliches Engagement nicht erodiert. In einigen Bereichen ist die Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren, allerdings bereits bedenklich zurückgegangen. Daten der OECD belegen eine verbreitete Abkehr von bürgerschaftlichem Engagement in den westlichen Ländern in den letzten Jahrzehnten vor allem in politischen Bereichen. Beispielsweise gingen das allgemeine politische Interesse und die Wahlbeteiligungen in den meisten OECD-Ländern zurück. Die Wahlbeteiligung ist seit 1980 durchschnittlich um 11% gesunken (vgl. OECD 2011a). In Deutschland erreichte die Wahlbeteiligung 1972 den Höchststand von 91,1% und fiel seitdem kontinuierlich auf 70,8% im Jahr 2009 (vgl. Statistisches Bundesamt 2013a). Immer weniger Menschen fühlen sich Parteien zugehörig (vgl. Dalton 2002), und auch sinkende Kirchgangsraten und abnehmende Mitgliedschaftsraten etwa in Gewerkschaften und Parteien deuten auf ein abnehmendes Sozialkapital in westlichen Gesellschaften hin. In Deutschland ist heute weniger als jeder fünfte Beschäftigte Mitglied einer Gewerkschaft (vgl. Dribbusch und Birke 2012). 1970 lag der gewerkschaftliche Organisationsgrad noch bei 32% (vgl. Franz 2009). Die großen Volksparteien SPD und CDU haben innerhalb der letzten 30 Jahre fast die Hälfte bzw. ein Drittel ihrer Mitglieder verloren (vgl. Niedermayer 2013). Verlässliche lange zurückreichende Datenquellen über die Bereitschaft, sich freiwillig und ehrenamtlich zu engagieren, sind in Deutschland über die

letzten Jahrzehnte nicht vorhanden. Im Engagementbericht (2012), der detailliertere Angaben seit 1999 bereithält, liegt der Anteil freiwillig Engagierter an der Bevölkerung in Deutschland in den letzten Jahren relativ konstant bei etwas über einem Drittel. Personen mit hohem Bildungsstand und Einkommen, die beruflich und familiär stark eingebunden sind, engagieren sich besonders häufig für die Gesellschaft, wohingegen Arbeitslose und Menschen mit niedrigem Sozial- und Bildungsstand unterrepräsentiert sind. Der Anteil älterer engagierter Menschen ist gestiegen, derjenige von Jüngeren leicht gesunken. Insgesamt lässt sich als übergreifender Trend in Deutschland, wie auch in den westlichen Ländern, ein Rückgang im bürgerschaftlichen Engagement beobachten. Vor allem in großen integrativ wirkenden und schichtenübergreifenden Organisationen gehen die Mitgliedszahlen zurück.

Wandel der Familienstrukturen

Ein anderes gesellschaftliches Phänomen, das ebenfalls in den letzten Jahrzehnten verstärkt zu beobachten ist, ist der Wandel von Familienformen und Familienstrukturen.⁶ Die klassische Familienstruktur der Eltern-Kind-Familie⁷ hat sich in den letzten Jahrzehnten vor allem in den westlichen Ländern verändert. Der Wandel ist unter anderem auf steigende Scheidungsraten und eine steigende Anzahl an außerehelich geborenen Kindern zurückzuführen. Die Scheidungsrate hat sich im OECD-Durchschnitt von 1,2 Scheidungen pro 1 000 Einwohnern im Jahr 1970 auf 2,4 im Jahr 2009 verdoppelt (vgl. OECD 2011b). In Deutschland haben sich pro 1 000 Einwohner 1970 1,3 Personen scheiden lassen, 2011 schon 2,3 (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). 2012 wurden in Deutschland 179 100 Ehen geschieden, in der Hälfte der Scheidungsfälle waren insgesamt 143 022 minderjährige Kinder betroffen (vgl. Statistisches Bundesamt 2013b). Auch die Zahl der Neugeborenen außerhalb einer Ehe ist über die Jahre angestiegen. Lag der Anteil der außerehelichen Geburten an allen lebend geborenen Kindern 1990 noch bei 15%, hat er 2010 den Stand von 33% erreicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2011). Die Familiensysteme und Familienstrukturen sind dadurch vielfältiger und kurzlebiger geworden – Ein-Personen-Haushalte, Alleiner-

⁵ Die Forschungsliteratur hat sich auf keine eindeutige Definition von »Sozialkapital« geeinigt. Überblicksartikel über Entstehung, Entwicklung und Bedeutung des Begriffs und unterschiedlicher Sozialkapitaltheorien sind zum Beispiel bei Putnam und Goss (2001) oder Braun (2011) zu finden. Zentrale Annahme dieses vorliegenden Artikels und des zugrunde liegenden Forschungspapiers ist, dass Sozialkapital weitgehend positive Auswirkungen auf die Gesellschaft und deren Zusammenhalt hat, wie bei den Sozialkapitaltheorien von Putnam (1993; 2000) und Coleman (1988).

⁶ Zum Wandel von Familienformen vgl. zum Beispiel Nave-Herz (2013) oder Hill und Kopp (2013). Zur Bedeutung des Familienbegriffs vgl. zum Beispiel Nave-Herz (2013, S. 34): Es gibt keine »allgemein anerkannte Definition von Familie und selbst innerhalb der einzelnen Fachgebiete wie Psychologie, Soziologie usw., gibt es keine einheitliche Begriffsbestimmung.« Das sieht auch Althammer (2000, S. 7), so: »(Dies ist insofern problematisch), da aufgrund der bereits angesprochenen Pluralität familiärer Lebensformen kein allgemein akzeptierter Familienbegriff (mehr) existiert, sondern allenfalls eine mehr oder minder umfassende Kasuistik empirisch vorfindbarer familiärer Lebensformen.«

⁷ In Anlehnung an das Englische auch »intakte« Familie genannt. In der deutschen Forschungsliteratur ist auch häufig von »vollständiger«, »traditioneller« oder »klassischer Familie«, oder bspw. von »normalfamiliären Verhältnissen« zu lesen. Gemeint ist in diesem Artikel jeweils, dass ein verheiratetes Elternpaar mit seinen gemeinsamen leiblichen Kindern dauerhaft zusammenlebt.

ziehende-Haushalte und Patchwork-Familien sind als vergleichsweise neue Familienformen vermehrt auf- und an Stelle der klassischen Familien getreten.

Familie als wichtige Sozialisationsinstanz

Familien erfüllen in vielerlei Hinsicht wichtige Funktionen.⁸ Dazu gehört die zentrale Bedeutung der Familie als Sozialisationsinstanz. Diese familiäre Sozialisationsfunktion ist in den unterschiedlichen Forschungsrichtungen (Soziologie, Psychologie, Pädagogik usw.) allgemein anerkannt. Der Sozialisationsprozess, durch den sich die »menschliche Persönlichkeit in Abhängigkeit von den sozialen und materiellen Lebensbedingungen« entwickelt, ist für den Menschen überlebenswichtig. Erst durch ihn wird aus »einem biologischen Lebewesen eine bewusste, soziale Persönlichkeit« (Hill und Kopp 2013, S. 205 f). Bei dieser »Vergesellschaftung des Menschen« (Hill und Kopp 2013, S. 206) spielt die Familie neben anderen Institutionen wie Schulen und Medien eine große Rolle, vor allem die primäre Sozialisation in der Kindheitsphase wird entscheidend durch die Familie geprägt.

Auch im Teilbereich der politischen Sozialisationsforschung wird der Familie⁹ ein hoher Stellenwert beigemessen – im negativen wie im positiven Sinne. Eltern haben großen Einfluss auf die intellektuelle Entwicklung ihrer Kinder, somit auch auf die Herausbildung von Weltanschauungen und Wertvorstellungen wie zum Beispiel das Verantwortungsgefühl für die Gesellschaft. Diese wiederum schlagen sich in späteren politischen Ansichten und Aktivitäten nieder. Bereits Hyman (1959) sah die Familie als die wichtigste politische Sozialisationsinstanz an.¹⁰ Nach ihm wird das Politikinteresse innerhalb der Familie weitgehend reproduziert. Auch nach Jennings et al. (2009) haben Eltern einen entscheidenden Einfluss auf die politische Bildung der Kinder. Im Wahlverhalten und dem Zugehörigkeitsgefühl zu einer Partei herrschen hohe Übereinstimmungsraten zwischen Eltern und Kindern. Die Übertragung von ideologischen Weltanschauungen und politischen Einstellungen auf nachfolgende Generationen ist auch von hoher Persistenz (vgl. Glass et al. 1986).

Es besteht also weitgehend Konsens, dass die Institution Familie eine wichtige Rolle in der allgemeinen Sozialisation und auch im Teilbereich der politischen Sozialisation der Kinder spielt. Demzufolge ist auch die Frage der Familien-

struktur – vor allem in Zeiten des beschriebenen Wandels der Familienstrukturen und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Differenzierung – und ihres Einflusses auf die sozioökonomische Entwicklung der Kinder verstärkt in den Fokus unterschiedlicher Forschungsrichtungen gerückt. Zum Beispiel sind die Auswirkungen von nicht-intakten Familienverhältnissen auf die psychologische Entwicklung, auf den Bildungserfolg oder auf die gesundheitliche Entwicklung der Kinder bzw. der Jugendlichen untersucht worden. Mehrheitlich finden die Studien, dass sich die Abwesenheit eines Elternteils tendenziell negativ auf die schulischen Leistungen der Kinder und Jugendlichen auswirkt (vgl. Case et al. 2001; Ermisch et al. 2004; Gruber 2004)¹¹, dass sie früher in jungem Alter das Zuhause verlassen oder schwanger werden (vgl. McLanahan und Sandefur 1994) oder häufiger mit dem Rauchen anfangen (vgl. Francesconi et al. 2010b).

Zusammenhang von Familienstruktur und bürgerschaftlichem Engagement

Dem Einfluss der Familienstruktur auf das spätere aktive soziale Verhalten der Betroffenen in der Gesellschaft und auf ihr bürgerschaftliches Engagement ist dagegen bislang kaum Beachtung geschenkt worden. Putnam weist zwar auf beide Punkte hin, schließt aber zugleich einen Zusammenhang aus. Für ihn sind die Erosion des Sozialkapitals und des bürgerschaftlichen Engagements nicht durch den Rückgang der traditionellen Familienstrukturen erklärbar¹², vielmehr ist die Abnahme des Sozialkapitals in modernen Gesellschaften auf die zunehmende Individualisierung des passiven, desinteressierten, TV-schauenden Individuums zurückzuführen (vgl. Putnam 2000). Coleman (1988, S. 109–113) dagegen sieht einen Zusammenhang zwischen Familienstruktur und bürgerschaftlichem Engagement. Generell sieht er die Familie als zentralen Schlüssel für die intellektuelle Entwicklung der Kinder an, und zwar eine Familie, in der beide Elternteile physisch anwesend sind und ausreichend intellektuell anregende Zeit mit ihren Kindern verbringen. Sind nicht beide Elternteile physisch präsent, ist die Familie strukturell defizitär. Dieses strukturelle Defizit, typischerweise im Alleinerziehenden-Haushalt infolge von Scheidungen auftretend, schadet dem familialen Sozialkapital und dementsprechend dem hinreichenden Aufbau der Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren.

⁸ Funktionen nach Nave-Herz (2013): Reproduktionsfunktion, Sozialisationsfunktion, Platzierungsfunktion, Freizeitfunktion, Spannungsausgleichsfunktion.

⁹ Eine zusammenfassende Darstellung der Bedeutung der Familie in der politischen Sozialisation (historischer Wandel, unterschiedliche Forschungsstränge usw.) findet sich zum Beispiel bei Hopf und Hopf (1997).

¹⁰ Hyman (1959): »Foremost among agencies of socialization into politics is the family«.

¹¹ Vgl. auch Corak (2001) für Kanada, Björklund und Sundström (2006) für Schweden, Francesconi et al. (2010a) für Deutschland, Sanz-de-Galdeano und Vuri (2007) für die USA.

¹² Putnam (2000, p. 279): »... apart from youth- and church-related engagement, none of the major declines in social capital and civic engagement that we need to explain can be accounted for by the decline in the traditional family structure. In my view, there are important reasons for concern about the erosion of traditional family values, but I can find no evidence that civic disengagement is among them.«

Der Zusammenhang von Familienstruktur und späterem bürgerschaftlichen Engagement ist also noch nicht hinreichend geklärt, zumal die Thesen von Putnam und Coleman nicht empirisch getestet worden sind. Des Weiteren ist die Wirkungsrichtung beider Phänomene zunächst nicht klar. Hat das Aufwachsen in einer nicht-intakten Familie einen kausal negativen Effekt auf die Bereitschaft, sich später im Leben bürgerschaftlich in Vereinen, Parteien etc. zu engagieren (causation hypothesis)? Oder ist es im Gegenteil so, dass Familien, in denen weniger klare moralische Wert- und Normvorstellungen vorherrschen und weniger Wert auf die Herausbildung von Sozialkapital und bürgerschaftlichem Engagement gelegt wird, sich tendenziell wahrscheinlicher auflösen (selection hypothesis)? In dem zugrunde liegenden Forschungspapier wird der Versuch unternommen, die Wirkungsrichtung zu klären und neue Erkenntnisse in die Forschungsdebatte einzubringen. Dies erscheint vor allem hinsichtlich der bereits beschriebenen großen Relevanz des bürgerschaftlichen Engagements für das Funktionieren der Zivilgesellschaft und der Demokratie von großer Bedeutung.

Daten: Index »bürgerschaftliches Engagement«

Zur Überprüfung der aufgestellten These zum Zusammenhang zwischen Familienstruktur und bürgerschaftlichem Engagement nutzen wir Daten aus 26 Wellen des Sozio-oekonomischen Panels¹³ (SOEP) aus den Jahren 1986–2009. Die Daten geben Auskunft zu Fragen über Haushaltszusammensetzung, Erwerbs- und Familienbiographien, Einkommen, Bildung und Gesundheit etc. Auch zum Bereich der politischen Beteiligung und des zivilgesellschaftlichen Engagements hält das SOEP Informationen bereit, so zum politischen Interesse und zur Parteiidentifikation, sowie zur politischen Partizipation und zu ehrenamtlichen Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden und sozialen Diensten. Diese vier Komponenten werden in einem Index zusammengefasst, um die abhängige Variable »bürgerschaftliches Engagement« zu messen. Wie bereits eingangs beschrieben, ist bürgerschaftliches Engagement ein sehr facettenreicher Begriff, der viele Dimensionen annehmen kann, allerdings kann mit diesen vier Komponenten insgesamt ein aussagekräftiges Bild zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements nachgezeichnet werden.

Die erste Komponente »politisches Interesse« wird aus der Frage »Wie stark interessieren Sie sich für Politik?« und den Antwortmöglichkeiten (sehr stark, stark, nicht so stark, überhaupt nicht) gebildet, wobei die Variable den Wert 1 annimmt bei den ersten beiden Antwortmöglichkeiten (Interesse) und den Wert 0 bei den beiden letzteren (kein Interesse). Das po-

litische Interesse allein erklärt noch kein bürgerschaftliches Engagement, kann aber als wichtige Voraussetzung für eine solche Betätigung in öffentlichen Angelegenheiten interpretiert werden (vgl. Bekkers 2005).

Die zweite Komponente »Parteiidentifikation/Parteibindung« wird aus der Frage »Viele Leute in der Bundesrepublik neigen längere Zeit einer bestimmten Partei zu, obwohl sie auch ab und zu eine andere Partei wählen. Wie ist das bei Ihnen: Neigen Sie einer bestimmten Partei in Deutschland zu?« und den dazugehörigen Antwortmöglichkeiten (wenn ja, welche Partei?, schwache bis starke Identifikation ergibt Variable 1 ansonsten 0) abgeleitet. Parteiidentifikation bezeichnet eine langfristig stabile affektive Bindung des Individuums an eine politische Partei, auch »psychologische Parteimitgliedschaft« genannt, und wirkt als wichtiger stabilisierender Faktor auf die politische Partizipation (vgl. Campbell et al. 1954; 1960). Dalton (2002) sieht ebenfalls wichtige positive Funktionen in Parteibindungen begründet, etwa hinsichtlich des politischen Engagements und des politischen Handelns der Bürger, und beklagt den zu beobachtenden Rückgang der Parteiidentifikationen.

Die dritte (Mitwirkung in Organisationen) und vierte Komponente (freiwilliges/ehrenamtliches Engagement) zielen auf den Teilbereich der Freizeitgestaltung und ermitteln wie oft (mind. einmal pro Woche, mind. einmal pro Monat, seltener, nie) sich Personen in Parteien, in der Kommunalpolitik, in Bürgerinitiativen beteiligen und/oder ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinen, Verbänden oder sozialen Diensten leisten. Beide Aspekte sind sehr gute Indikatoren für bürgerschaftliches Engagement (vgl. Putnam 2000) und geben direkte Hinweise auf die »freiwillige Mitverantwortung im und für den öffentlichen Raum« (Engagementbericht 2012, S. 56) des Einzelnen. Die Variablen nehmen wiederum den Wert 1 an, wenn eine Beteiligung berichtet wird, und den Wert 0, wenn die Antwort »nie« lautet.

Der Index »bürgerschaftliches Engagement« fasst die vier Komponenten zusammen. Der Index besteht aus dem gleichgewichteten Mittel der vier standardisierten Komponenten. Eine Erhöhung des politischen Interesses um 10% einer Standardabweichung verändert den Index daher in gleichem Maße wie eine Erhöhung des ehrenamtlichen Engagements um den gleichen prozentualen Wert von dessen Standardabweichung. Die geschätzten Koeffizienten der erklärenden Variablen können daher als Effekte in Prozent einer Standardabweichung aller Komponenten interpretiert werden. Bei den Berechnungen werden die Werte derjenigen Wellen herangezogen, in denen Daten für alle vier Komponenten verfügbar sind.¹⁴

¹³ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte repräsentative Wiederholungsbefragung von über 20 000 Personen aus rund 11 000 Haushalten in Deutschland. Durch das wiederholte Befragen derselben Personen über längere Zeiträume, können langfristige soziale und gesellschaftliche Trends besonders gut verfolgt werden.

¹⁴ Informationen zum politischen Interesse und zur Parteiidentifikation sind für die Jahre 1985–2009 bzw. 1984–2009 in den SOEP-Wellen enthalten. Die Mitwirkung in Organisationen und freiwilliges Engagement sind in den Wellen 1985, 1986, 1988, 1992, 1994, 1996, 1997, 1999, 2001, 2005, 2007 und 2009 abgefragt worden.

Daten: Familienstruktur

Bei der Analyse der Familienstruktur während der Kindheit wird auf die Angaben der leiblichen Mutter über ihren bisherigen familiären Lebenslauf seit Geburt des Kindes zurückgegriffen. Eine Familienbiographie wird hier als nicht-intakt definiert, wenn die Mutter angibt, dass sie in den ersten 16 Lebensjahren des Kindes nicht durchgängig verheiratet gewesen ist. Das kann der Fall sein, wenn sie sich in dem Zeitraum scheiden ließ oder zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes nicht verheiratet war und auch im ersten Jahr nach der Geburt nicht geheiratet hat. Während die mütterlichen Angaben zu Scheidungen als eine eindeutige Aussage für ein familiäres strukturelles Defizit interpretiert werden können, sind die Angaben zu außerehelichen Geburten nicht notwendigerweise ein eindeutiger Hinweis auf ein solches – auch in nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften können die Kinder in Verhältnissen aufwachsen, die denjenigen in ehelichen Partnerschaften gleichen. Der Fokus wird dementsprechend auf durch Scheidungen unterbrochene Familienverhältnisse gelegt.

Um das Risiko von selektionseffektbedingten Wirkungseinflüssen zu minimieren, wird zusätzlich für viele Variablen kontrolliert, die einen denkbaren Einfluss auf bürgerschaftliches Engagement haben könnten: etwa Geschlecht, Alter, wievieltens Kind, Bildung der Mutter, Arbeitsmarktbeteiligung der Mutter oder Alter der Mutter bei Geburt.

Methoden

Methodisch kommen zwei Ansätze zur Anwendung, um den Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Familienstruktur zu untersuchen. Wir beginnen mit einer Regressionsanalyse von Querschnittsdaten. Die abhängigen Variablen des bürgerschaftlichen Engagements werden dabei auf die Familienstrukturvariablen regressiert, wobei alle verfügbaren Beobachtungen verwendet werden. Der Regressionskoeffizient zeigt an, wie stark die Familienstruktur mit der Zielvariablen zusammenhängt. Ein solcher Zusammenhang ist vermutlich nicht ursächlich, da andere Faktoren gleichzeitig die Familienstruktur und das Engagement beeinflussen. Wenn beispielsweise die Bildung der Mutter gleichzeitig die Trennungswahrscheinlichkeit als auch das bürgerschaftliche Engagement ihrer Kinder beeinflusst, wäre die Schätzung verzerrt. Diese und andere oben beschriebene Kontrollvariablen werden deshalb in die Regression mit aufgenommen.

Auch wenn damit bereits für viele mögliche Einflussfaktoren kontrolliert wird, bleiben unbeobachtbare Faktoren als potenzielle Verzerrer übrig. Befragungen können nicht jeden Winkel der Persönlichkeit ausleuchten, so dass bestimmte Faktoren gezwungenermaßen im Dunkeln bleiben und sich

der Regressionsanalyse entziehen. Um dennoch unbeobachtbare Faktoren als störende Einflüsse auszuschließen, bedienen wir uns für die zweite Analyse eines einfachen Tricks: Wir vergleichen Geschwister. Anstatt alle intakten mit nicht-intakten Familien miteinander zu vergleichen und darauf zu bauen, dass die erklärenden Variablen für alle sonstigen Unterschiede kontrollieren, werden Geschwister miteinander verglichen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten während ihres Lebens eine Trennung der Eltern miterlebt haben. Also vergleichen wir Menschen, die einen Teil ihrer Kindheit in einer nicht-intakten Familie verbracht haben, mit ihren Geschwistern, die während dieser Episode entweder bereits älter als 16 Jahre alt oder noch nicht geboren waren. Mit Hilfe dieser ökonomischen Methode kann somit unter schwächeren Annahmen ein kausaler Effekt identifiziert werden.¹⁵

Ergebnisse: Effekte von Familienstruktur auf bürgerschaftliches Engagement

Die Ergebnisse der Effekte von nicht-intakten Familienstrukturen auf bürgerschaftliches Engagement werden in Tabelle 1 und 2 dargestellt. In Tabelle 1 werden die Ergebnisse einfacher Querschnittsanalysen des Geschwister-Datensatzes berichtet, in Tabelle 2 die Ergebnisse der Geschwister-Differenz-Analysen. Beide Schätzungen für den zusammenfassenden Index ergeben, dass das Aufwachsen in nicht-intakten Familienverhältnissen das bürgerschaftliche Engagement im Erwachsenenalter um 15,7% einer Standardabweichung reduziert. Werden die Komponenten des Index separat betrachtet, finden sich ebenfalls jeweils negative Effekte für alle vier Komponenten, allerdings in unterschiedlicher Höhe. Einfache Querschnittsschätzungen ergeben einen Rückgang des politischen Interesses um 5,2 Prozentpunkte und einen Rückgang der Parteiidentifikation um 6,7 Prozentpunkte (vgl. Tab. 1). Etwas stärkere Effekte weisen die Geschwister-Differenz-Analysen aus: Hier geht das politische Interesse um 9,4 Prozentpunkte und die Parteibindung um 7,7 Prozentpunkte zurück (vgl. Tab. 2). Die Bereitschaft, sich in Parteien, in der Kommunalpolitik und in Bürgerinitiativen zu betätigen, sinkt um 3,8 Prozentpunkte, sich freiwillig und ehrenamtlich zu engagieren um 12,1 Prozentpunkte (vgl. Tab. 1) bzw. um 2,8 Prozentpunkte und 8,1 Prozentpunkte in den Geschwister-Differenz-Analysen (vgl. Tab. 2). Während die Ergebnisse für die dritte Komponente »Mitwirkung in Organisationen« statistisch nicht eindeutig von 0 zu unterscheiden sind, sind die anderen Ergebnisse jeweils als statistisch signifikante Effekte zu interpretieren.

¹⁵ Der Identifikation eines kausalen Effektes stehen in Geschwister-Differenz-Analysen unbeobachtbare zeitveränderliche Unterschiede zwischen Geschwistern im Wege, die mit dem bürgerschaftlichen Engagement und der Familienstruktur während der Kindheit korrelieren. In der Praxis sollten diese Verzerrungen allerdings nicht ins Gewicht fallen, wie verschiedene Analysen im zugrunde liegenden Forschungspapier (vgl. Rainer et al. 2012) zeigen.

Tab. 1
Nicht-intakte Familienstruktur und bürgerschaftliches Engagement
(Querschnittsanalysen im Geschwister-Datensatz)

Abhängige Variable:	(1) Index bürgerschaftliches Engagement	(2) Politisches Interesse	(3) Partei- identifikation	(4) Mitwirkung in Organisationen	(5) Freiwilliges/ehren- amtliches Engagement
Panel A Jemals in nicht-intakter Familie gelebt	- 0,157** (0,026)	- 0,052** (0,018)	- 0,067** (0,021)	- 0,038** (0,007)	- 0,121** (0,019)
Panel B Eltern geschieden	- 0,150** (0,029)	- 0,036+ (0,021)	- 0,037 (0,025)	- 0,044** (0,007)	- 0,134** (0,020)
Außerehelich geboren	- 0,134** (0,040)	- 0,074** (0,023)	- 0,102** (0,032)	- 0,014 (0,013)	- 0,060+ (0,032)
Personen-Jahr Beobachtungen	8 873	20 560	19 612	9 409	9 425

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt Ergebnisse linearer Kleinst-Quadrate-Schätzungen [(1)] oder von Probit-Regressionen [(2), (3), (4), (5)] für die jeweilige abhängige Variable. Standardfehler sind in Klammern angegeben und auf Ebene der Identifikationsnummer der Mutter geclustert, da es Mehrfachbeobachtungen pro Person über die Zeit gibt. Weitere Kontrollvariablen sind Alters-Dummys, Geschlecht, höchster Bildungsabschluss der Mutter, Alter der Mutter bei Geburt des Kindes, ob der Befragte ein Einzelkind war, Geburtenfolge-Dummys, die Anzahl der Jahre der mütterlichen Erwerbstätigkeit in Teilzeit und Vollzeit während der Zeit der Kindheit des Befragten, Regionen-Dummy, Beobachtungsjahr-Dummy, Dummy für Ostdeutschland, Indikatoren der SOEP-Stichproben und eine Konstante. +, *, ** kennzeichnet statistische Signifikanz auf 10%, 5% und 1% Signifikanzniveau.

Quelle: SOEP (vgl. Fußnote 14); eigene Berechnungen des ifo Instituts.

Bei Betrachtung des Endergebnisses für den Index bürgerschaftliches Engagement weisen beide Schätzverfahren den gleichen Wert von 15,7% einer Standardabweichung aus. Unbeobachtbare, jedes Geschwister gleicher-

maßen beeinflussende und über die Zeit gleichbleibende Familieneigenschaften scheinen daher die Ergebnisse nicht zu verzerrern. Die Ergebnistabellen geben ebenfalls Aufschluss über die beiden gemessenen Arten von nicht-in-

Tab. 2
Nicht-intakte Familienstruktur und bürgerschaftliches Engagement
(Geschwister-Differenz-Analysen)

Abhängige Variable:	(1) Index bürgerschaftliches Engagement	(2) Politisches Interesse	(3) Partei- identifikation	(4) Mitwirkung in Organisationen	(5) Freiwilliges/ehren- amtliches Engagement
Panel A Jemals in nicht-intakter Familie gelebt	- 0,157** (0,052)	- 0,094** (0,036)	- 0,077* (0,036)	- 0,028 (0,018)	- 0,081* (0,040)
Panel B Eltern geschieden	- 0,171* (0,082)	- 0,048 (0,051)	- 0,069 (0,052)	- 0,040+ (0,022)	- 0,101+ (0,058)
Außerehelich geboren	- 0,133* (0,056)	- 0,126** (0,043)	- 0,066 (0,042)	- 0,018 (0,021)	- 0,037 (0,047)
Personen-Jahr Beobachtungen	8 892	20 613	19 679	9 445	9 448
Anzahl der Geschwister- paar-Jahre	4 423	9 751	9 663	4 478	4 479
Geburtenfolge fixer Effekt	ja	ja	ja	ja	ja

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt Ergebnisse der Geschwister-Differenz-Schätzungen. Schätzungen von linearen Fixen-Effekten-Modellen. Standardfehler sind in Klammern angegeben und auf Ebene der Identifikationsnummer der Mutter geclustert, da es für Geschwisterpaare Mehrfachbeobachtungen gibt. Weitere Kontrollvariablen sind Alters-Dummys, Geschlecht, Alter der Mutter bei Geburt des Kindes, Geburtenfolge-Dummys, Anzahl der Jahre der mütterlichen Erwerbstätigkeit in Teilzeit und Vollzeit während der Zeit der Kindheit des Befragten und eine Konstante. +, *, ** kennzeichnet statistische Signifikanz auf 10%, 5% und 1% Signifikanzniveau.

Quelle: SOEP (vgl. Fußnote 14); eigene Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 3
Heterogenitätsanalysen
(Geschwister-Differenz-Analysen)

Abhängige Variable:	(1) Index bürgerschaftliches Engagement	(2) Politisches Interesse	(3) Partei- identifikation	(4) Mitwirkung in Organisationen	(5) Freiwilliges/ehren- amtliches Engagement
Panel A: nach Geschlecht					
Frauen	- 0,034 (0,082)	- 0,074 (0,060)	0,022 (0,084)	- 0,021 (0,033)	0,001 (0,077)
N	4 378	10 230	9 704	4 685	4 685
Männer	- 0,293** (0,091)	- 0,070 (0,052)	- 0,153** (0,052)	- 0,054+ (0,028)	- 0,202* (0,080)
N	4 514	10 383	9 975	4 760	4 763
Panel B: nach Bildungs- abschluss der Mutter					
Niedriger als Abitur	- 0,134* (0,056)	- 0,068+ (0,039)	- 0,060 (0,042)	- 0,026 (0,021)	- 0,065 (0,045)
N	7 348	17 120	16 298	7 822	7 825
Abitur oder Universitätsabschluss	- 0,319+ (0,194)	- 0,270* (0,128)	- 0,174+ (0,102)	- 0,058 (0,050)	- 0,166 (0,134)
N	1 525	3 442	3 334	1 601	1 601
Panel C: nach Wohnort					
Land	- 0,173 (0,108)	- 0,080 (0,074)	- 0,112 (0,074)	- 0,037 (0,037)	- 0,114 (0,085)
N	2 245	5 234	5 027	2 380	2 387
Stadt	- 0,088 (0,077)	- 0,040 (0,052)	- 0,062 (0,065)	- 0,024 (0,025)	- 0,068 (0,061)
N	4 143	9 375	9 121	4 338	4 333

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt Ergebnisse für die abhängige Variable in der jeweiligen Spalte für Kinder, die jemals in einer nicht-intakten Familie gelebt haben. Jede Zeile kennzeichnet unterschiedliche Stichproben. Ergebnisse sind Geschwister-Differenz-Schätzungen zum Befragungszeitpunkt. Schätzungen von linearen Fixen-Effekten-Modellen. Standardfehler sind in Klammern angegeben und auf Ebene der Identifikationsnummer der Mutter geclustert, da es für Geschwisterpaare Mehrfachbeobachtungen gibt. Weitere Kontrollvariablen sind Alters-Dummys, Geschlecht, Alter der Mutter bei Geburt des Kindes, Geburtenfolge-Dummys, Anzahl der Jahre der mütterlichen Erwerbstätigkeit in Teilzeit und Vollzeit während der Zeit der Kindheit des Befragten und eine Konstante. +, *, ** kennzeichnet statistische Signifikanz auf 10%, 5% und 1% Signifikanzniveau.

Quelle: SOEP (vgl. Fußnote 14); eigene Berechnungen des ifo Instituts.

takten Familienstrukturen (Scheidungen oder außereheliche Geburten). Beide Formen wirken sich negativ auf das spätere bürgerschaftliche Engagement aus. Es zeigt sich aber, dass sich Kinder aus Scheidungsfamilien seltener engagieren als außerehelich geborene Kinder. Weitere Analysen bestätigen die Annahme, dass die Effekte stärker werden, je länger die Phase eines nicht-intakten Familienverhältnisses andauert. Außerdem fundieren zusätzliche Robustheitsprüfungen die Ergebnisse. Beispielsweise wird bei den Geschwister-Analysen der Altersunterschied zwischen den beiden Geschwistern eingehender betrachtet. Hier könnte man vermuten, dass die Auswirkungen auf beide Geschwisterteile aus beiden Gruppen weitgehend identisch sind, sofern sie altersmäßig nicht sehr weit auseinander liegen. Werden nur die Geschwisterpaare betrachtet, deren Altersabstand mehr als zwei Jahre beträgt, verstärken sich die familiär bedingten negativen Effekte auf das bürgerschaftliche Engagement. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Basisergebnisse aus Tabelle 1

und 2 am unteren Rand anzusiedeln sind, also die Effekte eher unterschätzt werden.

Des Weiteren werden Untersuchungen für spezifische Teilgruppen durchgeführt. Durch Heterogenitätsanalysen kann untersucht werden, ob die Ergebnisse überproportional von einer bestimmten Teilgruppe getrieben sind. Es ist zum Beispiel durchaus denkbar, dass Mädchen und Jungen in unterschiedlicher Weise von dem Umstand betroffen sind, in einem Alleinerziehenden-Haushalt – den in der Regel die Mutter führt – aufzuwachsen. Der fehlende Vater könnte die Herausbildung von Sozialkapital bei Jungen stärker hemmen als bei Mädchen. Auch der Bildungsstand der Mutter kann unterschiedliche Auswirkungen auf die kindliche Entwicklung haben. Gut ausgebildete Mütter können die negativen Auswirkungen eines fehlenden Vaters auf die Kinder womöglich besser kompensieren als Mütter mit niedrigerem Bildungsniveau. Putnam (2000) argumentiert, dass die sozialen Bande in ländlichen Regionen enger geknüpft

sind als in städtischen Gebieten. Daher könnte auch der Ort des Aufwachsens die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements beeinflussen. Diese drei möglichen Effektheterogenitäten werden geprüft und die Ergebnisse in Tabelle 3 berichtet. Auch wenn in einzelnen Bereichen größere Differenzen in den Ergebnissen auftreten – etwa scheinen Mädchen tatsächlich schwächer betroffen zu sein – zeigen sich doch insgesamt keine starken Effektheterogenitäten. Das Aufwachsen in nicht-intakten Familienverhältnissen hat negative Auswirkungen auf die späteren sozialen Aktivitäten in der Bürgergesellschaft, egal ob man als Mädchen oder Junge, bei einer besser oder schlechter gebildeten Mutter, auf dem Land oder in der Stadt aufgewachsen ist.

Schlussbemerkungen

Funktionierende Demokratien und der Zusammenhalt in Gesellschaften hängen von interessierten, aktiven und informierten Bürgern ab. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe der Sozialwissenschaften die Einflussfaktoren zur Entstehung von bürgerschaftlichem Engagement besser zu verstehen. Ein bislang weitgehend nicht beachteter Einflussfaktor auf die Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren, ist die Familienstruktur während der Kindheit. Die Idee scheint einfach: Nicht-intakte Familienverhältnisse produzieren weniger Sozialkapital und bürgerschaftliches Engagement innerhalb der Familien. Die vorgestellten empirischen Analysen und deren Ergebnisse unterstützen diese These. Es zeigt sich ein signifikant negativer Zusammenhang zwischen nicht-intakten Familienstrukturen und den vier untersuchten Maßen für bürgerschaftliches Engagement: politisches Interesse, Parteidentifikation, Mitwirkung in Organisationen, freiwillige und ehrenamtliche Arbeit. Die signifikanten Ergebnisse bleiben auch bestehen, wenn sie unterschiedlichen Spezifikationen und Robustheitsprüfungen unterzogen werden. Aufgrund der großen gesellschaftlichen Bedeutung von Sozialkapital sind allerdings weitere evidenzbasierte Arbeiten nötig, um die Zusammenhänge von Familie und bürgerschaftlichem Engagement besser zu verstehen. Je mehr sich Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Aktivitäten beteiligen und bereit sind, sich freiwillig zu engagieren, desto gefestigter ist der Zustand der Bürgergesellschaft und der Demokratie eines Landes. Den negativen Effekten von brüchigen Familienstrukturen in der Kindheit auf die aktive Beteiligung an öffentlichen Aktivitäten im Erwachsenenalter könnte mit einer verstärkten Engagementpolitik begegnet werden, die in Schulen und gemeinschaftlichen Organisationen verstärkt auf mehr Angebote im bürgerschaftlichen und politischen Bildungsprozess setzt.

Literatur

Althammer, J. (2000), *Ökonomische Theorie der Familienpolitik*, Physica, Heidelberg.

Arrow, K. (1972), »Gifts and Exchanges«, *Philosophy and Public Affairs* 1, 343–362.

Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization*, Norton, New York.

Bekkers, R. (2005), Participation in Voluntary Associations: Relations with Resources, Personality, and Political Values, *Political Psychology* 26(3), 439–454.

Björklund, A. und M. Sundström (2006), »Parental Separation and Children's Educational Attainment: A Siblings Analysis on Swedish Register Data«, *Economica*, 73(292), 605–624.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Soziales, Frauen und Jugend (2012), *Erster Engagementbericht 2012, Für eine Kultur der Mitverantwortung, Zentrale Ergebnisse*, online verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/Redaktion/BMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Engagementmonitor-2012-Erster-Engagementbericht-2012,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Braun, S. (2011), »Sozialkapital«, in: T. Olk und B. Hartnuß (Hrsg.), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, Juventa Verlag, Weinheim, Basel, 53–64.

Campbell, A., P. Converse, W. Miller und D. Stokes (1960, Neuaufgabe 1980), *The American Voter*, University of Chicago Press, Chicago.

Campbell, A., G. Gurin und W. Miller (1954), *The Voter Decides*, Row, Peterson and Co, Evanston, Illinois.

Case, A., I. Lin und S. McLanahan (2001), »Educational Attainment of Siblings in Step-Families«, *Evolution and Human Behavior* 22(4), 269–289.

Coleman, J. (1988), »Social Capital in the Creation of Human Capital«, *American Journal of Sociology* 94, 95–120.

Corak, M. (2001), »Death and Divorce: The Long-term Consequences of Parental Loss on Adolescents«, *Journal of Labor Economics* 19(3), 682–715.

Dalton, R. (2002), »The Decline of Party Identifications«, in: R.J. Dalton und M.P. Wattenberg (Hrsg.), *Parties without Partisans*, Oxford University Press, Oxford, 19–36.

Dribbusch, H. und P. Birke (2012), *Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Organisation, Rahmenbedingungen, Herausforderungen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Enquete-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«/Deutscher Bundestag (2002), *Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Bundestags-Drucksache 14/8900, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>.

Ermisch, J., M. Francesconi und D. Pevalin (2004), »Parental Partnership and Joblessness in Childhood and their Influence on Young People's Outcomes«, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)* 167(1), 69–101.

Erster Engagementbericht »Für eine Kultur der Mitverantwortung«/Deutscher Bundestag (2012), *Bericht der Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung*, Bundestags-Drucksache 17/10580, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710580.pdf>.

Francesconi, M., S.P. Jenkins und T. Siedler (2010a), »Childhood Family Structure and Schooling Outcomes: Evidence for Germany«, *Journal of Population Economics* 23(4), 1201–1231.

Francesconi, M., S. Jenkins und T. Siedler (2010b), »The Effect of Lone Motherhood on the Smoking Behavior of Young Adults«, *Health Economics* 19, 1377–1384.

Franz, W. (2009), *Arbeitsmarktökonomik*, Springer Berlin, Heidelberg.

Glass, J., V. Bengtson und C. Dunham (1986), »Attitude Similarity in Three-Generation Families: Socialization, Status Inheritance, or Reciprocal Influence?«, *American Sociological Review*, 685–698.

Gruber, J. (2004), »Is Making Divorce Easier Bad for Children? The Long-Run Implications of Unilateral Divorce«, *Journal of Labor Economics* 22(4), 799–833.

Hill, P. und J. Kopp (2013), *Familiensoziologie, Grundlagen und theoretische Perspektiven*, Springer, Wiesbaden.

Hopf, C. und W. Hopf (1997), *Familie, Persönlichkeit und Politik, Eine Einführung in die politische Sozialisation*, Juventa Verlag, Weinheim, München.

Hyman, H. (1959), *Political Socialization*, Free Press of Glencoe, New York.

Jennings, M., L. Stoker und J. Bowers (2009), »Politics across generations: Family Transmission Reexamined«, *Journal of Politics* 71(3), 782–799.

Knack, S. und P. Keefer (1997), »Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation«, *The Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1251–1281.

McLanahan, S. und G. Sandefur (1994), *Growing Up with a Single Parent*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Nave-Herz, R. (2013), *Ehe- und Familiensoziologie, Eine Einführung in Geschichte, theoretische Ansätze und empirische Befunde*, Juventa Verlag, Weinheim und Basel.

Niedermayer, O. (2013), *Mitgliederentwicklung der CDU und SPD, Bundeszentrale für Politische Bildung*, online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/138672/mitgliederentwicklung-cdu-und-spd>.

OECD (2011a), *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/els/soc/society-ataglance2011-oecd-social-indicators.htm>.

OECD (2011b), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/social/soc/doingbetterforfamilies.htm>.

Olk, T. und B. Hartnuß (Hrsg.) (2011), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement*, Juventa Verlag, Weinheim und Basel.

Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

Putnam, R. und K. Goss (2001), »Einleitung«, in: R.D. Putnam (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 15–43.

Sanz-de-Galdeano, A. und D. Vuri (2007), »Parental Divorce and Students Performance: Evidence from Longitudinal Data«, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 69(3), 321–338.

Statistisches Bundesamt (2011), »Eltern jedes dritten Neugeborenen sind nicht verheiratet«, Pressemitteilung Nr. 294, 12. August, online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2011/08/PD11_294_12641.html.

Statistisches Bundesamt (2012), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Statistik der rechtskräftigen Beschlüsse in Eheauflösungssachen (Scheidungsstatistik)*, Fachserie 1 Reihe 1.4, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, Bundeswahlleiter (2013a): *Wahlbeteiligung bei den Bundestagswahlen seit 1949, W/31411100-OS0201*, online verfügbar unter: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/bundestagswahlergebnisse/btw_ab49_wahlbeteiligung.pdf.

Statistisches Bundesamt (2013b), »Weniger Ehescheidungen im Jahr 2012«, Pressemitteilung Nr. 253, 30. Juli, online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/07/PD13_253_12631.html.

Prognoseeigenschaften von Indikatoren zur Vorhersage des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland

Steffen R. Henzel und Sebastian Rast

Die Güte der Prognose der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das laufende und das kommende Quartal bestimmt entscheidend die Treffsicherheit jeder Konjunkturprognose. Am aktuellen Rand lassen sich dafür die Informationen aus monatlich veröffentlichten Konjunkturindikatoren nutzen. Für Deutschland gibt es eine Vielzahl solcher Indikatoren, und es stellt sich die Frage, welcher die besten Prognoseeigenschaften aufweist und damit das verlässlichste Signal zur aktuellen konjunkturellen Situation bereitstellt. In der vorliegenden Studie werden die gängigsten »weichen« Indikatoren für Deutschland im Hinblick auf ihre Prognosekraft für die Quartalsveränderung des BIP verglichen. Zudem wird der Informationsvorsprung dieser Indikatoren gegenüber dem Produktionsindex überprüft. Die Evaluation der Prognoseleistung erfolgt dabei für unterschiedliche Datenstände im Zeitablauf eines Quartals.

Die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung im laufenden Quartal (sogenannter »Nowcast«) und im Folgequartal bestimmt den Anfangspunkt für die Vorhersage des weiteren Jahresverlaufs und beeinflusst dadurch maßgeblich die Treffsicherheit jeder Konjunkturprognose. Konjunkturindikatoren vermitteln dabei zeitnahe Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung, die sich der Prognostiker für die Kurzfristprognose zu Nutze machen kann. Für die Vorhersage der Konjunktur in Deutschland stehen eine Reihe unterschiedlicher Indikatoren zur Verfügung, und es stellt sich die Frage, welche Indikatoren unter welchen Voraussetzungen besser oder schlechter für die Prognose geeignet sind.¹

Üblicherweise ist der Prognostiker vor allem an der saisonbereinigten Veränderung des BIP gegenüber dem Vorquartal interessiert, da sich dort – anders als beispielsweise in der Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahresquartal – die aktuelle konjunkturelle Entwicklung am deutlichsten niederschlägt. Gleichzeitig machen sich in der Vorquartalsveränderung jedoch auch unvorhersehbare Ereignisse deutlich bemerkbar. Daher ist die Vorquartalsveränderung starken Schwankungen unterworfen. Konjunkturindikatoren spielen hier eine wichtige Rolle, denn sie soll-

ten ein verlässliches Signal über die zugrunde liegende konjunkturelle Tendenz liefern. Konjunkturindikatoren wird oft auch eine Prognosefähigkeit zugesprochen, die über das laufende Quartal hinausreicht. Um dies zu berücksichtigen, prognostizieren wir zusätzlich zur BIP-Wachstumsrate des laufenden Quartals auch die des folgenden Quartals.

Im vorliegenden Beitrag soll auf den Informationsgehalt sogenannter »weicher« Indikatoren abgestellt werden, die alle einem monatlichen Veröffentlichungsrythmus folgen und zeitnah veröffentlicht werden. Insbesondere sind sie in der Regel ein bis zwei Monate früher beobachtbar als die sogenannten »harten« Konjunkturindikatoren, wie beispielsweise die Produktion im Produzierenden Gewerbe, die dafür jedoch einen viel direkteren Bezug zum BIP aufweisen. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit weiche Konjunkturindikatoren, im Vergleich zum monatlichen Produktionsindex, die Güte der Kurzfristprognose verbessern. Konkret betrachten wir die gängigsten Konjunkturindikatoren für Deutschland, wie das ifo Geschäftsklima, die ifo Geschäftslage und die ifo Geschäftserwartungen, die ZEW-Konjunkturerwartungen sowie die ZEW-Konjunktursituation und die GfK-Konjunkturerwartungen. Außerdem werden mit dem »Composite Leading Indicator« der OECD und dem »Economic Sentiment« der Europäischen Kommission zwei sogenannte synthetische Indikatoren in die Analyse einbezogen.

Das BIP wird im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen quartals-

¹ Prinzipiell können moderne Prognoseverfahren mit einer Vielzahl von Indikatoren umgehen (vgl. dazu beispielsweise Carstensen et al. 2009). Dennoch hängt der Erfolg dieser Verfahren entscheidend von der Prognoseeignung der Einzelindikatoren ab. Daher muss auch bei höherdimensionalen Verfahren eine gewisse Vorauswahl der Indikatoren erfolgen. Hier liefert eine Einzelevaluation wertvolle Hinweise auf den Informationsgehalt und die Prognoseeignung der jeweiligen Konjunkturindikatoren.

weise erhoben, wohingegen Konjunkturindikatoren monatlich veröffentlicht werden. Der unterschiedlichen Frequenz der Datenreihen wird mit der Spezifikation von sogenannten Brückengleichungen Rechnung getragen, bei der Quartalsdurchschnitte der Monatswerte in das Prognosemodell eingehen. Um eine möglichst realitätsnahe Beurteilung der Konjunkturindikatoren zu gewährleisten, werden je nach Datenverfügbarkeit im Zeitverlauf mehrere Datenstände unterschieden. Liegen nicht alle Monatswerte für das Quartal vor, müssen die fehlenden Monatswerte ergänzt werden. Dazu wird zum einen der letzte existierende Wert für die fehlenden Werte übernommen. Zum anderen wird ein autoregressives Modell zur Fortschreibung der fehlenden Werte aus den vergangenen Werten verwendet.

Die Prognosefähigkeit unterschiedlicher monatlicher Indikatoren zur Prognose des BIP in Deutschland wird unter anderem von Drechsel und Scheufele (2012) untersucht, die sich auf die Prognoseeigenschaften während der Krise 2008/2009 konzentrieren und verschiedene Aggregationsmethoden vergleichen. Iselin und Siliverstovs (2013) betrachten den ZEW-Index und das ifo Geschäftsklima und vergleichen diese für den Zeitraum 2005 bis 2012 mit einem Indikator, der aus Zeitungsmeldungen gewonnen wird. In beiden Studien bleiben die unterschiedlichen Datenstände innerhalb eines Quartals jedoch unberücksichtigt. Zudem vernachlässigen beide genannten Studien den monatlichen Produktionsindex, der eine wichtige Referenzprognose liefert, an der sich die Prognoseleistungen der einzelnen Indikatoren messen lassen müssen. Ein Literaturüberblick über einige ältere Studien zur Prognosekraft des ifo Geschäftsklimas findet sich in Abberger und Wohlrabe (2006). Darin zeigt sich auch, dass die Prognosekraft der Indikatoren für die – den Prognostiker besonders interessierende – Quartalswachstumsrate des BIP eher selten untersucht wird. Vielfach werden andere Zielvariablen, wie die monatlich erscheinende Industrieproduktion, gewählt. Daher versucht die vorliegende Studie auch die bisherigen Ergebnisse für die Prognose der Quartalswachstumsrate des BIP auf den neuesten Stand zu bringen.

Der Artikel ist in vier Teile gegliedert. Zunächst wird der Aufbau des Prognoseexperiments erläutert, wobei insbesondere auf die Unterscheidung verschiedener Datenstände eingegangen wird. Im anschließenden Teil werden die Methodik und die Berechnungsweise der betrachteten Indikatoren beschrieben. Abschließend werden die Ergebnisse des Prognoseexperiments vorgestellt und eine Analyse der Prognosegüte der Indikatoren durchgeführt.

Aufbau des Prognoseexperiments

Ziel ist es, anhand der Indikatoren die prozentuale BIP-Wachstumsrate des laufenden Quartals gegenüber dem Vor-

quartal zu prognostizieren. Hierzu werden sogenannte Brückengleichungen spezifiziert und mit den vorliegenden Daten geschätzt:

$$(1) \quad \Delta BIP_t = a_{0h} + a_{1h} \times \text{Indikator}_{t-h} + \varepsilon_t$$

ΔBIP_t bezeichnet die prozentuale BIP-Wachstumsrate des Quartals t zum Quartal $t - 1$, Indikator_{t-h} stellt den Wert des Indikators im Quartal $t - h$ dar. Des Weiteren bezeichnet h den Prognosehorizont. Die monatlich verfügbaren Werte für die Indikatoren werden dabei in Quartalsdurchschnitte umgerechnet.

Der Stützzeitraum für die Schätzung des Prognosemodells beginnt im ersten Quartal 1992, da zu diesem Zeitpunkt alle betrachteten Variablen vorliegen.² Um die Prognosegüte der einzelnen Indikatoren zu evaluieren, erfolgt die Schätzung rekursiv (»pseudo-out-of-sample«). Dabei werden die Modellparameter zunächst für ein verkürztes Zeitfenster geschätzt, das im vierten Quartal 1999 endet. Basierend auf den jeweils ermittelten Parametern, wird eine Prognose für das erste Quartal des Jahres 2000 ($h = 0$) und das Folgequartal ($h = 1$) berechnet. Das Zeitfenster wird dann sukzessive vergrößert, und die letzte Schätzung erfolgt im vierten Quartal 2012. Damit umfasst der Evaluationszeitraum 48 Quartale und schließt mehrere Konjunkturzyklen ein. Da insbesondere die globale Finanzkrise und die jüngsten Turbulenzen im Euroraum in diesem Zeitraum enthalten sind, ist dies eine interessante Periode zur Untersuchung von Prognoseeigenschaften.

Zur Beurteilung der Prognosegüte wird der mittlere quadratische Prognosefehler (Root Mean Squared Error, RMSE) herangezogen.³ Dieser gewichtet größere Prognosefehler stärker als kleinere. Falls alle Prognosen genau eintreffen, ist der RMSE 0. Alle Prognosen werden zu einer sogenannten »naiven« Prognose in Beziehung gesetzt, die mittels eines autoregressiven Modells für die Quartalswachstumsrate des BIP ermittelt wird. Die Anzahl der verzögerten Wachstumsraten, die in das Modell eingehen, bestimmt sich nach dem

² Da diese Studie die relativen Prognosefehler einzelner Indikatoren bewertet, wird der Aspekt der Datenrevision hier vernachlässigt. Durch diese Vorgehensweise stellen wir jedoch sicher, dass alle Modelle unter den gleichen Voraussetzungen Prognosen generieren und an der selben Zielvariable gemessen werden. Die gezeigten Ergebnisse basieren daher allesamt auf revidierten Daten sowohl für den Produktionsindex als auch für das BIP. Als Robustheitsanalyse hat sich für die Variante mit einfacher Fortschreibung bei Datenstand 1 zudem gezeigt, dass die Aussagen, die hier getroffen werden, erhalten bleiben, wenn Echtzeitdaten für den Produktionsindex und das BIP verwendet werden (die weichen Indikatoren werden nur sehr geringfügig revidiert).

³ $RMSE = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\Delta BIP_i - \widehat{\Delta BIP}_i)^2}$
wobei n die Anzahl der Quartale und $\widehat{\Delta BIP}_i$ die prognostizierte BIP-Wachstumsrate des Quartals i bezeichnen. Aus Platzgründen wird auf eine Darstellung der Ergebnisse für den mittleren absoluten Prognosefehler (MAE) verzichtet. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie ändern sich jedoch qualitativ nicht, wenn anstatt des RMSE der MAE betrachtet wird.

Bayesianischen Informationskriterium (BIC). Diese »naive« Prognose sollte mindestens geschlagen werden, da bei der Erstellung keinerlei Information aus Indikatoren genutzt wird.

Um den Informationsgehalt der Konjunkturindikatoren für die Prognose besser herauszuarbeiten, wird zudem eine Vorhersage mit einem (weiteren) Referenzmodell erstellt, das als Konjunkturindikator den Produktionsindex beinhaltet. Die Produktion im Produzierenden Gewerbe ist ein Bestandteil des BIP, und somit besteht eine direkte Beziehung zwischen beiden Variablen. Dadurch ermöglicht die Betrachtung der Produktion allein bereits eine sehr gute Beurteilung der Konjunktur am aktuellen Rand, und das Referenzmodell stellt – anders als ein einfaches autoregressives Modell – eine hohe Hürde für die genannten Indikatoren dar. Eine Verbesserung der Prognosegüte gegenüber dem Referenzmodell kann sich dennoch ergeben, da die Produktion nur mit einer zeitlichen Verzögerung veröffentlicht wird, während die meisten Indikatoren zeitnah zur Verfügung stehen. Für die Untersuchung werden die saison- und kalenderbereinigten Werte des Produktionsindex für das Produzierende Gewerbe verwendet. Von letzterem werden Wachstumsraten gebildet, um entsprechend der Zielvariable eine stationäre Zeitreihe zu erhalten.

Datenstände

Innerhalb eines Quartals sind jeweils unterschiedlich viele Informationen für die Vorhersage des BIP verfügbar. Die Unterscheidung der verschiedenen Kenntnisstände ist wichtig, um einer tatsächlichen Prognosesituation näher zu kommen. Zudem ist diese Unterscheidung unerlässlich, wenn man den Wert der zeitnahen Veröffentlichung der Indikatoren für die Prognose ermitteln will. Die meisten Indikatoren werden in der zweiten Hälfte des jeweiligen Beobachtungsmonats veröffentlicht. Dagegen erscheint der Produktionsindex am Monatsanfang jeweils mit einer zweimonatigen Verzögerung zum Beobachtungsmonat. Der Wert des BIP wird jeweils ca. 45 Tage nach Ablauf des Berichtsquartals veröffentlicht. Im dreimonatigen Zeitraum zwischen der Veröffentlichung des BIP des Vorquartals und der Bekanntgabe des BIP des laufenden Quartals ergeben sich daher unterschiedliche Prognosesituationen.

Wir unterscheiden vier Datenstände, die in Tabelle 1 zusammengefasst sind. Im Wesentlichen orientieren sich diese am Veröffentlichungsrhythmus der weichen Indikatoren, da nach deren Veröffentlichung zumeist eine Neueinschätzung der konjunkturellen Lage und eventuell eine Prognoserevision erfolgt. Eine zeitliche Einordnung der Datenstände ist nur grob möglich, da die Veröffentlichungstermine von Monat zu Monat leicht schwanken. Datenstand 1 ist rund 15 Tage

Tab. 1
Informationen über das laufende Quartal

Datenstand	Produktionsindex	CLI	Übrige Indikatoren
1	–	–	zwei Monate
2	ein Monat	ein Monat	drei Monate
3	zwei Monate	zwei Monate	erster Monat des kommenden Quartals
4	drei Monate	drei Monate	zweiter Monat des kommenden Quartals

nach Veröffentlichung des BIP-Wertes des Vorquartals. Zu diesem Zeitpunkt ist die Industrieproduktion bis zum Ende des Vorquartals bekannt, von den weichen Konjunkturindikatoren (mit Ausnahme des Composite Leading Indicator, CLI) liegen bereits zwei Monate im laufenden Quartal vor. Datenstand 2 stellt sich etwa eineinhalb Monate nach Veröffentlichung des letzten BIP-Wertes ein; es stehen ein Monat des Produktionsindex und des CLI zur Verfügung. Zusätzlich sind alle Monatswerte der anderen Indikatoren bekannt. Datenstand 3 erreicht man nach rund zweieinhalb Monaten, so dass jeweils ein weiterer Monatswert des Produktionsindex und der Konjunkturindikatoren bekannt sind. Datenstand 4 liegt eigentlich nur in der letzten Woche vor Veröffentlichung des zu prognostizierenden BIP-Wertes vor. Es ist dennoch interessant, diesen Zeitpunkt zu untersuchen, da alle Monatswerte der Indikatoren – auch der Produktionsindex – im laufenden Quartal vollständig beobachtbar sind. Insofern dürfte der in dem betrachteten Rahmen kleinste erzielbare Prognosefehler erreicht werden.

Umgang mit fehlenden Monatswerten

Zu allen vier Datenständen wird eine Prognose der Quartalswachstumsrate des BIP erstellt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die zum Teil fehlenden Monatswerte innerhalb eines Quartals aufzufüllen. Die fehlenden Werte werden durch zwei verschiedene Fortschreibungsarten aus den vergangenen Werten berechnet. Zum einen wird der jeweils als letzter vorhandene Monatswert für die fehlenden Werte eingesetzt. Dies wird im weiteren Verlauf als einfache Fortschreibung bezeichnet. Zum anderen werden die fehlenden Monatswerte mit einem autoregressiven Modell (AR-Modell) fortgeschrieben. Dazu wird jede Variable zunächst in eine stationäre Reihe transformiert, und die Anzahl der Verzögerungen des AR-Modells wird zu jedem Zeitpunkt mit dem Bayesianischen Informationskriterium (BIC) bestimmt.

Prognosemodell mit verzögerten Variablen

Um die Robustheit der Ergebnisse zu untersuchen, wurde das bisher beschriebene Prognosemodell in Gleichung (1) modifiziert. Konkret wurde ein zusätzliches Modell betrachtet, bei dem zusätzlich drei verzögerte Werte der Indikatoren in Gleichung (1) aufgenommen wurden. Dadurch wird zu-

nächst die Anpassung des Modells an die Zielvariable verbessert. In der Out-of-Sample-Betrachtung ist der Einfluss zusätzlicher Verzögerungen im Modell jedoch nicht eindeutig. Zwar können die verzögerten Werte der Indikatoren nützliche Informationen auch für die Prognose enthalten. Allerdings müssen auch mehr Parameter mit den vorhandenen Daten geschätzt werden, wodurch jeder einzelne Parameter mit einer höheren Unsicherheit behaftet ist, die sich in einem größeren mittleren Prognosefehler niederschlagen kann.

Einfluss der Finanzkrise

Eine der besonderen Herausforderungen der letzten Jahre für die indikatorgestützte Prognose stellt die globale Finanzkrise dar, die zur Rezession von 2008/2009 führte. Gerade in solchen turbulenten Zeiten wäre es wünschenswert, wenn Konjunkturindikatoren frühzeitig Informationen für den Prognostiker bereithalten und damit die Prognose gegenüber dem Referenzmodell verbessern. Wir vergleichen daher die Prognosefähigkeit der Indikatoren zunächst für den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2012 und dann getrennt für die Jahre vor Ausbruch der Finanzkrise (2000 bis 2006) und für die Krisenjahre, beginnend im Jahr 2007.

Beschreibung der Indikatoren

Wie bereits erwähnt, werden sowohl weiche Indikatoren, die auf Befragungsergebnissen beruhen, als auch synthetische Indikatoren verwendet. Im folgenden Abschnitt werden diese kurz beschrieben.

ifo Geschäftsklimaindex

Der ifo Geschäftsklimaindex wird vom ifo Institut monatlich erhoben und basiert auf den Meldungen von ca. 7 000 Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Bauhauptgewerbes, des Großhandels und des Einzelhandels. Die Unternehmen beurteilen darin auf einer qualitativen Skala zum einen ihre gegenwärtige Geschäftslage (ifo Geschäftslage) und zum anderen äußern sie ihre Erwartungen für die nächsten sechs Monate (ifo Geschäftserwartungen). Die Antworten werden nach der Bedeutung der Branchen gewichtet und aggregiert. Das ifo Geschäftsklima berechnet sich als geometrisches Mittel aus der Lage- und der Erwartungskomponente. Zur Ermittlung des Geschäftsklimaindex wird das Geschäftsklima auf den Durchschnitt eines Basisjahres (derzeit 2005) normiert. Der ifo Geschäftsklimaindex erscheint jeweils gegen Monatsende.⁴ Für die folgende Analyse werden sowohl der ifo Geschäftsklimaindex als auch dessen Bestandteile, ifo Geschäftslage und ifo Geschäftserwartungen, einzeln verwendet.

⁴ Für detailliertere Informationen zu den ifo Indikatoren vgl. <http://www.ce-sifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Business-Climate/Calculating-the-Ifo-Business-Climate.html>.

ZEW-Finanzmarkttest

Der ZEW-Finanzmarkttest beruht ebenfalls auf einer Befragung von Wirtschaftsakteuren. Im Gegensatz zum ifo Institut befragt das ZEW Finanzmarktexperten. Monatlich werden ca. 350 Experten aus Banken, Versicherungen und großen Industrieunternehmen unter anderem nach ihren Einschätzungen und Erwartungen bezüglich der konjunkturellen Lage in Deutschland befragt. Anschließend werden jeweils für die Einschätzungen (ZEW-Konjunktursituation) und für die Erwartungen (ZEW-Konjunkturerwartungen) die Salden berechnet. Der ZEW-Finanzmarkttest erscheint zur Monatsmitte.⁵ Beide Indikatoren – die Konjunktursituation und die ZEW-Konjunkturerwartungen – werden bzgl. ihrer Prognosegüte für das BIP einzeln analysiert.

GfK-Konsumklima

Die GfK-Konjunkturerwartungen basieren auf Einschätzungen von privaten Haushalten. Im Rahmen der Studie »GfK-Konsumklima MAXX« führt die GfK im Auftrag der EU-Kommission monatlich ca. 2 000 Verbraucherinterviews durch. Darin werden die Teilnehmer unter anderem gefragt, wie sich die allgemeine wirtschaftliche Lage in den nächsten zwölf Monaten entwickeln wird.⁶ Auf dieser Frage beruht der Indikator, der in der folgenden Analyse verwendet wird. Die Ergebnisse der Umfrage werden jeweils am Monatsende veröffentlicht.

Economic Sentiment Indicator (ESI)

Der ESI ist ein Indikator, der sich aus fünf spezifischen Indikatoren mit unterschiedlichen Gewichten zusammensetzt und für jeden EU-Mitgliedstaat erhoben wird. Er wird von der Europäischen Kommission jeweils zum Monatsende veröffentlicht und hat das Ziel, die Information in mehreren Indikatoren zu verdichten. Im Falle Deutschlands setzt sich der ESI wie folgt zusammen⁷:

- ifo Konjunkturtest Verarbeitendes Gewerbe (40%),
- ifo Konjunkturtest Dienstleistungen (30%),
- GfK-Konsumklima (20%),
- ifo Konjunkturtest Bauhauptgewerbe (5%) und
- ifo Konjunkturtest Einzelhandel (5%).

OECD Composite Leading Indicator (CLI)

Der CLI wird von der OECD veröffentlicht und ist wie der ESI ein zusammengesetzter Indikator, bei dem die Gewich-

⁵ Für detailliertere Informationen zum ZEW-Finanzmarkttest vgl. <http://www.zew.de/de/publikationen/finanzmarktreport.php3>.

⁶ Die Frage lautet: »Was glauben Sie, wie wird sich die allgemeine wirtschaftliche Lage in den kommenden zwölf Monaten entwickeln?« (verbessern – gleich bleiben – verschlechtern), vgl. beispielsweise <http://www.gfk.com/de/news-und-events/presse/pressemitteilungen/seiten/verhaltens-konsumklima-im-sp%C3%A4tsommer.aspx>.

⁷ Für detailliertere Informationen zum Economic Sentiment Indicator vgl. http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/surveys/.

te mittels eines statistischen Modells bestimmt werden, das eine Vorlaufeigenschaft des CLI gewährleisten soll. Im Gegensatz zu den bisher genannten Indikatoren erscheint der CLI mit einer Verzögerung von zwei Monaten gegenüber dem Beobachtungsmontat. Für Deutschland fließen folgende Komponenten ein⁸:

- ifo Geschäftsklimaindex,
- ifo Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe,
- ifo Exportaufträge im Verarbeitenden Gewerbe,
- Auftragseingänge des Statistischen Bundesamts,
- ifo Lagerbestand an Fertigprodukten und
- Zinsspread gemäß Europäischer Zentralbank.

Ergebnisse und Analyse

Ausgehend von der Variante mit einfacher Fortschreibung werden im Folgenden die Ergebnisse des Prognoseexperiments beschrieben und analysiert.

Gesamter Zeitraum 2000 bis 2012

Tabelle 2 enthält die Ergebnisse für den kompletten Prognosezeitraum von 2000/Q1 bis 2012/Q4. Für die naive Prognose ist jeweils der RMSE dargestellt, der sich für die unterschiedlichen Datenstände nicht unterscheidet. Im untersuchten Zeitraum beträgt der Prognosefehler der naiven Prognose 0,96 Prozentpunkte für das laufende Quartal ($h = 0$) und 1,00 Prozentpunkte für das kommende Quartal ($h = 1$). Für die Indikatormodelle wird der RMSE jeweils in Relation zu dieser naiven Prognose angegeben (sogenanntes Theils U), um eine potenzielle Verbesserung gegenüber dieser besser zu veranschaulichen. Es zeigt sich, dass alle Indikatoren in der Lage sind, die naive Prognose deutlich zu verbessern. Insgesamt fällt auf, dass der Prognosefehler der Indikatormodelle mit umfangreicherem Datenstand in der Tendenz zurückgeht. Dies deutet darauf hin, dass die Indikatoren alles in allem nützliche Informationen über die BIP-Wachstumsrate liefern.

Im ersten Teil der Tabelle 2 sind die Ergebnisse für die Variante mit einfacher Fortschreibung dargestellt. Betrachtet man zunächst die Prognose für das laufende Quartal ($h = 0$), so zeigt sich, dass das Referenzmodell einen durchschnittlichen Prognosefehler von 80% relativ zur naiven Prognose generiert und diese somit deutlich verbessert. Obwohl bei Datenstand 1 im laufenden Quartal noch kein Wert des Produktionsindex vorhanden ist, erreichen die meisten Indikatoren keine Verbesserung gegenüber dem Referenzmodell mit dem Produktionsindex. Dies liegt offenbar daran, dass hier Quartalsdaten betrachtet werden. Zum einen ist in Da-

tenstand 1 der Quartalsüberhang des Produktionsindex bekannt, welcher maßgeblich den Quartalsdurchschnitt des Produktionsindex im laufenden Quartal bestimmt. Zum anderen kann die Dynamik der Monatsindikatoren innerhalb eines Quartals von den Brückengleichungen nicht berücksichtigt werden, sodass die in den Monatsdaten enthaltene Information über die aktuelle konjunkturelle Entwicklung teilweise verlorengeht. Eine Ausnahme bilden die ifo Geschäftserwartungen, die lediglich einen Prognosefehler von 72% gegenüber der naiven Prognose aufweisen und damit von allen betrachteten Indikatoren am besten abschneiden. Bei der Prognose des Folgequartals ($h = 1$) stellt sich das Ergebnis etwas anders dar. Es zeigt sich, dass der RMSE des Referenzmodells mit zunehmendem Prognosehorizont nur leicht besser ist als die naive Prognose. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass der Produktionsindex einen Gleichlauf mit dem BIP aufweist und wenig Information über das kommende Quartal bereitstellt. An dieser Stelle können Konjunkturindikatoren den Prognosefehler stärker verringern. Am besten schneiden hier wieder die ifo Geschäftserwartungen ab, die neben den ZEW-Konjunkturerwartungen in der Lage sind, das Referenzmodell zu schlagen.

Befindet man sich bei Datenstand 2, liefert das Referenzmodell für das aktuelle Quartal nun die treffsicherste Vorhersage. Da bereits ein Monatswert des Produktionsindex vorhanden ist, ist offenbar eine sehr gute Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktion im laufenden Quartal möglich. Dies verwundert nicht, wenn man sich vor Augen führt, dass der erste Monatswert im Quartal das höchste Gewicht bei der Berechnung des Quartalsdurchschnitts bekommt. Die anderen Indikatoren verbessern zwar die naive Prognose deutlich, reichen bei $h = 0$ für die Vorhersage des BIP aber nicht ganz an den Produktionsindex heran. Für die Prognose des kommenden Quartals liefern sie jedoch nützliche Informationen; wieder schneiden die ifo Erwartungen am besten ab.

Für den Datenstand 3 und 4 zeigt sich ein sehr ähnliches Bild, bei dem insbesondere die ifo Geschäftserwartungen, im Vergleich zu den Datenständen mit weniger Information, einen nochmals deutlich verbesserten relativen RMSE aufweisen.

Um zu überprüfen, ob die einfache Fortschreibung der Monatswerte die Prognoseeigenschaften der einzelnen Indikatoren beeinflusst, sind im zweiten Teil der Tabelle die Ergebnisse für die AR-Fortschreibung dargestellt. Interessanterweise ergibt sich für Datenstand 1 bei der Prognose des laufenden Quartals für das Referenzmodell ein leicht größerer Fehler als bei der einfachen Fortschreibung. Offenbar ergibt sich für die meisten anderen Indikatoren keine nennenswerte Änderung, da in Datenstand 1 bereits zwei der drei Monatswerte bekannt sind. Da der CLI im laufenden Quartal noch nicht beobachtbar ist, schneidet dieser im Ver-

⁸ Für detailliertere Informationen zum OECD Composite Leading Indicator vgl. <http://www.oecd.org/std/leading-indicators/germany-cli/component-seriesturningpoints.htm>.

Tab. 2
Relative Prognosefehler (Zeitraum: 2000Q1–2012/Q4)

Datenstand	1		2		3		4	
Prognosehorizont h	0	1	0	1	0	1	0	1
RMSE naive Prognose	0,96	1,00	0,96	1,00	0,96	1,00	0,96	1,00
einfache Fortschreibung								
Referenzmodell	0,80	0,91	0,62	0,91	0,49	0,89	0,49	0,87
ifo GK	0,84	0,91	0,83	0,90	0,83	0,84	0,83	0,84
ifo GL	0,93	0,95	0,92	0,94	0,92	0,91	0,92	0,91
ifo GE	0,72	0,82	0,71	0,81	0,71	0,71	0,71	0,71
ZEW KS	0,93	0,94	0,93	0,94	0,93	0,91	0,93	0,91
ZEW KE	0,93	0,88	0,94	0,89	0,94	0,90	0,94	0,90
ESI	0,85	0,92	0,84	0,91	0,84	0,85	0,84	0,85
GFK	0,88	0,91	0,87	0,91	0,87	0,84	0,87	0,84
CLI	0,85	0,97	0,79	0,93	0,76	0,91	0,74	0,90
AR-Fortschreibung								
Referenzmodell	0,88	0,96	0,62	0,94	0,50	0,89	0,49	0,87
ifo GK	0,84	0,91	0,83	0,90	0,83	0,82	0,83	0,82
ifo GL	0,92	0,94	0,92	0,94	0,92	0,90	0,92	0,90
ifo GE	0,72	0,81	0,71	0,81	0,71	0,71	0,71	0,71
ZEW KS	0,93	0,94	0,93	0,94	0,93	0,90	0,93	0,90
ZEW KE	0,94	0,89	0,94	0,89	0,94	0,90	0,94	0,90
ESI	0,84	0,91	0,84	0,91	0,84	0,83	0,84	0,83
GFK	0,88	0,91	0,87	0,91	0,87	0,84	0,87	0,84
CLI	0,74	0,88	0,74	0,89	0,74	0,89	0,74	0,89
Modell mit verzögerten Werten und einfacher Fortschreibung								
Referenzmodell	0,81	0,92	0,62	0,92	0,49	0,89	0,48	0,87
ifo GK	0,75	0,80	0,73	0,78	0,73	0,74	0,73	0,74
ifo GL	0,73	0,87	0,70	0,84	0,70	0,77	0,70	0,77
ifo GE	0,74	0,77	0,73	0,76	0,73	0,72	0,73	0,72
ZEW KS	0,84	0,85	0,83	0,85	0,83	0,84	0,83	0,84
ZEW KE	0,93	0,92	0,94	0,93	0,94	0,93	0,94	0,93
ESI	0,74	0,81	0,73	0,79	0,73	0,74	0,73	0,74
GFK	0,87	0,90	0,86	0,89	0,86	0,82	0,86	0,82
CLI	0,89	0,95	0,76	0,79	0,72	0,73	0,73	0,71

Erläuterungen: Die Prognosefehler der Indikatoren sind in Anteilen am Prognosefehler der naiven Prognose gemessen; naive Prognose = autoregressive Fortschreibung des BIP, Referenzmodell = Produktionsindex, ifo GK = ifo Geschäftsklimaindex, ifo GL = ifo Geschäftslage, ifo GE = ifo Geschäftserwartungen, ZEW KS = ZEW Konjunktursituation, ZEW KE = ZEW Konjunkturerwartungen, ESI = Economic Sentiment Indicator, GFK = GFK Konsumklimaindex (Geschäftserwartungen), CLI = Composite Leading Indicator (OECD), RMSE = Root Mean Squared Error.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gleich zur einfachen Fortschreibung spürbar besser ab. Betrachtet man die Prognose für das Folgequartal, so fällt auf, dass die gute Prognoseeigenschaft der ifo Geschäftserwartungen relativ zu den anderen Indikatoren von der Art der Fortschreibung nicht beeinflusst wird. Mit zunehmender Datenverfügbarkeit verringern sich schließlich die Unterschiede zwischen den Fortschreibungsarten. Alles in allem scheint die einfache Fortschreibung jedoch keine gravierenden Nachteile gegenüber der AR-Fortschreibung aufzuweisen.

Im unteren Teil der Tabelle 2 sind die Ergebnisse dargestellt, die durch Aufnahme verzögerter Werte in die Prognosegleichung entstehen. Die Prognoseleistung des Referenzmodells wird durch verzögerte Werte praktisch nicht be-

einflusst. Hier zeigt sich, dass der Produktionsindex einen starken Gleichlauf mit dem BIP aufweist. Demgegenüber ergibt sich für einige andere Indikatoren eine Verbesserung. Dies gilt für das ifo Geschäftsklima und die ifo Geschäftslage sowie die ZEW-Konjunktursituation, und auch der ESI profitiert von der Aufnahme verzögerter Werte. Zusätzlich zu den ifo Geschäftserwartungen können alle diese Indikatoren das Referenzmodell für $h = 0$ nun schlagen. Ein ähnliches Ergebnis wird auch für $h = 1$ konstatiert. Allerdings verbessert sich hier auch die Prognose des Modells mit den ifo Geschäftserwartungen durch zusätzliche verzögerte Werte, so dass mit diesem Indikator weiterhin der kleinste Prognosefehler erzielt wird. Sind mehr Monatswerte verfügbar, dann hat wiederum das Referenzmodell die beste Vorher-

sagekraft für das laufende Quartal, und die beste Prognose für das kommende Quartal liefern auch in diesem Fall – mit Ausnahme von Datenstand 4 – die ifo Geschäftserwartungen.

Einfluss der Krisenjahre 2007 bis 2012

Inwiefern die Ergebnisse durch außergewöhnliche Ereignisse wie die jüngste Finanzkrise und die Rezession 2008/2009 beeinflusst sind, ist in Tabelle 3 dargestellt. Lässt man die Krisenjahre zunächst außen vor und betrachtet nur die Jahre 2000 bis 2006 in der oberen Hälfte von Tabelle 3, so fällt auf, dass das naive Modell nun deutlich besser abschneidet; es generiert einen Prognosefehler von lediglich 0,6 Prozentpunkten. So ist auch die Prognoseleistung des Referenzmodells nicht deutlich besser als die der naiven Prognose. Interessanterweise liefert nun das ifo Geschäftsklima für alle Datenstände den kleinsten RMSE für das laufende Quartal, aber die Mehrzahl der anderen Indikatoren übertrifft das Referenzmodell ebenfalls merklich. Für die weitere BIP-Entwicklung erweisen sich, wie schon für den gesamten Zeitraum, die ifo Geschäftserwartungen als sehr verlässlicher Indikator, wenn Datenstand 1 und 2 unterstellt

wird. In Datenstand 3 und 4, wenn alle Werte innerhalb des Quartals beobachtbar sind, scheinen fast alle Indikatoren verlässlichere Prognosen für das Folgequartal abzuliefern als der Produktionsindex, wobei das ifo Geschäftsklima den kleinsten RMSE generiert.

Im unteren Teil der Tabelle 3 ist die Prognosegüte der einzelnen Indikatoren für die Jahre 2007 bis 2012 evaluiert. Zunächst zeigt sich, dass die naive Prognose nun erwartungsgemäß schlechter abschneidet als im gesamten Evaluierungszeitraum, und die Indikatormodelle schlagen die naive Prognose in allen hier betrachteten Situationen. Die relativen Prognosefehler der Indikatormodelle liegen in den Krisenjahren zudem deutlich niedriger als bei Betrachtung des gesamten Zeitraums. Dies gilt insbesondere auch für das Referenzmodell. Die Industrieproduktion ist offensichtlich der aussagefähigste Indikator für die Wachstumsrate des BIP im laufenden Quartal in den Jahren der Krise; hier zeigt sich der direkte Bezug des Produktionsindex zum BIP. Liegt der Produktionsindex jedoch noch nicht vor, so ermöglichen sowohl das ifo Geschäftsklima als auch der ESI die beste Vorhersage; jedoch sind die Unterschiede zwischen den Indikatoren in den Krisenjahren für Datenstand 1

Tab. 3
Relative Prognosefehler (Zeitraum: 2000–2006 und 2007–2012)

Datenstand	1		2		3		4	
Prognosehorizont h	0	1	0	1	0	1	0	1
einfache Fortschreibung (2000/Q1–2006/Q4)								
RMSE naive Prognose	0,60	0,57	0,60	0,57	0,60	0,57	0,60	0,57
Referenzmodell	0,99	1,02	1,03	0,98	0,92	0,99	0,92	0,99
ifo GK	0,76	0,91	0,75	0,91	0,75	0,81	0,75	0,81
ifo GL	0,79	0,98	0,78	0,98	0,78	0,84	0,78	0,84
ifo GE	0,84	0,90	0,83	0,90	0,83	0,88	0,83	0,88
ZEW KS	0,88	1,04	0,87	1,04	0,87	0,93	0,87	0,93
ZEW KE	1,01	1,05	1,01	1,05	1,01	1,09	1,01	1,09
ESI	0,86	0,96	0,85	0,96	0,85	0,89	0,85	0,89
GFK	0,86	1,00	0,85	0,99	0,85	0,89	0,85	0,89
CLI	0,87	0,96	0,86	0,95	0,85	0,95	0,85	0,94
einfache Fortschreibung (2007/Q1–2012/Q4)								
RMSE naive Prognose	1,31	1,38	1,31	1,38	1,31	1,38	1,31	1,38
Referenzmodell	0,73	0,87	0,44	0,88	0,26	0,86	0,25	0,83
ifo GK	0,70	0,87	0,84	0,88	0,84	0,83	0,84	0,83
ifo GL	0,72	0,89	0,94	0,91	0,94	0,91	0,94	0,91
ifo GE	0,72	0,77	0,66	0,77	0,66	0,66	0,66	0,66
ZEW KS	0,72	0,88	0,92	0,90	0,92	0,89	0,92	0,89
ZEW KE	0,74	0,82	0,90	0,83	0,90	0,84	0,90	0,84
ESI	0,70	0,86	0,82	0,88	0,82	0,82	0,82	0,82
GFK	0,71	0,86	0,86	0,87	0,86	0,81	0,86	0,81
CLI	0,72	0,91	0,75	0,91	0,72	0,89	0,70	0,88

Erläuterungen: Die Prognosefehler der Indikatoren sind in Anteilen am Prognosefehler der naiven Prognose gemessen; naive Prognose = autoregressive Fortschreibung des BIP, Referenzmodell = Produktionsindex, ifo GK = ifo Geschäftsklima-index, ifo GL = ifo Geschäftslage, ifo GE = ifo Geschäftserwartungen, ZEW KS = ZEW Konjunktursituation, ZEW KE = ZEW Konjunkturerwartungen, ESI = Economic Sentiment Indicator, GFK = GFK Konsumklimaindex (Geschäftserwartungen), CLI = Composite Leading Indicator (OECD), RMSE = Root Mean Squared Error.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gering. Insgesamt besitzt die ifo Erwartungskomponente in Krisenzeiten die beste Prognosekraft für das Folgequartal; dieser Indikator verringert den relativen RMSE im Vergleich zum Produktionsindex nochmals um bis zu zwei Zehntel Prozentpunkte.

Insgesamt zeigt sich, dass die ifo Indikatoren in jedem Prognoseumfeld, d.h. in turbulenten und in »normalen« Zeiten, zumeist den kleinsten Prognosefehler generieren. Dabei erweist sich die Erwartungskomponente in Krisenzeiten als treffsicherer, wohingegen das ifo Geschäftsklima in »normalen« Zeiten sehr gute Prognoseeigenschaften besitzt.

Fazit

Der vorliegende Beitrag untersucht die Prognosegüte verschiedener Indikatoren für die Quartalswachstumsrate des BIP und versucht zu beantworten, inwieweit weiche Indikatoren über das Referenzmodell mit dem Produktionsindex hinaus eine Verbesserung der Prognose erreichen können. Die dabei vorgenommene Unterscheidung verschiedener Datenstände innerhalb des Quartals erweist sich als essentiell, da die beschriebenen Ergebnisse eine Abhängigkeit der Prognosegüte der Indikatoren vom Datenstand offenbaren. Eine Verbesserung der Prognose mittels weicher Indikatoren gegenüber dem Referenzmodell für den ersten Datenstand ist vor allem auf den Informationsvorsprung durch die zeitnahe Veröffentlichung zurückzuführen. Daher überrascht es nicht, dass bei ausreichender Kenntnis der Produktion im laufenden Quartal (Datenstand 3 und 4) mit keinem Indikator eine deutliche Verbesserung bei der Prognose des laufenden Quartals erzielt wird. Allerdings ist die Information aus den Indikatoren in jedem Fall nützlich, um das Folgequartal besser vorherzusagen. Das Ergebnis ist dabei weitgehend unabhängig von der gewählten Fortschreibungsmethode und einer Erweiterung des Prognosemodells um mehrere verzögerte Werte der Indikatoren. Betrachtet man die Indikatoren einzeln, so zeigt sich, dass die ifo Geschäftserwartungen im gesamten Beobachtungszeitraum nahezu durchweg den geringsten Prognosefehler generieren.

Konzentriert man sich dagegen auf die turbulenten Krisenjahre, stellt sich heraus, dass für den ersten Datenstand das ifo Geschäftsklima und der ESI die verlässlichste Einschätzung des laufenden Quartals erlauben; jedoch sind die Unterschiede zwischen allen Indikatoren hier gering. Ist der erste Monatswert des Produktionsindex jedoch veröffentlicht, so ist dieser, trotz des späteren Veröffentlichungstermins, der wichtigste Indikator für die Entwicklung des BIP im laufenden Quartal. Nimmt man die Krise aus der Betrachtung heraus, zeigt sich, dass nun das ifo Geschäftsklima für alle Datenstände die aktuelle Quartalswachstumsrate am besten prognostiziert. Alles in allem scheint sich die domi-

nante Rolle des Produktionsindex für die BIP-Prognose des aktuellen Quartals vor allem auf die Krisenjahre zu gründen, in denen die Beobachtung jedes weiteren Monats des laufenden Quartals die Prognosegüte entscheidend erhöht. Die ifo Geschäftserwartungen sind jedoch gerade in Krisenzeiten der verlässlichste Indikator für die BIP-Wachstumsrate im kommenden Quartal.

Idealerweise sollten Konjunkturindikatoren gerade in besonders turbulenten Zeiten frühzeitig über den Konjunkturverlauf informieren. Offensichtlich kommt der Publikationsvorsprung, den alle Indikatoren außer dem CLI gegenüber dem Produktionsindex haben, jedoch in »normalen« Zeiten stärker zum Tragen. Dies könnte ein Ergebnis der hier verwendeten Methodik der Brückengleichungen sein, bei denen der Prognostiker auf Quartalsdurchschnitte zurückgreifen muss. So wird wichtige frühzeitig verfügbare Information über die konjunkturelle Dynamik innerhalb eines Quartals nicht berücksichtigt, und das Signal, das die monatlichen Konjunkturindikatoren liefern, wird verwässert. Eine interessante Alternative zu einfachen Brückengleichungen liefern sogenannte »Mixed-Frequency-Modelle«, bei denen die Monatswerte direkt in die Prognosegleichung eingehen.

Literatur

- Abberger, K. und K. Wohlrabe (2006), »Einige Prognoseeigenschaften des ifo Geschäftsklimas – ein Überblick über die neuere wissenschaftliche Literatur«, *ifo Schnelldienst* 59(22), 19–26.
- Carstensen, K., S. Henzel, J. Mayr und K. Wohlrabe (2009), »IFOCAS: Methoden der ifo-Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 62(23), 15–28.
- Drechsel, K. und R. Scheufele (2012), »The Performance of Short-Term Forecasts of the German Economy before and during the 2008/2009 Recession«, *International Journal of Forecasting* 28(2), 428–445.
- Iselein, D. und B. Siliverstovs (2013), »Using Newspapers for Tracking the Business Cycle: A Comparative Study for Germany and Switzerland«, KOF Working papers 13-337, ETH Zurich.

Jana Lippelt, Johannes Pfeiffer und Luise Röpke

Am 22. September ist Bundestagswahl. Europäische Finanzkrise, Datenschutz, Pkw-Maut und Mindestlöhne sind die beherrschenden Wahlkampfthemen. Im Vergleich zum letzten Bundestagswahlkampf 2009, kurz vor dem Weltklimagipfel in Kopenhagen, spielt die internationale Klimapolitik, wenn überhaupt, nur noch eine Nebenrolle. Die klimapolitischen Themen des Wahlkampfes werden vielmehr überdeckt von der Energiewende. Deutschland hat die Energiewende – getragen von einem breiten gesellschaftlichen und politischen Konsens – mit dem Ziel eingeleitet, Treibhausgasemissionen zu vermindern. Auch wenn die klimapolitischen Ziele so bereits direkten Eingang in die nationale Energiepolitik gefunden haben, besteht allerdings auf internationaler Ebene unverändert Handlungsbedarf für wirksamen Klimaschutz.

Im Folgenden stellen wir stichpunktartig, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, die klimapolitischen Zielsetzungen und Strategien sowie die Vorschläge zu ausgewählten Problemfeldern der Energiewende, die die fünf derzeit im Bundestag vertretenen Parteien in ihren Wahlprogrammen skizziert haben, gegenüber.¹ Trotz der aus Platzgründen notwendigen Kürzungen ist es unser Ziel, die Aussagen möglichst getreu der Programmtexte wiederzugeben.

Wie bereits beim Beschluss der Energiewende fällt auch in den Wahlprogrammen die große Einigkeit bei der Zielsetzung der Klima- und Energiepolitik auf. Größere Differenzen sind auch bezüglich der Fortführung der interna-

tionalen Klimaschutzanstrengungen nicht zu erkennen. Deutlich im Vordergrund stehen in den klimapolitischen Abschnitten der Wahlprogramme die Ausführungen zur weiteren Gestaltung der Energiewende. Die internationalen Herausforderungen des Klimawandels und der Klimapolitik treten damit hinter den kurzfristigeren und politisch drängenderen Problemen – steigende Strompreise, wachsende Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung und stockender Netzausbau – zurück. Hier ergibt sich nicht nur ein konkreteres und umfangreicheres Bild von den Vorstellungen der Parteien, sondern auch ein deutlich kontroverseres.

Die Verschiebung von einem weitgehend unumstrittenen Bemühen um internationalen Klimaschutz hin zu den Details der deutschen Energiepolitik war auch in der allgemeinen öffentlichen Debatte der vergangenen Jahre zu beobachten. Diese energiepolitischen Auseinandersetzungen werden von scheinbar unüberwindbaren und fundamentalen Gegensätzen geprägt, die angesichts der großen Einigkeit bezüglich der Notwendigkeit einer Energiewende und der Strategien für wirksamen internationalen Klimaschutz überraschen. Deutlich werden diese Gegensätze in der folgenden Übersicht etwa in den unterschiedlichen Positionen der Parteien zur weiteren Förderung der erneuerbaren Energien oder zur Zukunft fossiler Energieträger, aber auch im Bereich der Gebäudesanierung. Auf eine Wertung der einzelnen Position wird bewusst verzichtet. Diese sei dem Leser überlassen.

¹ Das Thema der Kernkraft wurde hier ausgeklammert.

Internationale Klimapolitik: Ziele und Strategie

	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke
Langfristige Ziele für eine wirksame internationale Klimapolitik	Weltweites Handelssystem [...] entwickeln; Idee eines »Clubs der Energiewendestaaten«, der alle Vorreiter einer umwelt- und klimaverträglichen Energieversorgung vereinigt, umsetzen; Gemeinsam mit diesen Ländern wollen wir uns für ein neues verbindliches Klimaabkommen einsetzen, das sich an das sogenannte Kyoto-Abkommen anschließt.	Ziel ist die Bekämpfung des Klimawandels; Unkonditionierte Zusage der EU zur Verminderung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 30%.	[Begrenzung der] Folgen der Klimaveränderungen [und der] Erderwärmung [auf] 2 Grad; Es braucht [...] einen globalen Rahmen, der den Ausstoß von klimawirksamen Gasen regelt. Bis 2015 ein ambitioniertes Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll.	Verbindliches Klimaschutzabkommen für alle Staaten; Kurzfristig Absenkung der Emissionen in allen Industriestaaten; langfristig Angleichung der CO ₂ -Emissionen pro Kopf; Ausrichtung von Vermeidungsverpflichtungen an Emissionen und Wirtschaftskraft; Zügige Ratifizierung der zweiten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls.	Klimaschutzgesetz
Internationaler Klimafahrplan (Wie bringt man Dynamik in den internationalen Verhandlungsprozess?)	Auf europäischer Ebene legen wir weiterhin Wert auf die von den EU-Mitgliedstaaten mit Blick auf 2020 vereinbarten Ziele; Wir [setzen] uns für eine Anhebung des europäischen Klimaziels ein: Wir wollen erreichen, dass der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase in Europa bis 2020 um 30% gegenüber 1990 vermindert wird.	Ökologisch und wirtschaftlich verantwortungsvolle Energie- und Klimaaußenpolitik; Allianzen der klimapolitisch vorangehenden Staaten; Abkehr vom bisherigen Prinzip des Abwartens auf »das langsamste Schiff im Geleitzug«; Enge Verbindung von nachhaltiger Entwicklungspolitik mit globaler Umweltpolitik; Unterstützung ärmerer Länder im Kampf gegen Klimaveränderungen, für Ausbau erneuerbarer Energien und mehr Energieeffizienz.	»Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten« mit Deutschland in einer Allianz ambitionierter Vorreiter innerhalb der Vereinten Nationen; [Ausbau und Verstärkung von] Klimaschutzallianzen; Gründung von Klima-Clubs [für] neue Dynamik [im internationalen Verhandlungsprozess]; Abbau von klima- und umweltschädlichen Subventionen; [Begrenzung des] EU-weiten CO ₂ -Ausstoßes [...] auf mindestens 30% [ohne Auslandsprojekte].	Weiterhin außenpolitischer Schwerpunkt auf Klimaaußenpolitik <ul style="list-style-type: none"> zur Flankierung der UN-Klimaverhandlungen; Gestaltungsmächten und mit vom Klimawandel betroffenen Staaten; Dialog über wirtschaftliche Chancen einer emissionsarmen Modernisierung und Kommunikation der Energiewende im Ausland; Einhaltung der deutschen Finanzzusagen für Klimaschutz in Entwicklungsländern (Emissionsreduktion und Anpassung).	Die Herausforderungen, die der Klimawandel für Landwirtschaft, Wasserressourcen und Lebensräume hat, müssen solidarisch und global gelöst werden; Die, die am stärksten unter den Folgen leiden, benötigen besondere Unterstützung.

<p>Strategie: Deutschland als Klima-Vorbild?</p>	<p>Wir wollen, dass Deutschland auch in Zukunft weitweiter Impulsgeber für einen wirksamen Klimaschutz ist; [Wir] wollen [...], dass Deutschland als Hochtechnologieland seine größeren technischen Möglichkeiten voll ausschöpft und mit einem nationalen Minderungsziel von 40% einen größeren Beitrag dazu leistet.</p>	<p>Energiewende als Vorbild für neues Wachstumsmodell in Schwellenländer und so Schritt zu globalem Klimaschutz; Nationales Klimaschutzgesetz mit Zwischenzielen (40% Senkung bis 2020, 60% bis 2030, mindestens 80% bis 2040) und mit Zielen für alle klimarelevanten Sektoren; Mindestens 95% Senkung der CO₂-Emissionen (national) bis 2050 gegenüber 1990.</p>	<p>[Durch] Energiewende [...] weitweite Vorreiterrolle; [Bei Erfolg werden sich] wichtige Staaten unserem Beispiel anschließen und eine neue globale klimapolitische Dynamik entstehen lassen; Testfall [...], ob Klimaschutz und erneuerbare Energien mit wirtschaftlicher Vernunft und mit Gewinn verbunden werden können; Verbindliches Ziel, die klimaschädlichen Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40%, bis 2030 um 60%, bis 2040 um 80% und bis 2050 um 95% unter das Niveau von 1990 zu reduzieren.</p>	<p>Deutschland möglicher Impulsgeber für neues Zeitalter; Export von Ideen und Innovationen als langfristig und global wirkender Beitrag zum Einsparen von Energie und Ressourcen, zur Emissionsvermeidung und zur Erhöhung der Lebensqualität; Reduktion des CO₂-Ausstoßes (national) bis 2020 um 40%, bis 2050 um 80 bis 95% gegenüber 1990 (Ziele der Bundesregierung).</p>	<p>Wir wollen den Treibhausgasausstoß in Deutschland bis 2020 gegenüber 1990 halbierten, bis 2050 um mindestens 90% reduzieren und dies in einem Klimaschutzgesetz festzuschreiben.</p>
<p>Zukünftige Bedeutung und Rolle des Europäischen Emissionshandels</p>	<p>Wir setzen auf einen europäischen, marktwirtschaftlich organisierten Emissionshandel; Bestehende Schwächen am jetzigen Handelssystem [...] beheben und wirksame Anreize setzen, damit klimaschädliche Treibhausgase vermieden werden können.</p>	<p>Reaktivierung des europäischen Emissionshandels; Europäischer Emissionshandel als zentrales marktwirtschaftliche Instrument für Anstoß von Investitionen in Energieeffizienz.</p>	<p>[Stärkung des ETS durch] Verknappung der Verschmutzungsrechte, höhere Standards und einen Mindestpreis für CO₂; Bis zur Einigung [in EU] geht Deutschland durch Einführung eines nationalen Mindestpreises voran; [Statt Ausweitung des ETS Orientierung der Energiesteuern am CO₂-Ausstoß] in anderen Emissionssektoren.</p>	<p>Hohes Gewicht auf Emissionshandel; Ablehnung einer Ablösung des EU-Emissionshandels durch CO₂-Steuer; Ausweitung des EU-Emissionshandels auf gesamten Verkehrs- und Wärmesektor; Senkung/Abschaffung von Steuern, die ökologische Lenkungswirkung verlieren; Vernetzung des EU-Emissionshandels mit Handelssystemen im EU-Ausland.</p>	<p>Wir wollen den Anstieg aus der Kohlestromversorgung. Der Emissionshandel hat das nicht geleistet, seine Bilanz der vergangenen acht Jahre ist verheerend; Kohleausstiegsgesetz durchsetzen, das ein Verbot für den Neubau von Kohlekraftwerken und für den Neaufschluss von Braunkohletagebauen vorsieht.</p>

Energiewende I: Ziele und Maßnahmen

	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke
<p>Ausbau erneuerbarer Energien und zukünftiger Energiemix</p>	<p>Vielfalt von Windenergie an Land und auf dem Meer, Sonnen- und Bioenergie, Wasserkraft und Erdwärme nutzen, sie intelligent miteinander verknüpfen und auf einen gesunden Mix der Energieerzeugungsarten achten; [Wir] benötigen [...] moderne Kohle- und Gaskraftwerke, um Schwankungen bei den erneuerbaren Energien wirksam auszugleichen. [...] Bau neuer, effizienter Kraftwerke beschleunigen. Durch den Einsatz modernster Technologien kann auch die heimische Braunkohle eine wichtige Rolle spielen.</p>	<p>40 bis 45% Stromanteil durch erneuerbare Energien, 25% durch Kraft-Wärme-Kopplung (insbesondere Ausbau Fernwärme) bis 2020; Bis 2030 75% Stromanteil aus erneuerbaren Quellen; 20% des Wärmebedarfs aus erneuerbare Energien; Konventionelle Energieerzeuger, wie Kohle- und Gaskraftwerke, als Brückentechnologie, solange keine bedarfsgerechte Stromlieferung mit Erneuerbaren Energien.</p>	<p>[Ein Klimaschutzgesetz soll in das Zeitalter der erneuerbaren Energien weisen.] den Ausstieg aus der Kohleverstromung organisieren und verbindliche Emissionsreduktions-Ziele formulieren; Bis 2022 mindestens die Hälfte der Stromversorgung aus erneuerbaren Energien; Bis 2030 Strom zu 100% erneuerbar produzieren, im Gebäude- und Wärmebereich bis 2040; Anteil der KW an Stromerzeugung bis 2020 mind. 25%; Verbrauchskategorien Strom, Wärme und Mobilität verknüpfen; Gaskraftwerke sollen als Übergangslösung zum Ausgleich von Schwankungen eingesetzt werden.</p>	<p>Gleichmäßiger Ausbau der erneuerbaren Energien ohne Überhitzungen; Sicherung und Verbesserung der Erdgasversorgung; Verpflichtung der Großhändler von Öl und Gas zur Vermarktung eines Anteils erneuerbarer Wärme im Rahmen eines Mengenmodells; Reform des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes.</p>	<p>Wir werden uns weiterhin für den massiven Ausbau der erneuerbaren Energien einsetzen; Überbeuerte Großprojekte der Energiekonzerne wie z.B. die Off-Shore-Windparks in der Nordsee lehnen wir ab; Strom- und Wärmeversorgung aus 100% erneuerbaren Energien (im ersten Schritt Stromversorgung bis 2020 50%, Wärmeversorgung auf 20%).</p>
<p>Europäischer Markt für erneuerbare Energien</p>	<p>Wir setzen uns [...] für einen europäischen Energie-Binnenmarkt ein; Engere Abstimmung in der EU und einen weiteren Ausbau des europäischen Stromverbundes; Wir brauchen größere international aufgestellte Energieversorger, die vielen Stadtwerke und private Energieerzeuger wie auch die Wissenschaft gleichermaßen.</p>	<p>Darüber hinaus muss der Bund seine Rolle [bei der Umsetzung der Energiewende] auf europäischer Ebene in engerer Abstimmung als bisher mit den europäischen Partnern wahrnehmen.</p>	<p>Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien (ERENE); EU-Vertrag für erneuerbare Energien; EU-Ziele bis 2030; Wettbewerbsfähige Solarindustrie als industrieller Schwerpunkt in der EU; Europäische Industriepolitik; Förderung durch Finanzierungsinstrumente; europäische Antwort auf unfaire Dumpingpraktiken nötig.</p>	<p>Förderung des EU-Binnenmarkts und Einführung eines garantierten Mindestanteils für erneuerbare Energien; Europäisches Fördermodell für erneuerbare Energien (Mengenmodell); Partnerschaft bei erneuerbaren Energien mit Nordafrika; Weitere Unterstützung des Baus solarthermischer Kraftwerke in Nordafrika; Rechtssicherheit für Marktzugang von Solar- und Windstrom aus Nordafrika in die EU sowie für Transit-Leitungsbau.</p>	

<p>Energieeffizienz</p>	<p>Wir [wollen] auf die großen Einsparmöglichkeiten hinweisen. Dabei verfolgen wir das Prinzip der Technologieoffenheit; Bis zum Jahr 2020 wollen wir so den Energieverbrauch um 20% und den Stromverbrauch um mindestens 10% in Gebäuden vermindern; Investitionen in Energiesparmaßnahmen wollen wir finanziell fördern; Dazu werden wir das erfolgreiche CO₂-Gebäudesanierungsprogramm fortsetzen.</p>	<p>Verdoppelung der Energieproduktivität bis 2020 gegenüber 1990; Zwischenschritte zur Halbierung des Endenergieverbrauchs bis 2050 im Klimaschutzgesetztes (vgl. oben); Energiesteuervergünstigung für Industrie nur bei Nachweis der tatsächlichen Minderung des Verbrauchs im gesamten betriebswirtschaftlich sinnvollem Umfang; Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung; Anreize für Unternehmen und Privatpersonen, Bereitstellung der Infrastruktur für Nah- und Fernwärme; Orientierung europäischer Verbrauchsstandards am fortschrittlichen Stand der Technik, aber ohne Festlegung der Technologien (Top Runner-Ansatz); Große Potenziale bei Gebäudesanierung; Erhöhung des KfW-Programms zur energetischen Sanierung; Ausrichtung der Förderung an tatsächlich eingesparter Energie.</p>	<p>[Wir wollen eine] gesetzliche Grundlage für einen Markt für Energieeffizienzmaßnahmen in Industrie, Gewerbe und Haushalten schaffen; Ziel: bis 2020 15% des Stromverbrauchs einsparen; Große Einsparpotenziale im Wärme- und Verkehrssektor; Energiesparfonds und Anreize zur energetische Sanierung von Gebäuden, Programm für energetische Gebäudesanierung auf 2 Mrd. Euro aufstocken, energetische Sanierungsquote von heute 0,7% auf 3%; Sanierung aller Häuser auf Niedrigenergiehausniveau, Förderung von Plusenergiehäusern; Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz: bei Heizungsanlagen muss erneuerbare Wärme anteilig genutzt werden; Ab 2015 Verzicht auf neue Ölheizungen; Kopplung von Strom- und Wärmeversorgung ; Begrenzung der Subventionen auf Unternehmen, die tatsächlich im internationalen Wettbewerb stehen und Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz nachweisen können; Durch Kürzung umweltschädlicher Subventionen 3,5 Mrd. Euro umfassendes Investitionsprogramm für einen Energiesparfonds, ein Marktanreizprogramm, erneuerbare Wärme und »Smart Grid«-Technologien (intelligente Stromnetze) und für Forschung.</p>	<p>Steigerung der Energieeffizienz Teil eines zukunfts-fähigen Energiemarkts; primär durch Anreize aus dem Markt; Intensivere Beratung und Know-how-Transfer auch in der Industrie (Schwerpunkt in der mittelständischen Wirtschaft); Umsetzung der EU-Energieeffizienz-Richtlinie in deutsches Recht gemäß Prinzip »Anreiz statt Zwang«: möglichst viele Entscheidungsspielräume für Bürger und Unternehmen; Anrechnung aller bestehender Maßnahmen; Schlüsselrolle der Gebäudesanierung; Fortführung KfW-Gebäudesanierungsprogramm mindestens auf bisherigem Niveau; Steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung; Für Neubauten ordnungstechnisch ambitionierter Stand; im Gebäudebestand keine Zwangssanierungen und keine überzogenen Umwelt- und Energieauf-lagen.</p>	<p>Verbessert[...] Förderung der energetischen Gebäudesanierung und Blockheizkraftwerken; [...] verpflichtenden Anteil erneuerbarer Energien an der Wärmeversorgung für Neubauten schrittweise steigern und bei grundlegenden Sanierungen auch auf den Gebäudebestand ausweiten.</p>
--------------------------------	---	--	--	---	---

	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke
Zukunft des EEG	Wir [wollen] das Erneuerbare-Energien-Gesetz weiterentwickeln; [...] verlässliche Rahmenbedingungen in den kommenden Jahren, die Sicherheit für Investitionen und Planungen schaffen; [...] keine rückwirkenden Eingriffe in bestehende Anlagen; [...] wettbewerbsfähige Preise für erneuerbare Energien [...] erreichen, damit sie sich ohne staatliche Hilfen am Markt behaupten können.	Grundlegende Reform des EEG zur langfristigen und berechenbaren Sicherung des Ausbaus und zur konsequenten Begrenzung der Kosten; Neuausrichtung des EEG, so dass eine Fehlsteuerung zukünftig ausgeschlossen ist; Schrittweise Reduktion der Einspeisevergütungen dank mittel- bis langfristig sinkender Herstellungskosten über Innovationen und technischen Fortschritt im Bereich der erneuerbaren Energien.	EEG intelligent fortentwickeln; Investitionssicherheit durch Einspeise- und Anschlussvorrang sowie Prinzip der Einspeisevergütung erhalten, das EEG aber von kostenreibenden Sonderregelungen befreien und die Lasten fair zwischen allen Stromverbrauchern aufteilen; Sachgerechte und ehrliche Gestaltung der EEG-Umlage; Überarbeitung des EEG für weiterhin dynamischen Ausbau der Erneuerbaren und gerechte Verteilung der Kosten; Fokus auf kostengünstige Technologien; Anreize zur bedarfsgerechten Erzeugung schaffen, etwa bei der Biomasse.	Europäischer Binnenmarkt und Fördermodell für erneuerbare Energien (vgl. oben); Zügige Umsetzung eines nationalen Mengenmodells zur Förderung der Erneuerbaren; Höhere Absenkungen der Einspeisevergütungen und Marktzuschläge pro Jahr für Neuanlagen; Ausweitung des »atmenden Deckels«; Beendigung der EEG-Förderung einer Technologie bei Erreichen des Ausbauziels; Ausnahmen u.U. bei Anlagen mit zusätzlichen Aufgaben; Stufenplan für verpflichtenden Wechsel aller Anlagengrößen und Technologien von Einspeisevergütungen zur Direktvermarktung; Entlastung kleinerer Anlagen für administrativen Aufwand; Marktzuschlag auf Börsenpreis mit depressiver Ausgestaltung, ohne Unterscheidung nach Anlagengrößen (statt EEG-Marktpremie).	[...] das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in seinen zentralen Säulen – vorrangige Einspeisung von Ökostrom, garantierte, kostenorientierte Vergütungssätze – erhalten; [...] im EEG Anreize dafür schaffen, dass regenerative Erzeugungsanlagen stärker der Funktionsfähigkeit des gesamten Energiesystems dienen.
Reform des Strommarktdesigns	Ein geschicktes Ineinandergreifen unterschiedlicher Elemente und Energieträger stabilisiert die Versorgung und entlastet die Verbraucher von Kosten; Damit Strom auch in Zukunft immer an jedem Ort und zu jeder Zeit zur Verfügung steht, treiben wir den Ausbau der Stromnetze voran und entwickeln neue Speichertechnologien.	Erhalt des Einspeisevorrangs erneuerbarer Energien; Neukonzeption des Systems der Strompreisbildung unter Prämissen der Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit; Verstärkte Übernahme von Verantwortung durch erneuerbare Energien für eine stabile Versorgung (Bereitstellung von Systemdienstleistungen); Bedarfsgerechte Stromerzeugung durch Verknüpfung der	Verändertes Strommarktdesign, das nicht auf den Verkauf von Kohle- und Atomstrom ausgerichtet ist; Anreize zur Kapazitätsbereitstellung; Kapazitätsmechanismen, die im Strommarkt Versorgungssicherheit, Klimafreundlichkeit, Kosteneffizienz und Flexibilität sicherstellen; Wind und Sonne als Basis der dezentralen Stromerzeugung; in sonnen- und windarmen	Erhalt des Einspeisevorrangs für erneuerbare Energien, aber regionale und befristete Aufhebung bei neugroßen Anlagen durch Beschluss der Bundesnetzagentur bei instabilen Netzverhältnissen; Zukünftig zusätzliche Entlohnung der Bereitstellung von Leistung; Klare und verlässliche Rahmenbedingungen für	Energieversorger werden dazu verpflichtet, einen Sockeltarif für Strom einzuführen, durch den jeder Privathaushalt ein kostenloses, an der Haushaltsgröße orientiertes Grundkontingent an Strom erhält, das einen Teil des durchschnittlichen Verbrauchs abdeckt [...]; Vorrangige Einspeis-

		<p>erneuerbaren Energien untereinander, von erneuerbaren und fossiler Energieerzeugung, von erneuerbaren Energien und Verbrauchsmangement;</p> <p>Kurzfristig pragmatische Lösungen für regional fehlende gesicherte Kapazitäten, da weitere Erfahrungen vor Einführung umfassender Kapazitätsmärkte notwendig;</p> <p>Berücksichtigung europäischer Kraftwerkskapazitäten bei Reserveleistung.</p>	<p>Zeiten können bestehende Speicher und hocheffiziente Gaskraftwerke als Ausgleichstechnologie die Lücken ausfüllen;</p> <p>Innovative Techniken ausbauen und fördern (Technologie-Wettrennen) wie Biomassekraftwerke, Lastmanagement, Smart Grids, neue Speicher und Batterien, Verknüpfung mit dem Wärmesektor und Elektromobilität sowie längerfristig aus Wind- und Solarstrom erzeugtes Gas »Power-to-Gas«.</p>	<p>Investitionen in Reserve- und Ersatzkraftwerke durch Anreizsystem auf Bundesebene, mittelfristig durch neues, marktwirtschaftliches Förder- und Marktdesign.</p>	<p>sung von Ökostrom, garantierte, kostenorientierte Vergütungssätze [...] Klimaschutzpfad im Stromsektor vorgeben und Planungssicherheit herstellen.</p>
<p>Einrichtung eines Energieministeriums</p>		<p>Bündelung der Kompetenzen in Energieministerium;</p> <p>»Deutscher-Energie-Rat« im Energieministerium für Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen unter Einbindung von Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften und Zivilgesellschaft;</p> <p>Gründung eines Bundestagsausschusses »Energie«; Aufstellung und jährliche Fortentwicklung eines »Masterplan Energiewende«.</p>	<p>Kompetenzenweiterung des Bundesumweltministeriums zu einem Umwelt- und Energieministerium;</p> <p>Den Bundesländern fällt eine verantwortungsvolle Aufgabe insbesondere bei der räumlichen und zeitlichen Steuerung des weiteren Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie der erforderlichen Netze- und Speicherinfrastrukturen zu;</p> <p>Energieversorgung soll dezentral und bürgernah sein.</p>	<p>Bündelung aller Verantwortung und Bundesaufgaben im Zusammenhang mit der Energieerzeugung und Energieversorgung in zentraler Koordinierung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).</p>	<p>Langfristig wird ein Masterplan für Deutschland für eine Eigenenergieversorgung erarbeitet und umgesetzt.</p>

Energiewende II: Akzeptanz und Partizipation

	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke
Verteilungs- und sozialpolitische Implikationen der Energiewende	<p>Investitionen in Energiesparmaßnahmen [...] finanziell fördern. Die Umsetzung soll sich für Eigentümer und Mieter lohnen;</p> <p>Über eine steuerliche Förderung [...] zusätzliche Anreize für private Investitionen bei der Gebäudesanierung auslösen.</p>	<p>Steigerung der Energieeffizienz als Antwort auf steigende Energiepreise: möglichst geringe Belastungen für Stromkunden und für die in Deutschland produzierende Industrie;</p> <p>Ausschöpfung von Preissenkungspotenzialen auf Erzeugungs- und Verbrauchsseite;</p> <p>Reduktion des Anteils von Steuern und Abgaben am Gesamtstrompreis; Senkung der Stromsteuer;</p> <p>Einführung einer von der Steuer weitestgehend befreiten Grundversorgung;</p> <p>Energieberatungen und neue Förderprogramme für Haushalte und kleine Unternehmen zur Anschaffung energieeffizienter Geräte und Anlagen; keine Anrechnung der Zuschüsse auf Grundsicherung;</p> <p>Förderung von für Mieter bezahlbaren energetischen Sanierungen; keine Verdrängung von Mietern aus sanierten Wohnungen.</p>	<p>Die Stromkosten können wir alle selbst am einfachsten senken, indem wir unseren Stromverbrauch senken.</p> <p>Auch der Strompreis muss für alle bezahlbar bleiben;</p> <p>[Bessere] Energieberatungsangebote;</p> <p>Markteinführung besonders energieeffizienter Geräte;</p> <p>Gerechtere Finanzierung der Energiewende.</p>	<p>Bezahlbarkeit von Energie für alle Bürger, mittelständische Betriebe, Handwerk und Industrie;</p> <p>Regelmäßige Überprüfung und Anpassung des Zeitplans und der Wirkung aller Fördermaßnahmen;</p> <p>Strompreisbremse zum 1. Januar 2014, aber ohne Eingriffe in rechtswirksame Förderzusagen;</p> <p>Absenkung der Stromsteuer auf das von der EU vorgegebene Mindestmaß;</p> <p>Steuerliche Entlastung bei energetischer Gebäudesanierung;</p> <p>Ausnahmen von EEG-Umlage und Stromsteuer unverzichtbar, aber nur für energieintensiv produzierende Unternehmen im internationalen Wettbewerb.</p>	<p>Um Energiearmut zu vermeiden, muss der Basisverbrauch für alle bezahlbar bleiben;</p> <p>Vielverbraucher sollen mehr bezahlen, um diese Maßnahme mitzufinanzieren;</p> <p>Die energetische Gebäudesanierung muss öffentlich gefördert werden, damit sie nicht einseitig zu Lasten der Mieterinnen und Mieter geht.</p>

<p>Berücksichtigung und Lösung von Akzeptanzproblemen der Energiewende</p>	<p>Bürger [sollen] sich auch finanziell am Ausbau und Nutzen der Netze beteiligen können. Das erhöht die Akzeptanz der notwendigen Investitionen; [Bürger] sollen Anteile am Netz erwerben können und über eine »Bürgerdividende« regelmäßig an den Gewinnen beteiligt werden; Beim notwendigen Bau neuer Stromtrassen wollen wir eine frühzeitige Einbindung der Bürger vor Ort sicherstellen und den Dialog suchen.</p>	<p>Akzeptanz und Durchsetzbarkeit durch</p> <ul style="list-style-type: none"> • frühzeitige Konsultation der Bevölkerung in Zusammenarbeit mit den Kommunen; • Beteiligungen der Bevölkerung („Bürger-Windparks“, Energiegenossenschaften etc.); <p>Clearingstelle »Naturschutz und Energiewende« für Kommunen, Bürgerinitiativen, Planungsträger, Energiewirtschaft und Umweltverbände; »Deutscher-Energie-Rat« (vgl. oben).</p>	<p>Sinnvoller Netzausbau: [Förderung] kommunale[r] Klima- und Energiekonzepte; [Ausbau von] Kraft-Wärme-Kopplung; Örtliche Energieversorgung und lokale Verteilnetze wieder in kommunale Hand; Energieerzeugung in Bürgerhand; Beteiligung der Öffentlichkeit; Beteiligungsmöglichkeiten [und Einbeziehung] für die Bürgerinnen und Bürger in betroffenen Gebieten.</p>	<p>Sicherstellung des beschleunigten Ausbaus der Energienetze bei gleichzeitiger Beteiligung der Bürger.</p>	<p>Die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungen, wie wir Energie erzeugen, [...] und in wessen Besitz sich Netze, Produktionsanlagen oder auch die Stadtwerke befinden, schafft die notwendige Akzeptanz, auch auf lokaler Ebene [...]; Dezentrale, [...] in den Regionen verankerte Energiewende, die sozial und demokratisch ausgebaut ist.</p>
<p>Konflikte zwischen Energiewende und Umweltschutz</p>	<p>Wir wollen möglichst viele land- und forstwirtschaftliche Flächen erhalten; Damit das umwelt- und klimaverträglich geschieht, wollen wir den Bau neuer, effizienter Kraftwerke beschleunigen.</p>	<p>Sozial- und umweltverträglicher Ausbau der erneuerbaren Energien; Clearingstelle »Naturschutz und Energiewende« (vgl. Akzeptanzprobleme).</p>	<p>Beim Ausbau von Erneuerbaren [...] Berücksichtigung naturschutzfachlicher Vorgaben.</p>		<p>Der Import von Agro-Sprit muss verboten werden, weil er die Ernährung der Menschen und die biologische Vielfalt im globalen Süden gefährdet.</p>

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist erneut gestiegen. Die Unternehmer sind zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch der – wenngleich etwas verhaltene – Optimismus mit Blick auf die weitere Geschäftsentwicklung hat zugenommen. Die deutsche Wirtschaft schaltet einen Gang höher.

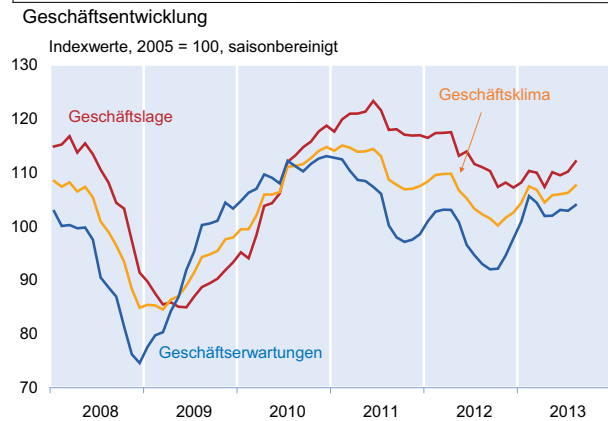
Der Anstieg des Geschäftsklimaindex ist vor allem auf die Entwicklungen im Großhandel und in der Industrie zurückzuführen. In beiden Branchen erhöhte sich der Index deutlich. Insbesondere die Lageeinschätzungen verbesserten sich. Im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel gab das Geschäftsklima jedoch nach. Die Bauunternehmer berichteten sowohl von einer etwas weniger positiven Geschäftslage als auch von etwas pessimistischeren Aussichten. Letzteres gilt nicht für die Einzelhändler. Diese waren etwas optimistischer mit Blick auf die weitere Geschäftsentwicklung, jedoch wurden die positiven Urteile zur aktuellen Geschäftslage zurückgenommen.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, inklusive des Dienstleistungssektors, konnte den Anstieg vom Juli auch im August fortsetzen. Es mehren sich Anzeichen einer leicht positiven Beschäftigungsdynamik. Die Anzahl der Firmen, die Personal einstellen wollen, nahm zu. Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index erneut gestiegen. Hier suchten vor allem Firmen im Automobilbereich vermehrt nach neuen Mitarbeitern. Im Bauhauptgewerbe sank der Index leicht, aber es gibt weiterhin Neueinstellungen. Im Großhandel stieg der Index deutlich, während er im Einzelhandel leicht nachgab. In beiden Bereichen zeigte sich jedoch eine leicht positive Beschäftigungsdynamik. Die Personalpolitik im Dienstleistungsbereich blieb wie in den vergangenen Monaten leicht expansiv.

Der Geschäftsklimaindikator für das **Verarbeitende Gewerbe** ist deutlich gestiegen. Ein höherer Wert wurde zuletzt im April 2012 erreicht. Die aktuelle Geschäftslage wurde erheblich besser beurteilt als im Vormonat. Auch die Geschäftsaussichten haben sich weiter aufgehellt. Die Firmen erwarteten stärkere Impulse vom Exportgeschäft. Die Verkaufspreise waren in der Vergangenheit nahezu stabil, jedoch rechneten einige Firmen mit einer leichten Preiserhöhung in der nahen Zukunft. Stärkste Treiber des Anstiegs des Geschäftsklimaindex waren die Investitionsgüterbranche und Firmen aus dem Verbrauchsgüterbereich. Die Hersteller von Investitionsgütern berichteten von einer deutlich verbesserten Geschäftslage und waren optimistischer mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf. Dies ist vor allem

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.

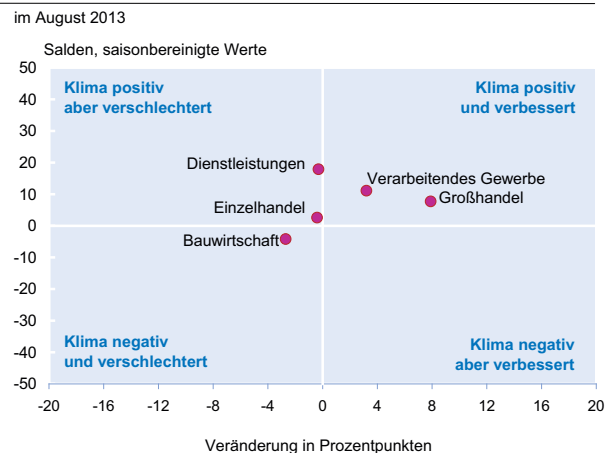
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

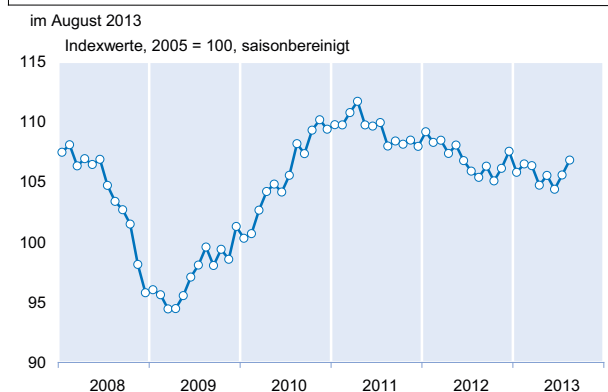
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

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



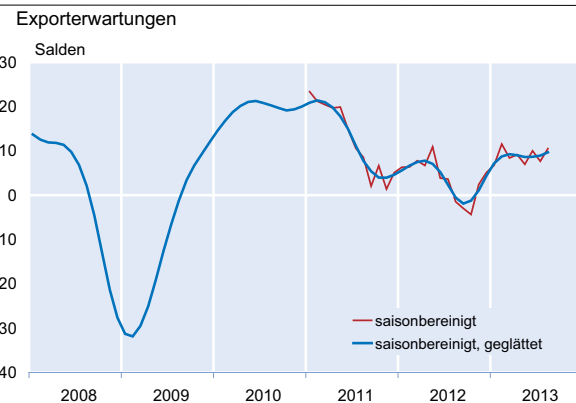
^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

auf eine Verbesserung des Auftragsbestandes zurückzuführen. Bei anziehender Nachfrage konnten auch die Lagerbestände deutlich reduziert werden. Ähnliches galt für die Verbrauchsgüterindustrie. Im Gegensatz dazu trübte sich das Geschäftsklima im Gebrauchsgüterbereich deutlich ein. Der Geschäftslageindikator sank leicht, die optimistischen Erwartungen aus dem Vormonat wurden zurückgenommen. Im Ernährungsgewerbe stieg der Geschäftsklimaindex auf den höchsten Wert seit mehr als einem Jahr. Die Firmen bewerteten ihre aktuelle Geschäftslage positiver als im Vormonat und waren verhalten optimistisch mit Blick auf den weiteren Verlauf. Auch in der Automobilindustrie hellte sich das Geschäftsklima deutlich auf. Die Hersteller von Fahrzeugen waren aufgrund gestiegener Nachfrage erheblich zufriedener mit den laufenden Geschäften. Zudem erwarteten mehr Firmen eine weitere Lageverbesserung. Große Hoffnungen wurden erneut in den Export gesetzt.

Im **Bauhauptgewerbe** ist der Geschäftsklimaindex zwar gesunken, liegt aber weiterhin deutlich über dem langfristigen Durchschnitt. Die Bewertung der aktuellen Geschäftslage fiel etwas weniger günstig aus als im Vormonat. Mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf sind die Baufirmen zurückhaltender geworden. Der Ausnutzungsgrad der Geräte sank leicht auf 74%. Im Vorjahr waren die Gerätekapazitäten um einen Prozentpunkt geringer ausgelastet. Knapp ein Viertel der Testteilnehmer meldete Behinderungen der Bautätigkeit. Wie vor einem Jahr klagten 13% der Firmen über Auftrags- und 7% über Arbeitskräftemangel. Im Durchschnitt der Baupartnen verharrten die Auftragsreserven bei 3,0 Monaten und übertrafen den Vorjahreswert damit um 0,1 Monate. Die Firmenmeldungen deuten darauf hin, dass die Preise weniger häufig angehoben werden konnten. Auch für die nahe Zukunft rechneten die Befragungsteilnehmer seltener mit steigenden Preisen. Die Unternehmen beabsichtigten nahezu unverändert oft wie im Vormonat, ihren Personalbestand in der nächsten Zeit aufzustocken. Die Sonderfrage für den Monat August befasste sich erstmalig mit der Arbeitskräftenachfrage der Baufirmen. Den Ergebnissen zufolge hatten in den vergangenen sechs Monaten 70% der befragten Unternehmen offene Stellen zu besetzen. Über die Hälfte dieser Firmen suchten dabei Fachkräfte aus gewerblichen Berufen. Vier von fünf Baufirmen hatten allerdings Probleme mit der Neubesetzung von Arbeitsplätzen. Insgesamt gaben 52% der Umfrageteilnehmer an, dass sich die Suche nach Fachkräften schwieriger gestaltet als im Vorjahr – nur 2% sahen dagegen eine Verbesserung der Situation. Im Tiefbau gab das Geschäftsklima deutlich nach. Insbesondere die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf trübten sich ein; sie entsprechen damit im Moment knapp dem langfristigen Durchschnitt. Die aktuelle Lage ist aber, historisch betrachtet, weiterhin sehr gut, trotz etwas zurückhaltenderer Einschätzungen. Der Auslastungsgrad der Maschinen konnte weiter gesteigert werden, und der Anteil der Firmen, die Behinderungen der Bautätigkeit mel-

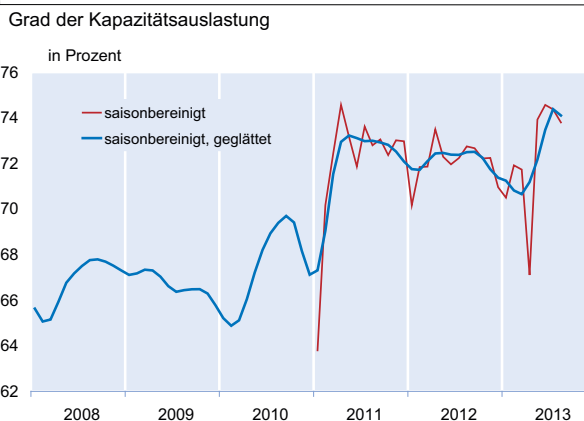
Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.
a) Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5
Bauhauptgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

deten, war seit mehr als einem Jahr nicht mehr so gering. Im Hochbau gab das Geschäftsklima ebenfalls leicht nach, jedoch nicht so deutlich wie im Tiefbau. Auch hier sind die Einschätzungen der aktuellen Lage trotz einer leichten Entrübung historisch gesehen weiterhin sehr gut. Die Geräteauslastung ging leicht zurück, während der Auftragsbestand in Monaten leicht gesteigert werden konnte.

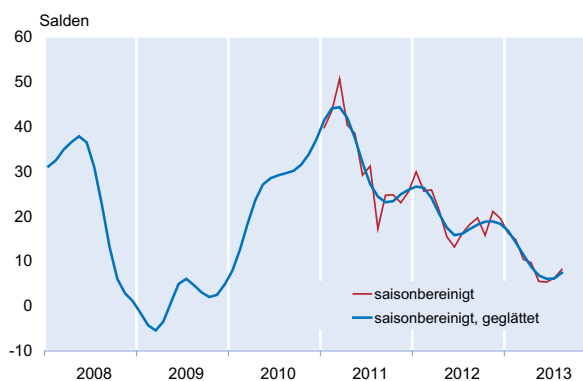
Im **Großhandel** hat sich das Geschäftsklima deutlich aufgeklart. Die Großhändler waren merklich zufriedener mit ihrer Geschäftssituation. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf sind erstmals seit April 2012 wieder leicht optimistisch. In Anbetracht erneut verringerter Lagerüberhänge soll die restriktive Orderpolitik weiter gelockert werden. Für die nahe Zukunft planten die Unternehmen etwas zahlreicher Verkaufspreisanhebungen und richteten die Personalpläne wieder per saldo auf eine Vergrößerung der Mit-

arbeiterzahl aus. Im Produktionsverbindungshandel berichteten die Firmen von einer verbesserten Geschäftssituation. Die Aussichten für das kommende halbe Jahr haben sich zudem sichtlich aufgeklärt. Der Lagerdruck verringerte sich nur leicht, und die Orderpolitik bleibt weiterhin leicht restriktiv ausgerichtet. Ähnlich wie in der Industrie berichteten die Großhändler im Verbrauchsgüterbereich von einer deutlich verbesserten Geschäftslage, während sich die Erwartungen leicht eintrübten. Trotz steigender Lagerüberhänge bleibt die Bestelltätigkeit leicht expansiv. Im Großhandel mit Gebrauchsgütern nahm der Pessimismus bezüglich der aktuellen und zukünftigen Geschäftslage etwas ab. Der Lagerüberhang konnte etwas abgebaut werden, trotzdem wollten sich die Händler bei den Bestellungen zurückhalten. Im Nahrungs- und Genussmittelgroßhandel ist der Geschäftsklimaindikator aufgrund deutlich positiverer Meldungen der Testteilnehmer zur Lage und zu den Aussichten kräftig gestiegen. Die rege Nachfrage führte zu einem Abbau der Lagerüberhänge. Sowohl die Bestell- als auch die Personalpläne der Unternehmen wurden expansiv ausgerichtet.

Im Einzelhandel ist der Geschäftsklimaindex minimal gesunken. Dies ist vor allem auf eine etwas weniger positive Einschätzung der aktuellen Lage zurückzuführen, während sich die Geschäftserwartungen leicht aufgehellt haben. Bei steigenden Umsätzen konnten die Lagerbestände etwas abgebaut werden. Die Bestelltätigkeit bleibt nahezu unverändert, zudem sind weitere Anhebungen der Verkaufspreise geplant. Der Einzelhandel mit Gebrauchsgütern bewertete die aktuelle Lage etwas weniger schlecht, jedoch nahm die Skepsis mit Blick auf die nächsten sechs Monate zu. Bei den Verkaufspreisen gab es kaum Bewegungen und diese wird es auch in naher Zukunft nicht geben. Die Bestellaktivitäten bleiben restriktiv ausgerichtet. Wie in der Industrie und im Großhandel zeigte sich auch der Einzelhandel im Verbrauchsgüterbereich verbessert. Die negativen Stimmungen nahmen sowohl bei den Lagebeurteilungen als auch bei den Erwartungen weiter ab. Bei leicht stärkeren Bestellaktivitäten konnte auch der Lagerüberhang etwas abgebaut werden. Im Kfz-Einzelhandel ist der Geschäftsklimaindikator im August erneut gestiegen. Die negativen Einflüsse auf die Beurteilung der Geschäftslage haben sich verringert. Den kommenden Monaten blickten die Unternehmen aber mit steigender Skepsis entgegen. Die Personalpläne waren weiterhin überwiegend auf Einschränkungen ausgerichtet. Im Neuwagengeschäft hat sich das Klima leicht aufgeklärt, da die negativen Meldungen zum aktuellen Geschäftsverlauf deutlich abnahmen. Im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung rechneten die Händler jedoch mit einer Abschwächung der Geschäfte. Die Gebrauchtwagenhändler beurteilten die aktuelle Situation als gut. Bei den Geschäftsperspektiven hat die Skepsis die vorherige Zuversicht abgelöst. Eine sprunghafte Verbesserung des Geschäftsklimas war im Bereich Kraftwagenteile und -zubehör zu verzeichnen. Die befragten Unternehmen waren weniger unzufrieden mit der ak-

Abb. 6
Großhandel

Preiserwartungen



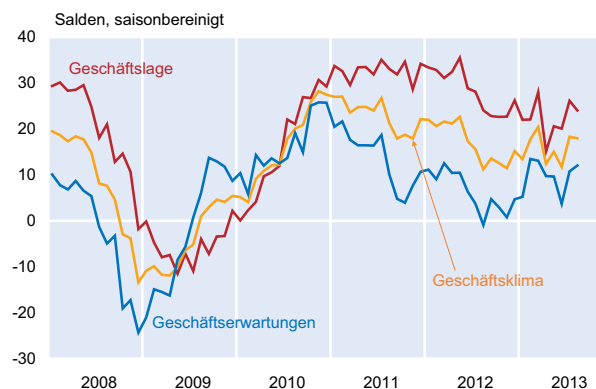
Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Großhandelspreise.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 7

Dienstleistungen

Geschäftsentwicklung



Quelle: ifo Konjunkturtest.

tuellen Lage. In Bezug auf die weitere Geschäftsentwicklung äußerten sich die Testteilnehmer zum ersten Mal seit Dezember 2011 wieder optimistisch. Der Geschäftsklimaindikator im Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel hat leicht nachgegeben. Trotz einer dynamischen Nachfrage waren die Einzelhändler weniger zufrieden mit der aktuellen Lage. Sie wollten die Bestellmenge reduzieren. Bezüglich der zukünftigen Geschäftsentwicklung rechneten sie mit einer Verbesserung. Die Preise sollen in naher Zukunft vielerorts weiter steigen.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das Dienstleistungs-gewerbe Deutschlands ist nach dem starken Anstieg im Vormonat minimal gefallen. Die Beurteilung der aktuellen Geschäftslage hat sich leicht eingetrübt, ist aber weiterhin mehrheitlich deutlich positiv. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf sind dagegen leicht optimistischer ausgefallen. Die Dienstleistungsunternehmen wollen weiterhin neues Personal einstellen. Im Bereich Touristik hat sich das Ge-

schäftsklima für die Reisebüros und Reiseveranstalter abgekühlt. Die Testteilnehmer bewerteten ihre momentane Situation weniger günstig, und in ihren Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate hat die Zuversicht deutlich nachgelassen. Für die nahe Zukunft wurde aber vermehrt mit einem Umsatzplus gerechnet. Im Bereich Rechts-/Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Während die Firmen ihre aktuelle Lage nicht mehr ganz so positiv bewerteten, schätzten sie die Perspektiven für das kommende halbe Jahr erneut günstiger ein. Die Umsätze konnten gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresmonat erhöht werden, und die Firmen gingen auch für die nächsten Monate von Umsatzsteigerungen aus. Sie planten, den Beschäftigungsaufbau fortzusetzen. Preisanhebungen waren weniger häufig vorgesehen als im Juli. Die Werbebranche bewertete im August die momentane Lage und auch die Perspektiven etwas ungünstiger, so dass der Klimaindikator etwas nachgab. Die Umsätze waren höher als im vergleichbaren Vorjahresmonat, und die Firmen erwarteten auch für die nächste Zeit Umsatzsteigerungen. Sie planten, den Mitarbeiterstamm in den kommenden Monaten weniger intensiv auszuweiten als zuletzt. Das Gastgewerbe stufte seine momentane Lage leicht günstiger ein und war hinsichtlich der Perspektiven sogar spürbar hoffnungsvoller als im Juli, so dass sich das Geschäftsklima verbessern konnte. Das Beherbergungsgewerbe (Hotels, Gasthöfe, Pensionen) bewertete seine aktuelle Situation positiver, schätzte jedoch die Perspektiven für die kommenden sechs Monate erneut skeptischer ein. Die teilnehmenden Betriebe rechneten merklich häufiger mit einem Umsatzminus in der nahen Zukunft. Obwohl sich im Bereich Gastronomie (Restaurants, Cafés) im August die aktuelle Geschäftslage leicht abkühlte, hat sich das Geschäftsklima aufgrund deutlich günstigerer Perspektiven verbessert.

ifo Institut

im Internet:

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

