



21 | 2008

61. Jg., 44.-46. KW, 14. November 2008

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Christoph Kaserer, Hans-Peter Burghof und
Felix Prothmann, Dirk Schiereck, Roman Inderst*

- Krise des Bankensystems: zu viel Finanzinnovationen,
zu wenig Regulierung?

Forschungsergebnisse

Robert Jäckle, Marianne Müller und Martin Werding

- Die Wiesbadener »Alltags-Engel«:
Zeitarbeit in haushaltsnahen Dienstleistungen

Im Blickpunkt

Anja Rohwer

- Bismarck versus Beveridge: Sozialversicherungssysteme in Europa

Christoph Zeiner

- USA: Daten und weltwirtschaftliche Verflechtung

Erich Gluch

- ifo Architektenumfrage: Steigende Auftragsbestände

Klaus Abberger

- ifo Konjunkturtest Oktober 2008

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Krise des Bankensystems: zu viel Finanzinnovationen, zu wenig Regulierung?

3

Hat die heutige Finanzmarktkrise instabile Marktmechanismen oder mangelnde Regulierung als Ursache? *Christoph Kaserer*, Technische Universität München, sieht in einer Kombination aus einem Regulierungsversagen und einem ungelösten Moral-Hazard-Konflikt bei Finanzinstitutionen den Grund für diese Entwicklung. Auch sei die aktuelle Finanzmarktkrise ein deutlicher Hinweis auf ein Versagen der Corporate Governance sowohl im Bankensektor als auch bei den Ratingagenturen. Die Finanzmarktkrise solle aber nicht als Beleg dafür dienen, dass man noch mehr Regulierung brauche. Viel mehr müsse man sich fragen, wie man Regulierung intelligenter gestalten und insbesondere die Aufsichtsqualität verbessern könne. *Hans-Peter Burghof und Felix Prothmann*, Universität Hohenheim, warnen vor der Gefahr einer »rückgewandten Innovationsfeindlichkeit«. Die zentrale Innovation der letzten Jahrzehnte auf den Finanzmärkten sei die Entwicklung immer neuer Generationen derivativer Finanztitel gewesen, die an erster Stelle ein Instrument des Risikomanagements seien und den Unternehmen ermöglichten, »sich von allen Risiken zu trennen, die zu halten aus Gesichtspunkten der Risikodiversifikation oder der Möglichkeit der Einflussnahme auf den Risikoeintritt und das Ergebnis nicht sinnvoll« sei. Daneben waren derivative Finanztitel ein kostengünstiges Instrument für Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte und schafften zusätzliche Liquidität: »Spekulant und Arbitrageure sind ... im Kontext funktionierender Kapitalmärkte also keineswegs überflüssig, sondern ausgesprochen nützlich. Ohne sie könnten Kapitalmärkte kaum funktionieren.« Der Fehler liege also nicht an den neuen Produkten, sondern eher im Umgang mit diesen. Deshalb sollten sowohl die Institution der Ratingagentur als auch die Finanzaufsicht für eine neue, sicherere Finanzmarktordnung umgestaltet werden. Ein Verbot bestimmter Produkte dagegen könne dem Problem kaum abhelfen, da ein vergleichbares Versagen der Institutionen sich auch an beliebigen anderen Produkten einstellen könne. Nach Ansicht von *Dirk Schiereck*, Technische Universität Darmstadt, hat die Politik die aufkommenden Probleme weitestgehend ganz einfach ignoriert, und die meisten Banken haben die Reaktionslosigkeit der Politik fälschlich als beruhigendes Signal interpretiert und sorglos weiter investiert. Auf der anderen Seite war lange Zeit der »heute als gierig und verantwortungslos gebrandmarkte Investmentbanker auch für Aufschwung und Stabilität verantwortlich und damit der gute Finanzberater. Ohne Investmentbanker und deren Produktinnovationen wäre die Deutsche Telekom heute nicht so stabil finanziert, hätten deutsche Mittelständler mit Angst vor der Börse keine hybrides Kapital erhalten und viele junge Unternehmen nicht den Weg an die Börse gefunden.« Höhere Stabilität sei nur mittels Regulierung, Transparenz und Limitierung durch verstärkte Eigenkapitalunterlegungen zu erreichen. *Roman Inderst*, Universität Frankfurt, unterstreicht, dass die Diskussion über die Ursachen der Finanzkrise vom »Wholesale«-Bereich dominiert werde und der »Retail«-Bereich, d.h. der Vertrieb von Anlage- und Kreditprodukten an Privathaushalte, hierbei völlig ins Hintertreffen gerate. Dies sei einer der größten Probleme der gegenwärtigen Debatte. Regierung und Aufsichtsbehörden könnten hier zügig im nationalen Alleingang tätig werden. Gerade im »Retail«-Bereich sei es wichtig, die richtige Antwort zu finden. Denn auf der Grundlage eines hinreichenden »Verbraucherschutzes« könnten Innovationen direkt sichtbaren Mehrwert für Haushalte schaffen.

Forschungsergebnisse

Die Wiesbadener »Alltags-Engel« Zeitarbeit in haushaltsnahen Dienstleistungen als arbeitsmarktpolitisches Instrument im SGB II

16

Robert Jäckle, Marianne Müller und Martin Werdig

Im Zeitraum Januar 2006 bis April 2008 führte die Stadt Wiesbaden das Arbeitsmarktprojekt »Die ›Alltags-Engel‹ – Zeitarbeit in haushaltsnahen Dienstleistungen« in Zusammenarbeit mit dem Personaldienstleistungsunternehmen Randstad Deutschland GmbH & Co. KG durch. Die Teilnehmer/innen – angestrebt wurde ursprünglich

eine Zahl von insgesamt 200 im Rahmen einer Laufzeit von zwei Jahren – wurden von der Kommunalen Arbeitsverwaltung der Stadt Wiesbaden und Randstad unter zuvor überwiegend langzeitarbeitslosen, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausgewählt, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II seit Anfang 2005 von der Stadt als zugelassenem kommunalen Träger betreut werden. Ziel des Projekts war es, die Chancen der Maßnahmeteilnehmer/innen für eine dauerhafte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Wegen der Überlassung der »Alltags-Engel« an die Kunden zu marktgerechten Stundenverrechnungssätzen sah die Stadt Wiesbaden in diesem Projekt darüber hinaus eine Möglichkeit, Schwarzarbeit zurückzudrängen, die gerade im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen weit verbreitet sein dürfte. Die Stadt Wiesbaden und die Randstad Stiftung hatten sich vor Beginn des Projekts darauf verständigt, dass das ifo Institut eine Evaluierung des »Alltags-Engel«-Projekts vornimmt. Aufgrund der unzureichenden Datenlage musste aber auf eine kausal zu interpretierende Analyse der Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts für den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen verzichtet werden. Festhalten lässt sich allerdings, dass die »Alltags-Engel« eine angesichts der Zielgruppe dieser Maßnahme überraschend hohe Übertrittsquote in anderweitige Erwerbstätigkeit erreicht haben. Hinzu kommt, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen – selbst solcher, denen kein sofortiger Übertritt in reguläre Arbeit gelungen ist – durch die Teilnahme erhöht haben dürfte.

Im Blickpunkt

Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa

26

Anja Rohwer

Bei einem europäischen Vergleich der Finanzierungssysteme für die Sozialversicherung sind erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern ersichtlich. Allerdings lassen sich die Systeme grob klassifizieren. In Europa werden im Wesentlichen zwei Systeme unterschieden. Das so genannte Bismarck-System stützt sich bei der Finanzierung primär auf Sozialabgaben, während sich die Finanzierung beim Beveridge-System aus Steuern ergibt. Damit führt ein Bismarck-System zu keiner Umverteilung zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen, während es in einem Beveridge-System zu einer Umverteilung kommt. In Europa ist ein Trend zur Annäherung der verschiedenen Finanzierungssysteme erkennbar.

Ausgewählte Länder und ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: die USA

30

Christoph Zeiner

Der dritte kurze Länderüberblick in der kleinen Reihe, die einige bedeutende Industrie- und Schwellenländer anhand wichtiger Globalisierungsindikatoren präsentiert, widmet sich den USA. Die Darstellung beschränkt sich auf die Jahre ab 2001 bis zum aktuellen Rand.

ifo Architektenumfrage: Weiter steigende Auftragsbestände

33

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das Geschäftsklima in Deutschland zu Beginn des dritten Quartals 2008 gegenüber dem Vorquartal erneut verbessert. Die befragten Architekten beurteilten ihre aktuelle Geschäftslage besser als vor einem Vierteljahr. Und auch bezüglich der Einschätzung ihrer Geschäftsaussichten waren sie etwas zuversichtlicher als im Vorquartal.

ifo Konjunkturtest Oktober 2008 in Kürze

35

Klaus Abberger

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Oktober deutlich gesunken. Er setzt damit seine Abwärtstendenz der vergangenen Monate fort. Die befragten Firmen bewerten ihre momentane Geschäftslage zwar nahezu unverändert, bezüglich der Entwicklung im kommenden halben Jahr sind sie aber erheblich skeptischer. Die Unternehmen stellen sich auf eine rückläufige Geschäftstätigkeit ein.

Hat die heutige Finanzmarktkrise instabile Marktmechanismen oder mangelnde Regulierung als Ursache? Welche Lehren sind aus ihr zu ziehen?

Mangelnde Regulierung und Moral-Hazard-Probleme

Die Welt hat im Oktober 2008 eine Erschütterung des Finanzsystems erlebt, wie sie zuletzt vielleicht in den Jahren 1974 oder gar 1931/33 vorkam. Allein in den Monaten September und Oktober fiel der Wert des europäischen Bankenindex DJ Stoxx Bank um ein Drittel und gemessen am Indexstand Ende Juni 2007, also vor dem Ausbruch der so genannten »Subprime-Loan«-Krise, konnte man sogar einen Rückgang von 61% verzeichnen. Damit einher ging ein »schwarzer Oktober« für die Aktienmärkte mit einer Kombination aus extrem gestiegener Volatilität und außergewöhnlich hohen Kursrückgängen und ein beinahe Zusammenbruch der Interbankenmärkte.

Vor dem Hintergrund dieser dramatischen Ereignisse haben zahlreiche Regierungen aus den OECD-Staaten milliardenschwere Hilfspakete für die heimische Bankenindustrie ins Leben gerufen, mit den entsprechenden zu erwartenden Kosten für die Steuerzahler. Im Folgenden sollen daher die Gründe, die zu dieser Krise geführt haben, etwas näher beleuchtet werden. Insbesondere soll gezeigt werden, dass die Kombination aus einem Regulierungsversagen und einem ungelösten Moral-Hazard-Konflikt bei Finanzinstitutionen ursächlich für diese Entwicklung war.

Finanzinnovationen verbessern die Risikoallokation

Seit mehr als einem Jahrzehnt lässt sich auf den internationalen Finanzsystemen ein starker Trend zur Disintermediation erkennen. Der Unternehmenssektor, insbesondere in den kontinentaleuropäischen Ländern, erschließt sich immer mehr kapitalmarktnahe Finanzierungsquellen, womit die Bedeutung von Finanzintermediären in der Unternehmensfinanzierung zurück gedrängt wird. Gleichzeitig gab es

im Bankensektor einen starken Trend zur Verbriefung von Kreditforderungen, womit die Dynamik der Disintermediation weiter verstärkt wurde. Bei solchen Verbriefungen, allgemein bekannt als forderungsbesicherte Wertpapiere oder Asset Backed Securities (ABS), erwirbt der Investor einen Finanztitel, dessen Zahlungsstrom durch die Zahlungsströme der in diesem Titel – direkt oder indirekt – verbrieften Forderungen determiniert wird. In der Praxis erfolgt dabei überwiegend ein so genannter synthetischer Forderungsverkauf, was bedeutet, dass die Forderungen in der Bilanz der Bank bleiben, aber das Adressenausfallrisiko über Credit Default Swaps (CDS) an einen Dritten weitergereicht wurde. Als eine der ältesten Erscheinungsformen solcher ABS können die in Deutschland mit einem Erlass Friedrichs des Großen aus dem Jahre 1769 eingeführten Pfandbriefe betrachtet werden. Sie sind insoweit nichts neues, wenngleich man in den letzten Jahren den Eindruck gewinnen musste, dass der Phantasie in der Ausgestaltung dieser Finanztitel kaum Grenzen gesetzt sind.

Es soll hier gar nicht der Versuch unternommen werden, alle existierenden Spielarten solcher verbriefteter Forderungen darzustellen. Im Zusammenhang mit der aktuellen Finanzmarktkrise sei lediglich erwähnt, dass Credit Default Obligations (CDOs) und (Residential) Mortgage Backed Securities ((R)MBS) eine besondere Rolle spielen. Bei ersteren handelt es sich um Verbriefungen von beliebigen, teilweise heterogenen Kreditforderungen, bei letzteren um die Verbriefung von Forderungen aus Immobilienfinanzierungen.

Grundsätzlich muss man festhalten, dass die Entstehung solcher Finanzprodukte unabhängig von regulatorischen Überle-



Christoph Kaserer*

* Prof. Dr. Christoph Kaserer ist Inhaber des Lehrstuhls für BWL, Finanzmanagement und Kapitalmärkte an der Technischen Universität München.

gungen durchaus nahe liegend ist. Sie erlauben es Finanzintermediären, ihre Forderungsportfolios besser zu steuern und nicht systematische Risiken zu diversifizieren. Ohne solche MBS wäre etwa ein regional tätiger Immobilienfinanzierer auf Gedeih und Verderb der regionalen Immobilienkonjunktur ausgeliefert. Umgekehrt sind diese Produkte auch für die Käuferseite, also für die Investoren, interessant, weil diese damit ebenfalls ihre Portfolios besser diversifizieren können.

Der Verbriefungstrend wurde durch Regulierungsarbitrage angeheizt

Es ist nun für die Einschätzung der für die Finanzmarktkrise ursächlichen Entwicklungen wichtig, darauf hinzuweisen, dass der schon seit Jahren zu beobachtende Verbriefungstrend keineswegs nur durch die eben beschriebene Verbesserung der Risikoallokation getrieben war, sondern dass hierzu auch Regulierungsarbitrage ursächlich war. Hierzu muss man sich vor Augen halten, dass die von einer Bank vergebenen Kredite nach den geltenden Eigenkapitalvorschriften zu unterlegen waren. Unter dem Regelwerk Basel I, welches in vielen Ländern noch heute gültig ist (lediglich die Europäische Union hat Basel II mittlerweile endgültig umgesetzt), galt für Kredite eine Eigenkapitalunterlegung von 8%, sofern nicht gewisse adressenabhängige Ausnahmetatbestände in Frage kamen. Würde dieses Kreditportfolio allerdings verbrieft werden, so bestand, insbesondere unter Basel I, in vielen Ländern die Möglichkeit, die Eigenkapitalunterlegung deutlich unter 8% zu drücken, und zwar selbst dann, wenn die Käufer dieser Wertpapiere wiederum Banken waren.¹ Noch massiver wird der Verbriefungsanreiz dann, wenn als Käufer institutionelle Investoren auftreten, die ihrerseits nicht den bankaufsichtsrechtlichen Eigenkapitalunterlegungsvorschriften unterliegen. In diesem Falle zeigen verschiedene Beispielrechnungen, dass die Eigenkapitalunterlegung deutlich unter 5% – und teilweise sogar unter 1% – gedrückt werden konnte, weil die emittierende Bank (Originator) dann das von ihr zurückbehaltene »First Loss Piece« in der Größenordnung von bis zu 5% der Emission direkt auf ihr Eigenkapital anrechnen musste. Es ist insoweit auch kein Zufall, dass ausländische Banken, Versicherungen und Hedgefonds als Käufer von verbrieften Forderungen eine große Rolle gespielt haben. Der aufsichtsrechtliche Sonderstatus von Investmentbanken in den USA hat in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt.

Insgesamt kann man also sagen, dass es im Bankensektor einen massiven regulatorischen Anreiz gegeben hat, über die Verbriefung von Kreditportfolios das regulatorisch geforderte Eigenkapital zu reduzieren. Damit konnten Banken

ihren Verschuldungsgrad noch weiter steigern und als Konsequenz ihre Eigenkapitalrenditen.

Die unterschätzte Sprengkraft von Moral-Hazard-Problemen

Was hat nun dazu geführt, dass eine schon seit langem zu beobachtende Entwicklung die in der Finanzmarktkrise zu Tage getretene Sprengkraft entfalten konnte? Hier ist das Ineinandergreifen von mehreren Moral-Hazard-Problemen zu beachten. Erstens ist natürlich die Frage zu stellen, warum Banken überhaupt ein solches massives Interesse hatten, ihren Leverage zu steigern. Aus der Sicht von Managern, deren Bezahlung über Aktienoptionen – oder ähnliche Bonusssysteme – asymmetrisch von der Aktienkursentwicklung abhängt, mag dieser Versuch, die Werte ihrer Boni zu erhöhen, nachvollziehbar sein. Aus Sicht der Aktionäre ist er es jedenfalls nicht ohne weiteres. Insofern ist die aktuelle Finanzmarktkrise ein deutlicher Hinweis auf ein Versagen der Corporate Governance im Bankensektor.

Zweitens ist zu beachten, dass dem oben beschriebenen Trend zur Verbriefung insoweit Grenzen gesetzt sind, als der Käufer bei seiner Kaufentscheidung die Qualität des Kreditportfolios berücksichtigen wird. Allerdings verfügt er nicht über dieselben detaillierten Informationen wie die emittierende Bank. Da ihm diese Informationsasymmetrie bewusst ist, wird seine Zahlungsbereitschaft davon abhängen, in welchem Maße die Bank selbst noch einen Teil dieser Kreditportfolios hält und damit glaubwürdig signalisiert, dass sie bei den dahinter liegenden Kreditvergabeentscheidungen eine entsprechende Vorsicht walten hat lassen. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass die Kreditportfolios in mehrere Tranchen von Wertpapieren zerlegt wurden. Die erste Tranche (AAA) bekam nach dem üblichen Wasserfallprinzip die höchste Rangordnung zugeteilt, am Ende dieser Rangordnung stand die so genannte Equity-Tranche, welche von der emittierenden Bank gehalten wurde.

Es hat sich nun bei den für die Finanzmarktkrise mit ursächlichen Verbriefungen von amerikanischen Immobilienkrediten zweierlei gezeigt. Zum einen wurde – nicht zuletzt wegen der sich verbessernden Ratings (z.B. aufgrund der steigenden Immobilienpreise) und wegen des Auftretens von Hedgefonds auf der Käuferseite – die bei der Bank verbleibende Equity-Tranche immer kleiner. Damit ist natürlich der Anreiz für die Bank, über einen wirksamen Screeningprozess nur solche Kredite zu vergeben, deren durchschnittliche Ausfallwahrscheinlichkeit einen kritischen Wert nicht überschreitet, kleiner geworden. Zum anderen war es für die Banken damit aber folgerichtig, ihre Kreditvergaberichtlinien zu entschärfen. Dies hat letztlich dazu geführt, dass die durchschnittliche Qualität der in solchen Wertpapieren verbrieften Kredite gesunken ist. Da sowohl Bankmitarbeiter als

¹ In der Literatur geht man derzeit davon aus, dass dieser Anreiz zur Regulierungsarbitrage innerhalb des Bankensektors mit der Implementierung von Basel II verschwinden wird.

auch externe Kreditvermittler eine Bonus- oder Provisionszahlung genau dann erhalten, wenn sie einen Kredit vermitteln, wurde eine Spirale in Gang gesetzt, welche das Kreditvergabevolumen massiv erhöht hat bei – logischerweise – gleichzeitig sinkender Kreditqualität.

Die entscheidende Frage an dieser Stelle ist natürlich, warum es den Banken möglich war, ihre Equity-Tranche deutlich zu reduzieren, ohne dass sich dies derart deutlich auf den Verkaufserlös der Wertpapiere ausgewirkt hat, so dass eine Veräußerung nicht mehr attraktiv gewesen wäre. An dieser Stelle muss man sich nun den Ratingagenturen zuwenden. Diese sind insoweit wichtig, als sie über die Vergabe der Ratings an die verschiedenen Tranchen darüber entscheiden, zu welchen Preisen diese am Markt platziert werden können. Im Unterschied zu dem, was gelegentlich in der Presse geschrieben wird, beruhte das Geschäftsmodell der Ratingagenturen immer schon darauf, dass ihre Erträge hauptsächlich von den Emittenten der beurteilten Wertpapiere kamen. Insoweit gab es bei Ratingagenturen immer schon das Problem, dass sie einem Interessenskonflikt ausgesetzt waren. Wenn sie allerdings dem Interesse des Emittenten, sich ein gutes Rating zu kaufen, nachgegeben hätten, wäre das am Markt früher oder später bemerkt worden und die von dieser Agentur vergebenen Ratings hätten keinen Wert mehr gehabt. Diese Agentur wäre somit vom Markt verschwunden.

Insoweit sagt die ökonomische Theorie, dass ein solcher Markt für Ratings funktionieren kann, weil die Ratingagentur genau weiß, dass sie nur dann überleben kann, wenn ihre Ratings als zuverlässig betrachtet werden. Sie baut sich, um in der Sprache der ökonomischen Theorie zu bleiben, ein Reputationskapital auf, welches sich letztlich in ihrem Unternehmenswert widerspiegelt. So lange die Mitarbeiter der Ratingagentur über die richtigen Anreize verfügen, werden sie kein Interesse haben, durch gekaufte Ratings dieses Reputationskapital aufs Spiel zu setzen.

Obwohl hier ein abschließendes Urteil noch nicht möglich ist, scheint es, nach dem, was man in der Presse liest, nicht ausgeschlossen zu sein, dass es bei den Ratingagenturen eine Fehlsteuerung aufgrund falscher Bonussysteme gegeben hat. Da die Planungshorizonte von in diesen Agenturen tätigen Managern und ihren Aktionären sich wohl deutlich unterscheiden dürften, wird das Risiko eines Verlustes des Reputationskapitals vom Manager weniger stark gewichtet als vom Aktionär. Insofern müssen die Aktionäre dafür sorgen, über geeignete Anreizsysteme diesen Interessenskonflikt zu reduzieren. Möglicherweise wurde diesem Problem nicht genügend Beachtung geschenkt; sofern dies tatsächlich der Fall war, muss man wohl von einer mangelhaften Corporate Governance auch bei den Ratingagenturen ausgehen.

Eine abschließende Beurteilung der Rolle der Ratingagenturen wird allerdings erst dann möglich sein, wenn zuverlässige Zahlen über die Ausfallraten der diesen Wertpapieren zugrunde liegenden Kredite vorliegen werden. Dies wird noch einige Jahre dauern. Man darf nämlich nicht vergessen, dass Ratings Ausfallrisiken und nicht Liquiditätsrisiken abbilden. Die Kurseinbrüche, die wir in den letzten Monaten bei vielen dieser verbrieften Produkte gesehen haben, sind aber zunächst mal Ausdruck eines Liquiditätsrisikos, also einer austrocknenden Nachfrage am Kapitalmarkt. Diese Liquiditätsengpässe sind eine typische Begleiterscheinung von Finanzmarktkrisen; die derzeit zu beobachtenden Preise dieser Wertpapiere müssen daher nicht notwendigerweise eine faire Schätzung ihres Ausfallrisikos darstellen. Insoweit wird man erst bei Fälligkeit der verbrieften Kredite wissen, wie verzerrt die von den Ratingagenturen abgegebenen Bonitätseinschätzungen tatsächlich waren.

Schließlich ist in der ganzen Betrachtung noch ein weiteres Moral-Hazard-Problem zu berücksichtigen. Das Auftreten von Hedgefonds als Käufer der Equity Tranchen hat dazu geführt, dass Banken ihre Kreditprüfungsanstrengungen gesenkt haben. Warum wurden von diesen aber Preise bezahlt, die letztlich für die Banken diesen massiven Anreiz zur Steigerung ihrer Vertriebsaktivitäten gesetzt haben? An dieser Stelle ist nun wiederum zu beachten, dass die Manager von Hedgefonds – im Unterschied zu jenen von Private-Equity-Fonds – ihre Gewinnbeteiligung typischerweise im Quartalsrhythmus und auf der Basis von Änderungen von Fondsbuchwerten bekommen. Bei mäßigen Beteiligungen der Fondsmanager an den Eigenmitteln des Fonds handelt es sich letztlich um ein optionsähnliches Bonusinstrument, welches natürlich die bekannten Anreize zur Steigerung des geschäfts- und finanzpolitischen Risikos des Fonds beinhaltet.

Die entscheidende Frage ist hier, warum die Investoren dieser Fonds diese Moral-Hazard-Risiken akzeptiert haben. Da es sich hierbei vornehmlich um institutionelle Investoren, insbesondere Pensionsfonds und Versicherungen, handelt, stellt sich die Frage, inwieweit diese Investoren mit der Anlage in solche Fonds tatsächlich die Interessen ihrer Versicherten und ihrer Eigentümer im Auge hatten. Letztlich liegt hier ein analoges Problem wie bei den Banken vor, dass nämlich die Manager – nicht zuletzt aufgrund ihrer Bonussysteme – einen Anreiz zur Steigerung der Eigenkapitalrenditen haben, und zwar auch dann, wenn diese mit der Steigerung geschäfts- oder finanzpolitischer Risiken einhergeht.

Marktversagen oder Staatsversagen?

Abschließend stellt sich die Frage, ob die heutige Finanzmarktkrise als ein Krisensymptom instabiler Marktmechanismen oder Folge einer Regulierung war, welche massive Anreize zur Regulierungsarbitrage gesetzt hat. Sicherlich ist es schwierig

eine eindeutige Antwort auf diese Frage zu geben. Festzuhalten ist zunächst, dass die gesamte Problematik sich in dem bei weitem am stärksten regulierten Wirtschaftssektor, nämlich dem Bankensektor, entwickelt hat. Regulierungsversagen spielte eine entscheidende Rolle bei der Entfaltung dieser Krise. Dass Verbriefungen durch Regulierungsarbitrage begünstigt werden, ist schon seit längerem ein Allgemeinplatz, den man auch in diversen Publikationen von Aufsichtsbehörden nachlesen kann. Zudem waren die Entwicklungen auf dem Markt für Forderungsverbriefungen, insbesondere bei den amerikanischen RMBS, nicht erst seit dem Ausbruch der Krise bekannt. Die massiven Moral-Hazard-Probleme, die ihren Ausdruck in Drückerkolonnen fanden, die jedem Amerikaner den Traum von eigenen Haus versprochen wahr zu machen, mussten den amerikanischen Aufsichtsbehörden spätestens seit dem Jahr 2006 bekannt gewesen sein. Selbiges gilt übrigens auch für die europäischen Aufsichtsbehörden, die wohl genau mussten, in welchem massiven Umfang Verbriefungsinstrumente auch von den europäischen Banken genutzt wurden. Insoweit dient die Finanzmarktkrise keinesfalls als Beleg dafür, dass wir noch mehr Regulierung brauchen. Viel mehr muss man sich fragen, wie man Regulierung intelligenter gestalten kann und wie man insbesondere die Aufsichtsqualität verbessern kann. Am Rande sei hier noch erwähnt, dass unter makroökonomischen Gesichtspunkten die Geldpolitik der Federal Reserve Bank wohl ihren Teil zur Befahrung dieser Krise beigesteuert hat.

Freilich ist dieses Staatsversagen nicht die einzige Erklärung für das Entstehen der aktuellen Krise. Vielmehr brauchte es als zusätzliche Ingredienzien das Ineinandergreifen mehrerer Moral-Hazard-Probleme bei verschiedenen Kapitalmarktakteuren. Hier stellt sich insbesondere die Frage, warum die Kapitalmärkte nicht dafür gesorgt haben, effektivere Kontrollsysteme, insbesondere Anreizsysteme, in den betroffenen Unternehmen zu implementieren. Ob hier eine Fehlregulierung der Corporate Governance vorliegt, oder ob es tatsächlich um ein Marktversagen geht, kann hier nicht näher diskutiert werden. Jedenfalls wird es interessant sein zu beobachten, inwiefern der Kapitalmarkt in dieser Hinsicht reagiert. Zu befürchten ist allerdings, dass diese Reaktionen nicht besonders massiv ausfallen werden, weil die Finanzmarktkrise ja auch gelehrt hat, dass sich im Finanzsektor Verluste unternehmerischer Entscheidungen schnell und in großem Umfang sozialisieren lassen. Da dieses Problem wegen der externen Effekte, die durch einen Zusammenbruch des Finanzmarktsystems erzeugt werden, nicht ohne weiteres lösbar ist, wird man vermutlich nicht darum herumkommen, insbesondere solche Banken, die für die Stabilität unseres Finanzsystems von entscheidender Bedeutung sind, einer stärkeren und international koordinierten Aufsicht zu unterstellen. Dafür könnte man dann aber umgekehrt die große Zahl von kleinen, nicht systemrelevanten Banken aufsichtsrechtlich massiv entlasten.



Hans-Peter Burghof*



Felix Prothmann**

Unzureichendes Aufsichtshandeln

Wenn man aus der aktuellen Finanzkrise bereits etwas gelernt hat dann dieses: Sündböcke sind etwas sehr nützlich. Wer sie reitet, erreicht gleich ein ganz anderes moralisches Niveau, von dem aus man trefflich anderen alle Schuld zuschieben und sich selbst sorgfältig exkulpieren kann. Solche Sündböcke haben wir in den vergangenen Monaten einige kennen gelernt. Die Manager und Mitarbeiter der Finanzindustrie zählen dazu, und dies häufig in gänzlich undifferenzierter Breite. Ein anderes Feld sind die verschiedenen Innovationen der vergangenen Jahre in der Finanzindustrie. Beide gehören, so der öffentliche Tenor, verboten.

Tatsächlich spielt die Suche nach Verantwortlichkeiten und Zusammenhängen eine wichtige Rolle bei der Aufarbeitung von Krisen. Denn schließlich möchte man wenigstens den einen Nutzen aus ihnen ziehen: Dass man für künftige Probleme besser gerüstet ist. Leider stellen sich solche Verantwortlichkeiten aber oft nicht mit der für den breiten öffentlichen Diskurs im Vorfeld von Wahlen gewünschten Eindeutigkeit heraus. Gerade die aktuelle Finanzmarktkrise ist durch ein komplexes Ursachenbündel gekennzeichnet, aus dem sich ein jeder seine Ursachenscheibe herausschneiden kann. So wird der Monetarist die Schuld bei der exzessiven Geldpolitik der USA suchen, der neoklassisch gebildete Finanzwirtschaftler bei nicht-stabilen Korrelationen, der neoinstitutionalistisch geprägte Finanzwirtschaftler dagegen bei fehlerhaften Anreizstrukturen. Der Estatist in seiner gemäßigten Form macht eine mangelhafte Regulierung verantwortlich, in seiner extremen Form aber die marktwirtschaftlichen Freiheiten überhaupt, wo er sich dann mit dem Sozialisten trifft, der sich wiederum in der morali-

* Prof. Dr. Hans-Peter Burghof ist Inhaber des Lehrstuhls für Bankwirtschaft und Finanzdienstleistungen der Universität Hohenheim.

** Felix Prothmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bankwirtschaft und Finanzdienstleistungen der Universität Hohenheim.

schen Verurteilung eines exzessiven Erwerbsstrebens von Wirtschaftssubjekten, auch Gier genannt, mit dem Moraltheologen verbündet sieht. An all diesen Argumenten (und einigen anderen mehr) ist etwas dran. Aber wer sind dann die wirklich Verantwortlichen, und wo muss man ansetzen, um derartige krisenhafte Entwicklungen in Zukunft auszuschließen?

Die öffentliche Reaktion auf eine solche Komplexität ist begreiflich, aber nicht hilfreich: Man möchte Strukturen, die man begreifen kann. Da schwingt ein gehöriges Maß an Sozialromantik mit, die Sehnsucht nach der guten alten Zeit, sei diese Idylle nun bürgerlicher oder sozialistischer Natur. Ein erster Schritt dahin ist das Verbot von Wetten auf fallende Kurse, so genannte Leerverkäufe, bei Aktien finanzwirtschaftlicher Unternehmen. Nicht die negativen Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Unternehmen oder der ganzen Wirtschaft sind das Problem, sondern, dass Händler diese durch ihr Handeln preiswirksam werden lassen. Diesen Spielverderber muss das Handwerk gelegt werden. Ob als nächster Schritt ein marxistisch oder auch christlich-philosophisch begründetes Spekulationsverbot oder gleich das kanonische Zinsverbot angezeigt ist, wird noch diskutiert.

Wie konnte es zu einer solchen rückgewandten Innovationsfeindlichkeit kommen? Tatsächlich stellt sich bei einigen der Innovationen der letzten Jahre, zumindest in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung, die Frage nach ihrem gesamtwirtschaftlichen Nutzen, obwohl diesen Innovationen in aller Regel eine ausgezeichnete wirtschaftliche Idee zugrunde liegt. Aber wie bei vielen Innovationen bedarf es einer Phase des Lernens, der Erfahrungsbildung, Ausgestaltung und Anpassung an die Bedürfnisse der Gesellschaft, ehe aus einer gut gemeinten Idee wirklich etwas Gutes wird. Um es an einem populären Beispiel zu sagen: Auch die ersten Automobile waren bestenfalls gut gemeinte Alternativen zu den traditionellen Fortbewegungsmitteln, wenig ausgereift und unter den damaligen regulatorischen Rahmenbedingungen ausgesprochen gefährlich. Vielleicht wird der Finanzindustrie gerade ihre hohe Innovationsrate zum Verhängnis: Zu viele unausgereifte Innovationen zur gleichen Zeit entfalten eine verheerende Gesamtwirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung und stellen damit den Wert von Innovationen prinzipiell in Frage.

Im Einzelnen: Die zentrale Innovation der letzten Jahrzehnte auf den Finanzmärkten war die Entwicklung immer neuer Generationen derivativer Finanztitel. Alle relevanten und messbaren ökonomischen Risiken wurden isoliert und in Isolation handelbar gemacht. Das Volumen dieser Märkte überschritt bald den Handel in den ihnen zugrunde liegenden Basiswerten um ein Vielfaches und wuchs über viele Jahre stürmisch an. Diese Titel sind an erster Stelle ein Instrument des Risikomanagements. Sie ermöglichten den

Unternehmen, sich von allen Risiken zu trennen, die zu halten aus Gesichtspunkten der Risikodiversifikation oder der Möglichkeit der Einflussnahme auf den Risikoeintritt und das Ergebnis nicht sinnvoll ist. Daneben waren derivative Finanztitel ein kostengünstiges Instrument für Arbitrage- und Spekulationsgeschäfte. Diese beiden zusätzlichen Motive für den Handel mit Derivaten sind durchaus auch im Interesse der eigentlichen Nutzer, d.h. der Unternehmen, die damit Risiken hedgen wollen. Sie schaffen zusätzliche Liquidität und sorgen für einen fairen Preis. Spekulanten und Arbitrageure sind, und hierüber herrscht in den Wirtschaftswissenschaften ein breiter Konsens, im Kontext funktionierender Kapitalmärkte also keineswegs überflüssig, sondern ausgesprochen nützlich. Ohne sie könnten Kapitalmärkte kaum funktionieren.

Instrumente für einen Kreditrisikotransfer

Für die aktuelle Krise sind insbesondere solche Instrumente verantwortlich, die einen Kreditrisikotransfer ermöglichen. Hierbei handelt es sich nicht ausschließlich um derivative Produkte: In den verschiedenen kreditbasierten Varianten von Asset-backed Securities (ABS) können Kreditrisiken sowohl auf derivativem Wege als auch durch tatsächlichen Kreditverkauf einfließen. Das Prinzip ist aber meist identisch: Kreditrisiken aus vielen Einzelkrediten werden gepoolt und auf diesen Pool in mehreren Tranchen Wertpapiere geschrieben. Dabei unterscheiden sich die Wertpapiere im Bedienungsrang. Die ersten Ausfälle im Pool belasten die unterste, so genannte Equity-Tranche. Erzeugt der Pool noch weniger Cashflow, werden auch die Tranchen im mittleren Rang, so genannte Junior-Tranchen, betroffen. Und nur bei einer extrem schlechten Performance des Pools trifft es auch die Bedienungsrang ganz vorne stehenden Senior- und Super-senior-Tranchen. Dies ist aber bei einem gut diversifizierten Pool nahezu ausgeschlossen. Dementsprechend vergaben Ratingagenturen für diese besten Tranchen auch die höchsten Bonitätsnoten.

Während das Pooling die klassischen Probleme der adversen Selektion beim Kreditrisikotransfer einschränken sollte, diente das Tranching nach allgemeinem Verständnis einem doppelten Zweck. Einerseits ermöglicht es, Investoren mit unterschiedlicher Risikopräferenz anzusprechen. Andererseits sollten in dieser Struktur die Anreizprobleme des Kreditrisikotransfers eingefangen werden. Durch einen entsprechenden Rückbehalt der Originatoren wäre zu gewährleisten gewesen, dass diese nicht leichtfertig Kredite vergeben und die vergebenen Kredite auch nach dem dann nur partiellen Risikotransfer auch noch sachgerecht überwachen (vgl. ausführlich etwa Sabine Henke, Anreizprobleme beim Transfer der Kreditrisiken aus Buchkrediten, Duncker & Humblot, Berlin 2002). Nicht in ihren schlimmsten Träumen hätten sich die mit diesen Fragen beschäftigten Ökonomen vor-

stellen können, dass die Ratingagenturen ihre Bestnoten verteilen und damit diese Papiere für einen unbedenklichen weltweiten Handel freigeben könnten, ohne überprüft zu haben, dass eine angemessene Anreizstruktur gewährleistet ist. Dies wäre genauso unsinnig gewesen, wie eine große Anzahl von Autos für den Straßenverkehr zuzulassen, ohne vorher festzulegen, auf welcher Straßenseite zu fahren ist. Aber genau dies ist geschehen.

Versagen bei der Evaluierung der Anreizstrukturen

Worin liegt also der Fehler: In den Innovationen des Kreditrisikotransfers an sich oder doch nicht eher im Umgang mit diesen neuen Produkten? Dabei ist nicht nur den Ratingagenturen ein Versagen bei der Evaluierung der Anreizstrukturen anzulasten. Auch die staatlichen Regulierungsbehörden müssen sich fragen lassen, warum sie den Erwerb solcher Positionen allein auf der Grundlage des Urteils der Ratingagenturen zuließen. Dass die strengen regulatorischen Vorgaben für das eigene Kreditgeschäft nicht galten, da es sich ja um Wertpapiere handelte, kann die Bankenaufsicht kaum entlasten. Wenn sie sachgerecht handeln will, muss sie sich an den tatsächlichen ökonomischen Sachverhalten und nicht an rechtlichen Kategorien orientieren und letztere gegebenenfalls flexibel anpassen. Dass die Aufsicht in einigen Fällen sogar zuließ, dass diese Risiken in bestimmten Konstruktionen sich nicht in den Jahresabschlüssen der erwerbenden Banken niederschlugen und nicht mit aufsichtlichem Eigenkapital zu unterlegen waren, macht die Aufsicht mitverantwortlich für einige besonders krasse Schadensfälle gerade in Deutschland. Auf diesem Wege wurde die Verbriefung von Kreditrisiken ein zentrales Instrument der Aufsichtsarbitrage, d.h., der Umgehung aufsichtsrechtlicher Vorgaben, was dem hitzigen Wachstum der Verbriefungsmärkte eine weitere Dynamik vermittelte.

Hätte die Krise bei sachgerechtem Aufsichtshandeln und funktionierenden Ratingagenturen vermieden werden können? Wohl nicht. Aber das Ausmaß der Krise wäre deutlich geringer ausgefallen, die Bewältigung wahrscheinlich wesentlich leichter. Denn die Krise hätte sich weitgehend auf bestimmte Segmente des amerikanischen Immobilien- und Bankenmarkts beschränkt und sich nicht in dieser Weise zu einer globalen Vertrauenskrise der Finanzmärkte ausgewachsen können. Mit Blick auf die Zukunft ist festzuhalten, dass sowohl die Institution der Ratingagentur als auch die Aufsicht als Institution in den zentralen Fokus der Gestaltungsüberlegungen für eine neue, sicherere Finanzmarktordnung gehören. Das Verbot bestimmter Produkte des Kreditrisikotransfers dagegen kann dem Problem kaum abhelfen, da ein vergleichbares Versagen der Institutionen sich auch an beliebigen anderen Produkten erproben lässt, die

zu erfinden die Phantasie der Marktteilnehmer kaum unterlassen wird.

Unter den Innovationsbegriff im weitesten Sinne lassen sich auch die modernen Vergütungs- und Anreizsysteme für die Mitarbeiter und Vorstände von Banken fassen. Auch hier ist die Grundidee ausgezeichnet: Der Lohn soll sich an der Leistung für die Auftraggeber orientieren, um positive Leistungsanreize zu setzen. Versteht man unter diesen Auftraggebern allein die Eigentümer des Unternehmens, muss die Entlohnung an den Beitrag zur Steigerung des Unternehmenswerts geknüpft sein, was eine Bezugnahme auf die Entwicklung des Aktienkurses nahe legt. Aus gesellschaftspolitischer Perspektive lässt sich die letztgenannte Einschränkung sicher hinterfragen: Jedes Unternehmen handelt in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext und muss daher die Konsequenzen seines Handelns für eine Vielzahl von Stakeholdern berücksichtigen. In der Praxis sehr viel relevanter ist aber die Frage, wie man den Beitrag zur Steigerung des Unternehmenswerts abbildet. Hier bestehen erhebliche informationelle Probleme: Rührt ein Erfolg tatsächlich aus einer überlegenen Leistung, oder steht dahinter nur eine exzessive Risikoübernahme? Und wie dauerhaft sind die erzielten Erfolge. Die gängigen Anreizsysteme waren in dieser Hinsicht wenig erfolgreich. Sie führten vielfach zu einer überzogenen Orientierung an kurzfristiger Gewinnerzielung, für die auch unverhältnismäßige Risiken gerne eingegangen wurden. Dabei spielt auch die gewachsene Notwendigkeit eine Rolle, die Kapitalmärkte häufig und zeitnah mit Ergebnisinformationen, vorzüglich mit Erfolgsmeldungen, zu versorgen, um von diesen nicht über die Refinanzierungskosten abgestraft zu werden.

Überzogenen Anreizstrukturen

Die überzogenen Anreizstrukturen gerade im Investmentbanking in Verbindung mit der Myopia der Kapitalmärkte dürften die zweite wesentliche Ursache für das Ausmaß der aktuellen Krise sein. Sie sind mitverantwortlich für die Bereitschaft insbesondere der Investmentbanken, mit einem immer höheren Leveragegrad und damit ohne einen ausreichenden Sicherheitspuffer zu agieren, um die Eigenkapitalrentabilität zu steigern. Auf das damit einhergehende Aufsichtsversagen wurde bereits eingegangen. Damit sind aber weder das Prinzip einer leistungsorientierten Entlohnung noch das einer ausreichenden Information der Kapitalmärkte grundsätzlich in Frage gestellt. Aber über das »wie« wird man sich verstärkt Gedanken machen müssen, um die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden, die ja auch den Eigentümern der Unternehmen als eigentlichen Nutznießern dieser Prinzipien großen Schaden zugefügt haben. Ob allerdings eine intervenierende staatliche Einheit hier besser und schneller lernen kann als die Märkte selbst, erscheint eher zweifelhaft.

In diesem Kontext werden oftmals als weitere krisenrelevante Innovation die Entstehung von Hedgefonds und Private-Equity-Unternehmen genannt. Tatsächlich spielen diese Unternehmen in der aktuellen Krise keine herausragende Rolle. Ihr Auftreten wird aber von einer kritischen Öffentlichkeit oftmals als destruktiv empfunden, da sie in den von ihnen erworbenen Unternehmen überkommene Strukturen aufbrechen. Dabei bedienen sie sich ähnlicher Instrumente, wie sie auch in der Finanzkrise wirksam geworden sind: Einer massiven Erhöhung des Leveragegrades und der Implementierung extremer Erfolgsanreize für das Management. Im Zusammenhang dieses Aufsatzes bedeutsam ist die Beobachtung, dass auch von diesen Institutionen systemrelevante Risiken ausgehen, wie die umfassende Rettungsaktion zeigte, die 1998 im Fall des Hedgefonds Long Term Capital Management (LTCM) erforderlich wurde. Das deutsche Kreditwesengesetz hatte hierzu früher in seinem § 1 eine klare Regelung: Weitere Geschäfte konnten durch Rechtsverordnung des Bundesfinanzministers als Bankgeschäfte bezeichnet und die sie betreibenden Institute damit der Bankenaufsicht unterworfen werden, wenn »dies nach der Verkehrsauffassung unter Berücksichtigung des mit diesem Gesetz verfolgten Aufsichtszweckes gerechtfertigt ist.« Dies träfe auf Hedgefonds wohl zu. Diese spätestens seit 1998 evidente Regulierungslücke ist aber immer noch nicht geschlossen, und die Bereitschaft der USA, dies nun zu tun, scheint nicht sehr groß zu sein. Wird dies die nächste Finanzmarktkrise?

Die Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft ist eigentlich eindeutig: Der Staat setzt den Rahmen, in welchem die Wirtschaftssubjekte nach Maßgabe selbstverfasster Ziele agiert. Diese Ziele können das wirtschaftliche Erwerbstreben sein, aber auch, wie gerade in der deutschen Kreditwirtschaft stark vertreten, genossenschaftliche Förderziele oder das Bemühen, das Gemeinwohl einer bestimmten Region zu fördern. Die im Kontext der Krise immer wieder zu hörende Forderung, Manager sollten bei ihren Entscheidungen grundsätzlich auch alle relevanten gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Aspekte berücksichtigen, ist eine schlichte Überforderung, und zwar sowohl in intellektueller Hinsicht als auch hinsichtlich der natürlichen Wettbewerbszwänge. Gerade deshalb ist die Rahmensetzung durch den Staat so wichtig.

Die Regulierung der Bank- und Finanzmärkte folgt dabei über alle Einzelnormen hinweg verschiedenen Grundprinzipien, von denen die drei wohl bedeutsamsten hier angeführt sind. Zum Ersten: Alle Institutionen, von denen systemrelevante Risiken ausgehen, unterliegen der Bankenaufsicht. Zum Zweiten: Alle Risiken sind mit einem angemessenen Eigenkapitalpuffer zu unterlegen. Und zum Dritten: Risiken sind soweit offen zulegen, dass eine wirksame Disziplinierung durch den Markt möglich wird. Alle diese Prinzipien

wurden im Vorfeld der aktuellen Finanzmarktkrise missachtet. Es ist aber die zentrale Aufgabe der Aufsichtsbehörden, diesen Prinzipien Geltung zu verschaffen. Der Vorschlag, dies zu tun, indem die zugrunde liegenden Geschäfte einfach verbietet, ist in etwa so sinnvoll wie die jüngst auf einer Satireseite aufgetauchte Idee, die Pünktlichkeit der deutschen Bundesbahn dadurch zu verbessern, dass man keine Züge mehr fahren lässt.



Dirk Schiereck*

Der Gierige, der Dumme und der Ignorant – Drei in der Illusion ewiger Liquidität

Der Ursprung

Wenn heute Verbriefungsstrukturen und damit Finanzinnovationen für Kreditausfälle und Bankenschieflagen verantwortlich gemacht werden, die von kreativen Investmentbankern entwickelt wurden, um Risiken breit zu streuen, dann wird ausgeblendet, dass in erster Linie nicht die Risiken aus den Verbriefungen das Problem sind, sondern die Risiken aus den zugrunde liegenden Krediten. Somit stellt sich die Frage, ob nicht der Aufbau des aktuellen Kreditbestandes schon sehr lange zu beobachten war und dementsprechend ein zwischenzeitliches Eingreifen möglich gewesen wäre. Die Frage ist natürlich rein rhetorisch zu verstehen.

Allein die Größenordnung des Marktes für verbrieft Hypothekarkredite an US-Schuldner minderer Bonität (Subprime-Forderungen) übersteigt leicht die Vorstellungskraft eines deutschen Eigenheimbesitzers. Ein Verbriefungsvolumen von mehr als 1 200 000 000 000 US-Dollar wurde in den letzten Jahren realisiert, das entspricht bspw. 8 Millionen Kreditvergaben über jeweils 150 000 US-Dollar. Ein Großteil der Kredite wurde mit einigen tilgungsfreien Jahren und reduzierten Einstiegszinssätzen vergeben und durfte nicht nur zur Finanzierung des Hauserwerbs, sondern auch zur Anschaffung von dauerhaften Konsumgütern wie Autos, Elektrogeräten und Möbeln genutzt werden. Diese Nebenaspekte geben einige Hinweise auf bereits rückgezahlte Forderungsvolumina und die zu erwartenden Erlöse im Falle von Zwangsversteigerungen.

Viele Finanzierungen erfolgten in Märkten mit schnell steigenden Immobilienpreisen. Diese Preisbewegungen waren nicht in allen US-Bundesstaaten gleich stark, sondern schlugen insbesondere dort durch, wo mit restriktivem Angebot der Nachfrageüberhang nur über den Preis abgebaut werden konnte und die Idee langfristig und dauerhaft steigender Immobilienpreise unterstützte. Staaten, in denen mit einer Ausweitung der zur Bebauung angebotenen Flächen reagiert wurde, sind von der Immobilienkrise weit weniger betroffen (vgl. Glaeser et al. 2008). Das zeigt, dass nicht nur mit Maßnahmen auf zentralstaatlicher Ebene die blasenartige Preisentwicklung auf Immobilienmärkten gefördert wurde, sondern auch auf einzelstaatlicher Ebene. Aber das ist eigentlich eher ein Randaspekt.

In erster Linie zeigen das Subprime-Volumen und die einzelstaatlichen Maßnahmen, dass der heute so ausfallgefährdete Kreditbestand und die darauf begebenen verbrieften Forderungen nicht platziert wurden, ohne dass Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und Finanzministerien dies gemerkt haben. Wenn aber der Aufbau dieses stark ausfallgefährdeten Kreditbestands sehenden Auges durch die Regulierungsinstitutionen und Politik erfolgte, kann dieser Aspekt bei der Suche nach Schuldigen und Verantwortung nicht ausgeblendet werden.

Schuld und Sühne

Bei einem alten, in vielen Spielfilmen bewährten Trick, um von den eigenen kriminellen Handlungen abzulenken, ruft der Täter selbst »Haltet den Dieb!« und weist unbestimmt mit den Armen auf andere Personen. Die gegenwärtig einhellig von Bundeskanzlerin und Bundesfinanzminister gebetsmühlenartig vorgetragenen Vorwürfe, nach denen an der Finanzkrise (ausschließlich) gierige, verantwortungslose Investmentbanker die Schuld tragen und sich dementsprechend bei der Bevölkerung zu entschuldigen haben, erinnern ein wenig an diesen Spielfilmtrick.

Die Politik hat die aufkommenden Probleme weitestgehend ganz einfach ignoriert. Die meisten Banken, die ja insgesamt streng reguliert werden, haben die Reaktionslosigkeit der Politik wohl fälschlich als beruhigendes Signal interpretiert und sorglos weiter investiert. Und heute fragt der Außenstehende nach den Gründen der Apathie. Dabei sind die Gründe der Ignoranz vielfältig. Zunächst ließe sich hier das ganz besondere Verhältnis des Amerikaners zu seinem Eigenheim anführen. Ein Präsident, der es schafft, quasi jedem Amerikaner – auch denen ohne festes Einkommen – den Traum vom Eigenheim zu realisieren, hofft sicherlich, als Wegbereiter einer goldenen Ära des Wohlstands in die Geschichte einzugehen. Wenn die Ära nicht erreicht wurde, so war die Hoffnung sicherlich groß, dass erst 2009 das Scheitern allgemein öffentlich aufgedeckt würde.

* Prof. Dr. Dirk Schiereck lehrt am Institut für Betriebswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt.

Zudem bedeutet natürlich jeder Hinweis auf unzureichende oder fehlerhafte Regulierungsbestimmungen und entsprechende Nachbesserungen oder Interventionen stets auch das Eingeständnis, selbst in der Vergangenheit Fehler und Unterlassungen begangen zu haben, die es nun zu korrigieren gilt. Dabei wäre dann aber auch – wie uns die aktuellen Debatten, freiwilligen Kodexvereinbarungen und Kommissionseinsetzungen zeigen, deutlich geworden, dass durchdachte Überarbeitungen von Regulierungsbestimmungen eine überaus komplexe und langwierige Herausforderung darstellen. Ein Eingeständnis bestehender Defizite wäre durch die lang anhaltende Diskussion um sinnvolle Adjustierung zu einem dauerhaft die politischen Entscheidungsträger belastenden Thema geworden. Auch wenn jetzt diese Diskussion so oder so geführt wird, so sind die Vorzeichen ganz andere. Die Schiefelage der Banken ermöglicht der Politik, sich als Retter zu positionieren, auch weil Bankmanager nicht frei von Schuld auf diese Hilfe angewiesen sind und sich nicht trauen, vergangene Versäumnisse offensiv zu adressieren.

Als der Gierige noch der Gute war

In Oliver Stones berühmten Spielfilm »Wall Street« äußert der Protagonist des Films Michael Douglas den Ausspruch »Die Gier ist gut«. In einem politisch korrekten Finale wird dem Gierigen dann schließlich rührselig das Handwerk gelegt. Genau dieses moralisierende Ausrufezeichen wird heute wieder erhoben. Nur war lange Zeit der heute als gierig und verantwortungslos gebrandmarkte Investmentbanker auch für Aufschwung und Stabilität verantwortlich und damit der gute Finanzberater. Ohne Investmentbanker und deren Produktinnovationen wäre die Deutsche Telekom heute nicht so stabil finanziert (Mandatory Convertible Bonds), hätten deutsche Mittelständler mit Angst vor der Börse keine hybrides Kapital erhalten (Mezzanine) und viele junge Unternehmen nicht den Weg an die Börse gefunden.

Die Gier ist aber unter anderem Etikett immer der Motor der Innovation gewesen. Kreativität in der Neustrukturierung von Finanzprodukten mit Blick auf Rechteverteilung, Risikotragung und Finanzmittelbeschaffung sind zentrale Stützen für Investitionen und Wirtschaftswachstum. Damit sind nicht alle Innovationen grundsätzlich immer positiv zu bewerten, und manche Produkte erweisen sich rückblickend als mit erheblichen Nebenwirkungen belastet. Im hier vorliegenden Fall waren die Nebenwirkungen allerdings ein gutes Stück absehbar.

Gierig sucht dumm

In den achtziger Jahren hatten Subprime-Forderungen einen anderen Namen und einfachere Konstruktionen und Ver-

briefungsmodalitäten. Die Investoren kamen weitestgehend aus den USA und wurden ähnlich wie heute für ihre unreflektierten Anlageentscheidungen mit herben Verlusten bestraft. Die Produkte von damals hatten den Namen Junk Bonds. Es handelte sich hierbei meist um Unternehmensanleihen von Schuldner schlechterer Bonität, die seinerzeit ebenfalls für unzureichende Risikoaufschläge Kapitalmarktfinanzierungen durch institutionelle Investoren erhielten, vermittelt von Investmentbankern.

Geschichte wiederholt sich also manchmal doch. Die Parallelen mit den achtziger Jahren wurden bislang erstaunlicherweise wenig diskutiert, wohl auch, weil bei einem solchen Vergleich kaum involvierte Parteien eine gute Figur machen.

Bemerkenswert an der heutigen Krise ist zudem, dass die meisten und die dümmsten Dummen wieder einmal in der zweiten Reihe zu sitzen scheinen. Während JP Morgan Chase und Bank of America als schon vor der Krise sehr gut positionierte Banken heute in Relation zu ihren Wettbewerbern besser denn je dastehen, fallen die Institute der zweiten Reihe, die lange versucht hatten, in die erste Reihe aufzusteigen, jetzt reihenweise um. Wachovia hat im dritten Quartal 2008 mit einem Verlust von 24 Mrd. US-Dollar den höchsten Bankquartalsverlust aller Zeiten geschafft, Washington Mutual ist insolvent. In Deutschland darf die Deutsche Bank nicht sagen, dass sie keine Eigenkapitaleinschüsse des Staates haben will, aber hinter ihr in der zweiten Reihe hängen IKB, SachsenLB, BayernLB, WestLB und HRE reichlich ramponiert am Tropf. Gerade die beiden großen Landesbanken – frustriert über ihre durch erfolgreiche Sparkassen schwindende Heimatmarktbasis – haben mehr als zwei Jahrzehnte versucht, eine neue stabile Ertragsbasis und ein tragfähiges Geschäftsmodell zu entwickeln. Diese Bemühungen sind wohl weitestgehend gescheitert.

Nach allen öffentlichen Bekundungen tut man den Hauptentscheidungsträgern bei SachsenLB, IKB und BayernLB allerdings wahrscheinlich unrecht, wenn man ihnen als Haupthandlungstrieb Gier vorwirft. Es scheint eher so, als ob die dortigen Spitzenbanker mit Blick auf die Beurteilungen der Ratingagenturen tatsächlich die eingegangenen Risiken nicht bemerkt hätten. Dumm gelaufen! Die Risiken waren wie in den achtziger Jahren vorhanden, und sie sind jetzt offenkundig. Die Sünde war damit weniger die Gier, sondern eher die Sorglosigkeit.

Lehren, welche Lehren?

Die Gierigen sterben nicht aus, und die Dummen auch nicht. Die nächste Verwerfung ist also vorprogrammiert. Wir wissen noch nicht wann und wo, aber sie kommt. Lehren aus

der aktuellen Krise und Vorkehrungen zur Eindämmung der nächsten sind also dringend geboten.

Zunächst gilt es für die Zukunft festzuhalten, dass diesmal die Dummen viel zu viel Geld zur Verfügung hatten, und dieser Überfluss an Anlage suchendes Kapital wurde auch durch die politischen Instanzen bereit gestellt, die für seine Begrenzung verantwortlich waren. Der Ignorant in Spendierhosen eignet sich leider gar nicht als Krisenverhinderungsinstanz. Eine Politik des knappen Geldes und ein früheres Anziehen der Zinsschraube ist ein Gebot für die zukünftige Zentralbankpolitik.

Aber natürlich kann sich der Gierige nicht völlig über den Ignoranten exkulpieren. Die aktuelle Krise hat eine Fragilität der Weltfinanzordnung aufgedeckt, die jeden kritischen Beobachter unwillkürlich erschauern lassen muss. Wenn der Gierige zu erfolgreich wird und die Verlusttragfähigkeit der Dummen maßlos überschätzt, wird er selbst zum Dummen. Und die Dummen waren dann nicht (oder gerade eben) dumm genug, sich untereinander keinen Kredit mehr einzuräumen. So sollten sich auch die großen international agierenden Investmentbanken und als solche agierenden Universalbanken mit ihren überlegen ausgebildeten Spezialisten für die Zukunft überlegen, inwieweit die Gewinnmaximierung zu Lasten minder qualifizierter Banken die eigene Geschäftsgrundlage gefährdet. Aber hier wollen wir doch realistisch bleiben und zwar hoffen, aber nicht wirklich vertrauen. Nur Regulierung, Transparenz und Limitierung durch verstärkte Eigenkapitalunterlegungen kann dauerhaft eine höhere Stabilität erreichen. Damit werden Innovationen ein Stück weit gebremst, und nur die besonders attraktiven Neuerungen mit dem höchsten Potential für allseitigen Nutzenzuwachs werden sich etablieren können. Innovationen werden so wohl seltener, aber nicht aussterben.

Literatur

Glaeser, E., J. Gyourko und A. Saiz (2008), »Housing Supply and Housing Bubbles«, NBER Working Paper 4193.



Roman Inderst*

Die Finanzkrise fordert langfristige Antworten statt politisch motivierter Schnellschüsse zu Lasten von Wettbewerb und Verbrauchern

Zu diesem Zeitpunkt einen Artikel über die Finanzkrise zu schreiben, scheint zunächst etwas müßig. Die vielen möglichen Ursachen der Krise sind in den öffentlichen Medien hinlänglich diskutiert worden. Insbesondere lag der Fokus dabei auf der immens gestiegenen Anzahl von immer komplexeren Finanzprodukten, den vielfältigen Interessenskonflikten in den Ratingagenturen oder den Investmentbanken, einer möglichen Überdosis an Fremdkapital bei vielen Finanzmarktteilnehmern oder aber auf dem – zumindest im Rückblick – allzu großen Optimismus in Hinblick auf Wachstum und Stabilität. Diese große Palette an möglichen Ursachen, zu denen man noch die bereits vor der Finanzkrise drohende Rezession hinzufügen muss, lädt Woche für Woche erneut zu hitzigen Debatten in den Medien ein. Dem steht ein weitaus langsamerer Neugewinn an tatsächlich grundlegenden Einsichten und Daten gegenüber.

Eine politisch motivierte Hast

Eine gründliche Aufarbeitung der Krise wird daher noch auf sich warten lassen müssen. Für die Notaktionen der Zentralbanken und Regierungen ist sie auch nicht notwendig. Allerdings zwingt der Hyperaktivismus einiger – vor allem europäischer – Politiker dazu, nun verfrüht in die Diskussion über die letztendlichen Ursachen einzusteigen – auch wenn dieser Aktionismus keineswegs sachlich geboten ist, sondern wohl eher ablenken soll von einer sonst schwachen Performance (wie von Herrn Sarkozy und Herrn Brown in

* Prof. Dr. Roman Inderst ist Professor für Finanzen und Ökonomie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt.

Frankreich und Großbritannien) oder aber von hausgemachtem Politikversagen (wie im Falle der Landesbanken oder der IKB in Deutschland).

»Zuviel Innovation, zu wenig Regulierung?« Die öffentliche Diskussion suggeriert auf die Fragestellung dieses Artikels eine klare Antwort: Ein doppeltes Ja. Dabei wird bisher allerdings ausschließlich der Bereich des »Wholesale Finance« unter die Lupe genommen, daher das Investbanking oder Verbriefungsgeschäft. Hier ist wohl richtig, dass viele Marktteilnehmer und auch die Bankenaufsicht von der zunehmenden Komplexität und Intransparenz der Industrie überfordert waren. Ebenfalls ist richtig, dass Aufsicht und Regulierung, vor allem noch unter Basel I, eine Reihe von Schlupflöchern offen ließen, mit deren Hilfe die Banken und andere Akteure verdeckte Risiken eingingen. In der Tat dient wohl die Mehrzahl der Finanzinnovationen im »Wholesale«-Bereich eher dazu, Steuer- oder Regulierungsarbitrage zu betreiben. Hier ist mit Sicherheit ein langfristig angelegtes Überdenken der Regulierungs- und Aufsichtspraxis unter Einbezug aller Marktteilnehmer, wie auch Hedgefonds oder Ratingagenturen, nötig. Dies liefert allerdings keine Rechtfertigung für einen politisch motivierten Schnellschuss. Ein solcher dürfte nicht gerade zur Wiederherstellung des verlorenen Vertrauens in das Finanzsystem beitragen. Schnellschüsse sind aber leider gerade hinsichtlich der Akteure und Themen zu erwarten, die nach allgemeinem (Interessens-)Konsens als »Sündenböcke« dienen. In Deutschland sind dies insbesondere die Ratingagenturen, die Gehälter der Banker oder aber die Hedgefonds und Private-Equity-Firmen.

Identifizierung von Schwachstellen der Regulierung oder aber die Suche nach »Sündenböcken«?

Allen diesen »Sündenböcken« ist zweierlei gemeinsam. Zum einen waren sie bereits vor der Krise verdächtig, so zum Beispiel die Ratingagenturen, die sich in der Vergangenheit durch die unbotmäßige Herabstufung der Bonität deutscher Unternehmen unbeliebt gemacht haben. Zum anderen können gerade die Banken gut damit leben, da dies von wirklich schmerzhaften Eingriffen ablenkt – wie einer Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen.

Natürlich gibt es Unzulänglichkeiten, wie beispielsweise im Hinblick auf den Interessenskonflikt der Ratingagenturen. Dennoch darf eine Reform des Finanzsystems und seiner Aufsicht sich nicht in der Forderung erschöpfen, alle Akteure auf dem Finanzmarkt einer gleich strengen Regulierung und Aufsicht zu unterziehen, den Ratingagenturen ihr zukünftiges Geschäftsmodell vorzuschreiben oder aber durch »Mikromanagement« in die Vergütungsstrukturen der Banken einzugreifen.

Regulierungslücke »Bankergehälter«?

Auf letzteres, die Vergütungsstrukturen, soll kurz exemplarisch eingegangen werden. Gerade die Banken selbst haben sehr schnell die Themen der Selbstverpflichtung oder gar Regulierung der Gehälter ihrer Investmentbanker aufgegriffen – so etwa auch der Vorsitzende des internationalen Banken-Verband (IIF) Josef Ackermann. Einem Gehaltskartell mit staatlichem Segen zu Lasten ihrer millionenschweren »Top-Profis« würden nicht nur die Banken, sondern auch die Fußballvereine der Champions-League gerne zustimmen. Es ist allerdings bedenklich, dass auch namhafte Ökonomen sofort der These zustimmten, dass das Bonussystem der Banken von der Regulierung sträflichst vernachlässigt wurde, was nun quasi über Nacht zu ändern wäre. Über die Hintergründe für einen solchen »Nachholbedarf« bei der Regulierung wird in diesem Kontext viel zu wenig gesprochen. Was sind also die schwerwiegenden Gründe für einen solchen zusätzlichen Regulierungsbedarf?

Ein zentrales Argument ist, dass die Banken durch ein auf kurzfristiges »Dealmaking« orientiertes Bonussystem zu hohe Risiken eingegangen sind. Hier muss zunächst einmal daran erinnert werden, dass die Regulierung und Aufsicht von Finanzinstituten wie auch anderen Unternehmen immer auf dem Prüfstand stehen muss. Bei Banken wird davon ausgegangen, dass ein rein auf Gewinnmaximierung ausgerichtetes (d.h. unreguliertes) Geschäft die »systemischen Risiken«, die von der Schieflage eines Finanzinstituts für das gesamte Finanzsystem sowie auch für die Realwirtschaft ausgehen, nicht hinreichend berücksichtigt. Durch Eigenkapitalanforderungen und ihrer Verschärfung kann dem entgegen gewirkt werden. Dies ist ein bewährtes Instrument – trotz aller Unzulänglichkeiten, die diese Bankenkrise offenbart hat. In diesem groben Regulierungsrahmen sollten die Banken dann selbst über ihre Geschäftspolitik bestimmen können. Es ist zunächst nicht einsichtlich, warum diese nicht auch für die Optimierung der Vergütungsstruktur als Teil der Geschäftspolitik gilt.

Ein ebenfalls von namhaften Ökonomen verbreitetes Argument besagt, dass Banken durch den Wettbewerb um die Top-Kräfte gezwungen werden, ein auch für sie suboptimales – weil zu kurzfristig orientiertes – Vergütungssystem zu wählen. Mit Sicherheit muss eine Bank, die beispielsweise den Bonus erst mit Verzögerung auszahlt, ihre Angestellten für das zusätzliche Risiko kompensieren oder ihnen eine zusätzliche »Illiquiditätsprämie« zahlen. Ob dies die zusätzlichen Kosten wert ist oder nicht, wird die Bank dann hoffentlich entscheiden können – unabhängig von der Vergütungsstruktur ihrer Konkurrenten.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass es zurzeit kein stichhaltiges Argument für den direkten Eingriff in die Vergütungsstruktur von Banken gibt. Dies soll nicht heißen, dass man

durch saubere Analyse hier kein Argument finden und keinen alternativen Regulierungsvorschlag erarbeiten könnte. Eine Möglichkeit, die allerdings noch auf eine saubere Fundierung sowie auf ihre Praktikabilität geprüft werden müsste, bestände etwa in der größeren Transparenz der Vergütungsstruktur auch für die Aufsicht. Damit verbunden wäre etwa eine flexiblere Festsetzung von zusätzlichen Auflagen. Abgesehen davon gilt es jedoch auch, erst einmal abzuwarten, wie die Banken selbst auf die Erfahrungen der letzten Jahre reagieren – andernfalls ginge man von vornherein davon aus, dass die Aufsicht oder die Politik das Geschäft im Detail (!) besser verstünden als die Banken.

Der vernachlässigte »Retail«-Bereich

Die Diskussion über die Ursachen der Finanzkrise, d.h. auch die These von »zu viel Innovation, zu wenig Regulierung«, wird derzeit dominiert vom »Wholesale«-Bereich. Der »Retail«-Bereich, d.h. der Vertrieb von Anlage- und Kreditprodukten an Privathaushalte, gerät hierbei völlig ins Hintertreffen. Dies ist aus vielen Gründen einer der größten Probleme der gegenwärtigen Debatte. Regierung und Aufsichtsbehörden könnten hier zügig im nationalen Alleingang tätig werden.

Beispielsweise ist zu vermuten – bisher allerdings noch nicht hinreichend belegt –, dass viele Privatanleger in Zertifikate investiert haben, ohne dass sie hinlänglich über das Emittentenrisiko informiert waren. Es ist in diesem Zusammenhang auch grundlegend zu fragen, ob die »Erfolgsstory« des deutschen Zertifikatemarktes denn auch eine Erfolgsstory für die privaten Anleger war. Ein »Caveat Emptor« sollte eher dann gelten, wenn eine Bank im großen Stil möglicherweise fehlbewertete Finanzinstrumente in ihr Portfolio aufnimmt – und nicht dann, wenn einem privaten Anleger hochkomplexe Produkte angeboten werden.

Gerade wenn es um die Wiederherstellung des Vertrauens in das Finanzsystem geht, so kann hier, ohne um einen internationalen Konsens ringen zu müssen, direkt »vor der Haustür« begonnen werden. Hierzu ist zunächst eine Aufarbeitung der Daten durch die Aufsicht nötig, der dann die Umsetzung eines proaktiven »Verbraucherschutzes« im Finanzbereich folgen sollte – wobei hier Verbraucherschutz eben nicht nur die Einlagensicherung meint. Ob immer neue Finanzprodukte tatsächlich auch adäquat an die Privatanleger vertrieben werden, erschließt sich schließlich nicht daraus, ob die entsprechenden Verkaufsunterlagen die formalen Anforderungen des Prospekthaftgesetzes erfüllen. Hier gilt es, bei den Anlegern, die nach dem Versagen des »neuen Marktes« in der derzeitigen Krise möglicherweise gerade ein zweites Mal gebrannt wurden, nachhaltig Vertrauen zu erzeugen, so dass sie auch in Zukunft in Anlagepro-

dukte, die über Staatsanleihen und das Festgeldkonten bei ihrer Bank hinausgehen, investieren wollen.

Wettbewerb und Innovation im »Retail«-Bereich

Zuviel Innovation und zu wenig Regulierung? Gerade im »Retail«-Bereich ist es wichtig, hier die richtige Antwort zu finden. Auf der Grundlage eines hinreichenden »Verbraucherschutzes« können Innovationen direkt sichtbaren Mehrwert für Haushalte schaffen. Für die USA gibt es hier eine Reihe von Studien, die den heutigen wissenschaftlichen Anforderungen standhalten und belegen, wie Finanzinnovationen vor allem im Privatkreditbereich die Wohlfahrt steigerten. Dies betrifft sowohl Prozessinnovation, wie die Einführung und Fortentwicklung von »Credit Scoring« Modellen, als auch Produktinnovationen bei Immobilienkrediten oder Konsumentenkrediten. Diese Innovationen verbreiterten und verstetigten den Zugang zu Krediten – und das ist eine positive Entwicklung.

Die neuere empirische Forschung zeigt auch, dass gerade die Banken wie Merrill Lynch hier am innovativsten waren. Es ist jetzt fraglich, ob dies auch noch in Zukunft gelten wird, da gerade diese Akteure Zuflucht in den Armen großer Universalbanken gesucht haben. Auch wenn dies bereits einige Jahrzehnte zurückliegt, kann bei Merrill Lynch daran erinnert werden, dass sie als »Erfinder« des »Cash Management Account« gelten, das es in den siebziger Jahren den amerikanischen Privathaushalten erleichterte, das staatlich verordnete Zinskartell der Banken bei Einlagen zu umgehen (»Regulation-Q«). Das mag für die Regierung und die betroffenen Banken lästig gewesen sein. Möglicherweise hat diese Finanzinnovation auch dazu beigetragen, die amerikanische Bankenkrise in den achtzigern (»Savings & Loan Crisis«) zu beschleunigen. Wie auch in der derzeitigen Krise etwa im Fall der »Subprime-Mortgage«-Produkte, ist dies aber zuvorderst dem Eingriff des Staates und der unzulänglichen Regulierung geschuldet. Innovativen Finanzdienstleistern kommt damit eine doppelte Rolle zu: Zum einen fordern sie die »alteingesessenen« Institute heraus und zwingen sie zur Vergabe besserer Konditionen. Zum anderen stellen sie die sachliche Rechtfertigung bestehender Regulierungen laufend auf die Probe.

Damit auch kleinere Akteure, die beispielsweise nicht über die Einlagen eines (allzu?) treuen Kundenstammes verfügen, für mehr Wettbewerb und mehr Innovationen auf der »Retail«-Seite sorgen können, ist es nötig, dass sie auch auf der »Wholesale«-Seite innovativ sein können – insbesondere bei der eigenen Finanzierung. Es ist jedoch zu befürchten, dass Geschäftsmodelle wie das von Northern Rock in Großbritannien von der Aufsicht in Zukunft mit dem alleinigen Verweis auf die Gefährdung der Finanzstabilität

unterdrückt werden – ohne Berücksichtigung der Rolle, die vor allem solche »Mavericks« für einen lebendigen Wettbewerb haben.

Weniger Innovationen würden sicherlich zu mehr »Langeweile« (»Boredom«) führen, wie sie sich nun manche Zentralbanker – allen voran der britische – auch öffentlich herbeisehnen. Darüber könnten sich auch die »Großen« der Finanzbranche freuen. »The best of all monopoly profits is a quiet life« sagte schon der Nobelpreisträger Sir John Hicks.

Im Zeitraum Januar 2006 bis April 2008 führte die Stadt Wiesbaden das Arbeitsmarktprojekt »Die »Alltags-Engel« – Zeitarbeit in haushaltsnahen Dienstleistungen« in Zusammenarbeit mit dem Personaldienstleistungsunternehmen Randstad Deutschland GmbH & Co. KG durch. Die Stadt Wiesbaden und die Randstad Stiftung hatten sich vor Beginn des Projekts darauf verständigt, dass das ifo Institut eine Evaluierung des »Alltags-Engel«-Projekts vornehmen sollte. Aufgrund der unzureichenden Datenlage musste aber auf eine kausal zu interpretierende Analyse der Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts für den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen verzichtet werden.

Die »Alltags-Engel«: Aufbau und Inhalt des Projekts

Das Projekt Haushaltsnahe Dienstleistungen wurde von der Landeshauptstadt Wiesbaden in Zusammenarbeit mit der Randstad Deutschland GmbH & Co. KG im Zeitraum von Januar 2006 bis April 2008 durchgeführt.¹ Die Teilnehmer/innen – angestrebt wurde ursprünglich eine Zahl von insgesamt 200 im Rahmen einer Laufzeit von zwei Jahren – wurden von der Kommunalen Arbeitsverwaltung der Stadt Wiesbaden (KommAV) und Randstad unter zuvor überwiegend langzeitarbeitslosen, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausgewählt, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II seit Anfang 2005 von der Stadt als zugelassenem kommunalen Träger betreut werden. Nach Durchlauf eines zweiwöchigen Berufsorientierungstrainings wurden die Teilnehmer/innen zunächst über einen Zeitraum von vier Wochen durch einen externen Bildungsträger für eine Beschäftigung in privaten Haushalten geschult. Nach einem erfolgreichen Abschluss dieser Weiterbildung erhielten sie dann einen zunächst auf zwölf Monate befristeten Arbeitsvertrag bei Randstad Wiesbaden. Mit finanzieller Förderung durch die Stadt wurden sie während dieser Phase zur Ausübung diverser haushaltsnaher Dienstleistungen überlassen, die überwiegend von Privat-

leuten nachgefragt werden. Für die Akquisition von Kunden für dieses Angebot prägte Randstad Wiesbaden den Namen »Alltags-Engel«.

Die Stadt Wiesbaden trug damit, entsprechend ihrer Rolle als zugelassener kommunaler Träger im Rechtskreis SGB II, zur beschäftigungspolitischen Initiative des Bundes durch das »Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« bei. Gleichzeitig erprobte sie mit einer Förderung einer Aktivierungsmaßnahme in Form von Arbeitnehmerüberlassung einen Maßnahmentyp, der in Deutschland bisher insgesamt wenig praktiziert wird und speziell im Bereich des SGB II kaum Anwendung findet. Ziel des Projekts war es, die Chancen der Maßnahmeteilnehmer/innen, die zuvor in der Regel langzeitarbeitslos waren, für eine dauerhafte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Wegen der Überlassung der »Alltags-Engel« an die Kunden zu marktgerechten Stundenverrechnungssätzen (zuletzt: 10,50 €) sah die Stadt Wiesbaden in diesem Projekt darüber hinaus eine Möglichkeit, Schwarzarbeit zurückzudrängen, die gerade im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen weit verbreitet sein dürfte.

Anforderungen und Auswahl

Während sich die Anforderungen an spätere »Alltags-Engel« bezüglich Berufserfahrung und schulischen Qualifikationen auf ein Minimum haushaltsspezifischer Fähigkeiten beschränkten, waren körperliche Belastbarkeit und ein hohes Maß an Sozialkompetenz für die Teilnahme an dem Projekt unerlässlich. »Alltags-Engel« sollten die Fähigkeit besitzen, auf immer wieder veränderte Kundenwünsche einzugehen und sich auch in zeitlicher Hin-

* Für die Unterstützung dieses Forschungsprojekts danken wir der Randstad Stiftung. Besonderer Dank gilt Anita Codaro von der Randstad-Niederlassung Wiesbaden und Dr. Julia Brennecke vom Amt für Soziale Arbeit der Stadt Wiesbaden für ihre Hilfe bei der Datensammlung sowie Stefan Dexheimer für seine Mitarbeit bei der Datenaufbereitung.

¹ Im Januar 2006 erfolgten die ersten Einsätze von »Alltags-Engeln« bei Kunden. Durch den vorgeschalteten Auswahl- und Qualifizierungsprozess begann das Projekt effektiv bereits im Herbst 2005.

sicht flexibel zu zeigen. Wichtig waren daher eine strukturierte Arbeitsweise, Zuverlässigkeit, Geschick im Umgang mit den Kunden und die Bereitschaft, auch am frühen Morgen oder späteren Abend einen Auftrag zu übernehmen. Neben einem angemessenen Erscheinungsbild und höflichem Auftreten war ferner die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses ohne Eintrag eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm.

Effektiv erfolgte die Auswahl der Teilnehmer/innen in einem mehrstufigen Verfahren. Die KommAV der Stadt Wiesbaden vermittelte aus ihrer Sicht geeignete ALG-II-Empfänger/innen zu einem Informationsgespräch an Randstad Deutschland. Nach Vorstellung des Programms bestand für weiterhin interessierte Bewerber/innen die Möglichkeit zu einem persönlichen Auswahlgespräch mit den Randstad-Disponent/innen. Nach dem Urteil der Disponent/innen geeignete Kandidaten konnten nach einer Schulung von insgesamt sechs Wochen durch externe Bildungsträger einen auf zwölf Monate befristeten Arbeitsvertrag als »Alltags-Engel« bei Randstad erhalten. Während und unmittelbar nach der Qualifizierungsphase entschied sich allerdings ein nennenswerter Teil der Kandidat/innen, nicht weiter am Projekt teilzunehmen.

Tätigkeitsfeld

Die »Alltags-Engel« waren vorwiegend in privaten Haushalten mit dort anfallenden Dienstleistungen betraut. Für einen Stundensatz von zunächst (2006) 10 €, später (2007 und 2008) 10,50 €, unterstützten sie die Kunden etwa beim Aufräumen, Putzen, Einkaufen, Kochen, bei Gartenarbeiten; sie begleiteten hilfsbedürftige Personen und nahmen kleinere Reparaturen vor. Während ihrer Zeit im Projekt wurden die Maßnahmeteilnehmer/innen allerdings nicht ausschließlich zur Erbringung solcher haushaltsnahen Dienstleistungen ein-

gesetzt, sondern erhielten darüber hinaus die Möglichkeit, auf dem Wege der Arbeitnehmerüberlassung beispielsweise in der Produktion oder Kantine verschiedener Unternehmen zu arbeiten. Darüber hinaus standen den »Alltags-Engeln« regelmäßig einsatzfreie Zeiten zur Verfügung, in denen sie an der »assistierten Vermittlung« teilnahmen. Diese wurde ebenfalls durch einen externen Bildungsträger durchgeführt. Inhalte waren neben der Stellenrecherche und der Vorbereitung auf Bewerbungsgespräche die Verarbeitung von Erlebnissen bei Einsätzen, Persönlichkeitsentwicklung, Konflikttraining und die Weiterentwicklung des persönlichen Auftretens. Für Teilnehmer/innen mit konkreten Plänen zur Aufnahme einer Selbständigkeit fand zusätzlich ein Existenzgründungsseminar statt.

Vertragslaufzeit und Vergütung

Der Arbeitsvertrag zwischen den Maßnahmeteilnehmer/innen und Randstad wurde in allen Fällen zunächst befristet auf ein Jahr geschlossen. Mit Wirkung ab April 2007 für alle zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschiedenen Teilnehmer/innen wurde allerdings die Möglichkeit beschlossen, die Förderung einer Beschäftigung als »Alltags-Engel« auf zwei Jahre zu verlängern. Wegen der mit der Stadt vereinbarten maximalen Projektlaufzeit, die zum gleichen Zeitpunkt bis zum 30. April 2008 verlängert wurde, ergaben sich für erst ab diesem Zeitpunkt eingestellte Personen zugleich jedoch kürzere Vertragslaufzeiten.

Die übliche vereinbarte Wochenarbeitszeit der »Alltags-Engel« lag zwischen 20 und 35 Stunden. Der Vergütungssatz betrug im Jahre 2006 7,20 € pro Stunde, zuzüglich 41,40 € pro Monat für den öffentlichen Nahverkehr; die entsprechenden Beträge für 2007 und 2008 lauten durchgängig 7,38 € pro Stunde (zuzüglich 43,90 € pro Monat). Die vereinbarte Arbeitszeit bezog sich dabei auf Einsätze bei Kunden, Fahrzeiten, Zeiten beim Bildungsträger, Urlaub sowie gegebenenfalls krankheitsbedingte Fehltage.

**Kasten 1
Die »Alltags-Engel« – Kurzbeschreibung**

Zielgruppe: Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB II (überwiegend Langzeitarbeitslose).
Auswahl der Teilnehmer/innen: Vorauswahl durch Grundsicherungsträger (Stadt Wiesbaden); weitere Auswahl durch Maßnahmeträger (Randstad). Die Teilnahme ist freiwillig.
Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; die Teilnehmer/innen erhalten einen Zeitarbeitsvertrag beim Maßnahmeträger.
Art der Tätigkeit: Überlassung an Kunden zur Ausübung haushaltsnaher Dienstleistungen; zusätzlich Weiterbildungsmaßnahmen und Hilfe bei der Arbeitsuche seitens des Trägers.
Dauer: Vertragslaufzeit von zwölf Monaten, Verlängerungsmöglichkeit um bis zu zwölf Monate bzw. verkürzte Laufzeit jeweils für einen Teil der Teilnehmer.
Finanzielle Ausgestaltung: Förderung durch den Grundsicherungsträger; die »Alltags-Engel« erhalten eine tarifliche Entlohnung, und sie werden zu marktgerechten Stundensätzen an private Haushalte überlassen.

Erfahrungen der Randstad-Mitarbeiter/innen

Nach der vollen Entfaltung des Projekts wurden die »Alltags-Engel« und deren Kunden bei Randstad Wiesbaden von vier Disponent/innen in Vollzeit und zwei Sachbearbeiter/innen in Teilzeit betreut. Die seitens der Randstad-Mitarbeiter/innen mit dem »Alltags-Engel«-Programm gemachten Erfahrungen weisen auf eine positive Entwicklung im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit und die sozialen Kompetenzen der Teilnehmer/innen hin, die – neben einer Integration in Beschäftigung, möglichst ungefördert und im ersten Arbeitsmarkt –,

ebenfalls zu den Zielsetzungen des SGB II zählen. So wurde berichtet, dass ein regelmäßiger Kontakt zwischen den Mitarbeiter/innen und den Teilnehmer/innen, insbesondere das dabei gegebene, kontinuierliche Feedback und die Anerkennung der erbrachten Leistungen, einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Selbstwertgefühls der Projektteilnehmer/innen lieferten. Hervorgehoben wurde, dass sich durch eine intensivere Form der Zusammenarbeit auch die Motivation und Leistungsfähigkeit der Maßnahmeteilnehmer/innen steigern ließ. Dies zeigte sich beispielsweise an einem selbstbewussteren Auftreten der »Alltags-Engel« bei Kunden oder an einer Verringerung der Fehltage. Ferner wurde durch das ständige Vorsprechen bei neuen Kunden die Angst vor Neuem abgebaut und das Dienstleistungsverständnis gestärkt. Darüber hinaus beobachteten die Randstad-Mitarbeiter/innen eine Entwicklung hin zu mehr Eigeninitiative bei der Jobsuche. Die genannten Punkte können dabei im Übrigen auch als positive Effekte der Förderung für Personen gewertet werden, die während der Projektlaufzeit bzw. in unmittelbarem Anschluss an ihre Tätigkeit als »Alltags-Engel« den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt (noch) nicht geschafft haben.

Entwicklung in Zahlen

Teilnehmer/innen und Aktivitäten

Bis Anfang September 2007 (letzte Auswahlrunde) gab es insgesamt 1 121 Zuweisungen ausgewählter Bewerber/innen von der KommAV an Randstad. Aus dieser Grup-

pe befanden die Randstad-Disponenten/innen 311 Kandidaten für die Weiterqualifizierung durch externe Schulungen geeignet. Nach einem Wegfall von knapp 43% der verbliebenen Bewerber/innen während der Qualifizierungsphase² wurden insgesamt 178 Personen als »Alltags-Engel« eingestellt. Um den von der Stadt zu Projektbeginn vorgegebenen Zielwert von 200 Teilnehmer/innen zu erreichen, wurde die Laufzeit des Projekts gegenüber den ursprünglich geplanten zwei Jahren leicht verlängert, und es wurden zusätzliche Runden des Aufnahme- und Qualifizierungsverfahrens eingerichtet. Randstad Wiesbaden weist allerdings darauf hin, dass es im Zeitablauf zusehends schwieriger geworden ist, geeignete Kandidaten zu finden. Schon die Zahl der ALG-II-Empfänger, die von der KommAV für eine neue Gruppe von »Alltags-Engel« jeweils vorgeschlagen wurden, ist ab dem Frühsommer 2007 geringer geworden, und die Qualität der Bewerber hat sich im Hinblick auf die notwendigen Anforderungen nach Einschätzung von Randstad im Durchschnitt erkennbar verschlechtert.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Struktur der insgesamt 178 Teilnehmer/innen, die zwischen Januar 2006 und September 2007 in das »Alltags-Engel«-Programm aufgenommen wurden. Mit knapp 89% ist der weit überwiegende Teil der Projektteilnehmer/innen weiblich, was angesichts des Spektrums der auszuübenden Tätigkeiten nicht über-

² Knapp 15% schieden bis zum Ende des ersten, zweiwöchigen Berufsorientierungstraining aus, weitere 28% bis zum Ende der anschließenden, vierwöchigen Fachqualifikation.

Tab.1
»Alltags-Engel« – Teilnehmer/innen und Untergruppen

Teilnehmer	Anzahl	Anteil (in %)	Durchschnittlicher Auslastungsgrad (in %)	Durchschnittliche Teilnahmedauer
Insgesamt	178	100,0	44,16	9,66 Monate
davon:				
Frauen	158	88,8	43,84	9,66 Monate
Männer	20	11,2	46,65	9,64 Monate
Deutsche	156	87,6	44,56	9,55 Monate
Ausländer	22	12,4	41,29	10,45 Monate
Alter (bei Eintritt):				
unter 25 Jahre	11	6,2	43,51	6,66 Monate
25–49 Jahre	143	80,3	44,69	9,60 Monate
50 Jahre und höher	24	13,5	41,31	11,40 Monate
Arbeitszeit:				
35 h/Woche (Vollzeit)	68	38,2	48,81	8,71 Monate
25–30 h/Woche	44	24,7	37,18	11,06 Monate
20 h/Woche	66	37,1	44,02	9,71 Monate
Teilnahme:				
vorzeitig beendet	89	50,0	44,08	5,39 Monate
regulär ausgelaufen	89	50,0	44,23	13,93 Monate

Quelle: Randstad Wiesbaden (Stand: 30. April 2008); Berechnungen des ifo Instituts.

rascht.³ Der Anteil ausländischer Mitbürger/innen lag bei gut 12%. Das Durchschnittsalter aller Teilnehmer/innen betrug beim Eintritt 38,9 Jahre. Die Mehrzahl der Teilnehmer/innen war dabei zwischen 25 und 49 Jahre alt; nur rund 6% waren unter 25 Jahren, gut 13% über 50 Jahre alt. Rund 38% der Teilnehmer/innen hatten eine vereinbarte Wochenarbeitszeit von 35 Stunden, was im Rahmen des Projekts als Vollzeitbeschäftigung einzustufen ist; knapp 25% arbeiteten auf Teilzeitbasis mit einer Wochenarbeitszeit von 25 bis 30 Stunden, weitere rund 37% mit einer Wochenarbeitszeit von 20 Stunden.

In der Zeit von Januar 2006 bis April 2008 waren die »Alltags-Engel« bei insgesamt 1 463 Kunden im Einsatz. Pro Woche arbeiteten sie dabei individuell in bis zu zehn verschiedenen Haushalten. Dies führte zu einem durchschnittlichen Auslastungsgrad (Einsatzzeit beim Kunden im Verhältnis zur vertraglichen Arbeitszeit) von rund 44% bei allen Teilnehmer/innen. Wie schon erwähnt, bestanden die restlichen ca. 56% der vertraglichen Arbeitszeit aus Fahrtzeiten, Fortbildungsmaßnahmen, Urlaub und krankheitsbedingten Fehltagen. Die monatlichen Höchstwerte der krankheitsbedingten Fehlzeitquote lagen zwischenzeitlich bei bis zu 36%. Ab dem Frühsommer 2007 ermöglichte eine intensivere Betreuung, die insbesondere durch eine Aufstockung des internen Personals erreicht wurde, jedoch das Absenken der durchschnittlichen monatlichen Krankheitsquote auf um, teilweise sogar unter 10%.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass die zur gleichen Zeit eingeführte Option einer Verlängerung der Arbeitsverträge um maximal ein weiteres Jahr, längstens jedoch bis Ende April

³ Allerdings ist der Auslastungsgrad männlicher Teilnehmer etwas höher als der der weiblichen. Mit Rücksicht auf die von Kunden nachgefragten Dienstleistungen wären weitere männliche Teilnehmer fast durchgängig erwünscht gewesen, auch wenn beim Einsatz der Alltags-Engel darauf geachtet wurde, dass keine Tätigkeiten für qualifizierte Handwerksberufe ausgeübt wurden.

2008, bei insgesamt 42 Teilnehmer/innen genutzt wurde. Bei 63 Teilnehmer/innen, bei denen aufgrund des zeitlichen Ablaufs ihrer Teilnahme dieselbe Option bestand, wurde sie hingegen nicht genutzt. Somit hatten insgesamt 115 Personen eine reguläre Vertragslaufzeit von einem Jahr (davon 52 ohne Verlängerungsoption). Bei 21 Teilnehmern, die erst nach Ende April 2007 in das Projekt aufgenommen wurden, ergab sich hingegen eine reguläre Vertragslaufzeit von unter einem Jahr, die sich bei den zuletzt Eingetretenen nur noch auf knapp acht Monate belief.

Verbleib der Teilnehmer/innen

Tabelle 1 weist ferner aus, dass nur exakt 50% der Teilnehmer/innen bis zum regulären Auslaufen ihres Vertrages als Alltags-Engel arbeiteten. Die anderen 50% beendeten ihre Teilnahme vorzeitig, sei es aufgrund eines Übertritts in eine anderweitige Erwerbstätigkeit, sei es aufgrund einer Kündigung durch Randstad oder durch die Teilnehmer/innen selbst. Im Hinblick auf den durchschnittlichen Auslastungsgrad dieser beiden Gruppen zeigt sich dabei keinerlei signifikanter Unterschied (44,0 vs. 44,2%), während sie sich hinsichtlich der durchschnittlichen Teilnahmedauer (13,9 vs. 5,4 Monate) naheliegenderweise sehr wohl signifikant unterscheiden. Als entscheidend für die Interpretation dieser Resultate erweist sich bei näherem Hinsehen insbesondere der Verbleib der vorzeitig ausgeschiedenen Teilnehmer/innen.

Tabelle 2 differenziert die Angaben für beide Gruppen danach, ob die jeweiligen Personen – nach Maßgabe der dazu vorliegenden Informationen – unmittelbar im Anschluss an ihr Ausscheiden aus dem Projekt in eine anderweitige Form der Erwerbstätigkeit übergetreten sind oder wieder arbeitslos waren. Dabei ergeben sich sofort signifikante Unterschiede im durchschnittlichen Auslastungsgrad, die vernünftigen Erwartungen ganz entsprechen: Der Auslastungsgrad derer, die anschließend weiter erwerbstätig waren, ist

Tab. 2
»Alltags-Engel« – Ausscheiden und Verbleib

Teilnehmer	Anzahl	Anteil (in %)	Durchschnittlicher Auslastungsgrad (in %)	Durchschnittliche Teilnahmedauer
Insgesamt	178	100,0	44,16	9,66 Monate
davon:				
vorzeitig ausgeschieden	89	50,0	40,08	5,39 Monate
anschließend erwerbstätig	57	32,0	48,48	5,99 Monate
nicht erwerbstätig	32	18,0	36,25	4,33 Monate
regulär ausgeschieden	89	50,0	44,23	13,93 Monate
anschließend erwerbstätig	22	12,4	53,76	13,13 Monate
nicht erwerbstätig	67	37,6	41,10	14,19 Monate

Quelle: Randstad Wiesbaden (Stand: 30. April 2008); Berechnungen des ifo Instituts.

jeweils deutlich höher als derjenigen ohne Anschlussbeschäftigung. Auch zeigt sich, dass der Auslastungsgrad derjenigen, die ihre Projektteilnahme regulär, wenn auch ohne neue Erwerbstätigkeit, beendet haben, höher ausfällt als bei denjenigen, die vorzeitig ohne Anschlussbeschäftigung ausgeschieden sind.

Ferner wird bei dieser Aufschlüsselung deutlich, dass die durchschnittliche Teilnahmedauer offenbar eine unterschiedliche Bedeutung hat, je nachdem, ob die Teilnehmer/innen vorzeitig aus dem Projekt ausgeschieden sind oder nicht. Im ersten Fall korreliert sie positiv mit den Übergängen in eine anderweitige Erwerbstätigkeit, d.h. es erfolgte entweder ein rascher Abbruch ohne Anschlussbeschäftigung oder eine etwas längere, insgesamt aber doch kurze Phase der Erprobung oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, bis die Projektteilnahme in eine neue Erwerbstätigkeit mündete. Im zweiten Fall zeigt sich eher eine negative Korrelation, d.h. je kürzer die nun insgesamt recht lange Teilnahmedauer, desto eher mündete sie in neue Erwerbstätigkeit. Dies deutet darauf hin, dass die Verlängerung der Projektteilnahme über die ersten zwölf Monate hinaus vor allem bei Teilnehmer/innen vorgenommen wurde, die trotz prinzipieller Eignung für die Arbeit als »Alltags-Engel« faktisch noch nicht in einer regulären Beschäftigung platziert werden konnten.

Noch klarer werden die Zusammenhänge zwischen Auslastungsgrad und Teilnahmedauer auf der einen Seite und einem »Erfolg« der Teilnahme am »Alltags-Engel«-Projekt im Sinne eines Übergangs in eine anderweitige Erwerbstätigkeit auf der anderen Seite, wenn man den Verbleib unmittelbar im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Projekt an die erste Stelle rückt und auf der Basis der von Randstad geführten Statistiken zusätzlich nach den Gründen für den Übertritt in eine anderweitige Erwerbs-

tätigkeit bzw. für einen Austritt ohne anschließende Erwerbstätigkeit differenziert. Einen entsprechenden Überblick gibt Tabelle 3.

Die Tabelle weist zuallererst aus, dass insgesamt 44,4% aller Teilnehmer/innen an den »Alltags-Engeln« unmittelbar nach ihrem Ausscheiden aus dem Projekt in eine anderweitige Erwerbstätigkeit übergetreten sind. Dabei wurden 9% der Teilnehmer/innen – überwiegend vorzeitig – von Randstad selbst in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis übernommen und in anderen Tätigkeitsfeldern eingesetzt. 3,9% wurden – zumeist gegen Ende ihrer Verträge – von Kunden übernommen, bei denen sie bis dahin als Alltags-Engel eingesetzt gewesen waren. Dieser so genannte »Klebeffekt« lässt sich bei Zeitarbeitnehmern regelmäßig beobachten. 1,1% (in absoluten Zahlen: zwei) der Teilnehmer/innen machten sich – allerdings jeweils erst nach Auslaufen ihrer Verträge – mit ähnlichem Tätigkeitsprofil wie bei den »Alltags-Engeln« selbständig. 30,3% der Teilnehmer/innen fanden schließlich durch externe Vermittlung – wiederum zumeist vorzeitig – eine andere Beschäftigung. Insbesondere bei den ersten beiden dieser Untergruppen, d.h. im Falle einer Übernahme durch Randstad oder durch bisherige Kunden, deutet ein signifikant erhöhter Auslastungsgrad auf größere Motivation und größere individuelle Fähigkeiten hin als beim Durchschnitt der Teilnehmer/innen. Mit gewissen Einschränkungen, nicht zuletzt wegen der geringen Fallzahl, gilt dies auch für die dritte Untergruppe, mit einem Übertritt in anschließende Selbständigkeit. Bei der vierten Untergruppe, d.h. im Falle einer erfolgreichen externen Vermittlung, verweist vor allem die kürzere Teilnahmedauer auf eine überdurchschnittliche Arbeitsmarktnähe.

Umgekehrt schieden 55,6% der Teilnehmer/innen aus dem Projekt aus, ohne unmittelbar im Anschluss in eine anderweitige Erwerbstätigkeit überzutreten. Dabei haben 5,1%

Tab. 3
»Alltags-Engel« – Gründe für das Ausscheiden

Teilnehmer	Anzahl	Anteil (in %)	Durchschnittlicher Auslastungsgrad (in %)	Durchschnittliche Teilnahmedauer
Insgesamt	178	100,0	44,16	9,66 Monate
davon:				
Übertritt in Erwerbstätigkeit	79	44,4	49,95	7,98 Monate
Übernahme Randstad	16	9,0	60,12	9,07 Monate
Übernahme Kunden	7	3,9	65,90	11,04 Monate
Selbständigkeit	2	1,1	50,99	17,98 Monate
externe Vermittlung	54	30,3	44,83	6,89 Monate
keine Erwerbstätigkeit	99	55,6	39,50	11,00 Monate
Kündigung Teilnehmer	9	5,1	26,69	4,58 Monate
Kündigung Randstad	23	12,9	39,99	4,23 Monate
Vertrag ausgelaufen	67	37,6	41,10	14,19 Monate

Quelle: Randstad Wiesbaden (Stand: 30. April 2008); Berechnungen des ifo Instituts.

der Teilnehmer/innen selbst vorzeitig gekündigt⁴, 12,9% wurden von Randstad vorzeitig gekündigt.⁵ Insgesamt 37,6% schieden nach regulärem Auslaufen ihrer Verträge ohne Anschlussbeschäftigung aus dem Projekt aus. Während die durchschnittliche Teilnahmedauer in allen Fällen vorzeitiger Kündigungen äußerst kurz ausfiel, war sie in den zuletzt genannten Fällen wieder vergleichsweise lang. Der Auslastungsgrad derjenigen, deren Vertrag ohne Anschlussbeschäftigung ausgelaufen ist, erweist sich dabei als leicht unterdurchschnittlich. Möglich ist allerdings, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit – sei es hinsichtlich ihrer Motivation, sei es hinsichtlich ihrer individuellen Fähigkeiten – durch die längere Teilnahme im Zeitablauf weiter verbessert wurde.

Zur Bewertung des »Alltags-Engel«-Projekts

Die aus Tabelle 3 ersichtliche Übertrittsquote von 44,4% und die hier aufgezeigten Unterschiede zwischen verschiedenen Untergruppen der Teilnehmer/innen hinsichtlich Auslastungsgrad und durchschnittlicher Teilnahmedauer führen zur Frage, wie das »Alltags-Engel«-Projekt als arbeitsmarktpolitische Maßnahme für den speziellen Kundenkreis der ALG-II-Empfänger zu bewerten ist. Wie in diesem Abschnitt noch darzulegen sein wird, kann das Projekt aus mehreren Gründen nicht einer Evaluation unterzogen werden, die aktuellen wissenschaftlichen Standards genügt. Gewisse Anhaltspunkte zur Einordnung des Erfolgs dieser Maßnahme liefert jedoch die Frage, wie hoch die Übertrittsquote der »Alltags-Engel« in ungeforderte, reguläre Erwerbstätigkeit im Vergleich zu ähnlich gearteten arbeitsmarktpolitischen Programmen liegt. Zu beachten sind dabei auch die Ergebnisse der bereits vorliegenden Evaluationen solcher Programme, insbesondere der so genannten Personal-Service-Agenturen (PSA), die im Rahmen des »Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« im Jahre 2003 eingeführt wurden, und der so genannten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«), die mit dem »Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« im Jahre 2005 eingeführt wurden.

Geplante Evaluation

Die Stadt Wiesbaden und die Randstad Stiftung haben sich vor Beginn des »Alltags-Engel«-Projekts darauf verständigt, das Projekt wissenschaftlich begleiten zu lassen. Daher wurde zwischen der Randstad Stiftung und dem ifo Institut ver-

einbart, dass letzteres eine Evaluierung des »Alltags-Engel«-Projekts vornimmt, in deren Rahmen die Wirksamkeit des Projekts als arbeitsmarktpolitische Maßnahme, insbesondere die dadurch verursachten Effekte im Hinblick auf eine Wiedereingliederung der Teilnehmer/innen in Erwerbstätigkeit untersucht werden sollte.

Gestützt auf einschlägige Methoden, die in der Arbeitsmarktforschung in den letzten Jahren auf breiter Basis zum Einsatz gekommen sind, sollte die Evaluation der Maßnahme dabei auf einem so genannten Kontrollgruppen-Ansatz basieren. Für die Gruppe der Teilnehmer/innen am »Alltags-Engel«-Projekt sollte dabei mit Hilfe geeigneter ökonomischer Verfahren eine hinsichtlich ihrer individuellen Merkmale möglichst gut vergleichbare Kontrollgruppe gebildet werden, die aus nicht in ähnlicher Weise geförderten Langzeitarbeitslosen besteht, die zur selben Zeit im selben regionalen Arbeitsmarkt agieren.⁶ Zu diesem Zweck sollten gemäß dem ursprünglichen, vom ifo Institut vorgeschlagenen Evaluationskonzept – im Rahmen der geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen – bei der KommAV der Stadt Wiesbaden vorhandene Daten zu sozioökonomischen Charakteristika der Projekt-Teilnehmer/innen genutzt und daneben auch vergleichbare Daten für andere durch die Stadt betreute Langzeitarbeitslose herangezogen werden, um daraus die Kontrollgruppe zu konstruieren. Wenn die Schnelligkeit und/oder die Häufigkeit von Übertritten in Erwerbstätigkeit in der Teilnehmergruppe unter diesen Voraussetzungen signifikant höher ausgefallen wäre als in der Kontrollgruppe, hätte von einem durch das Projekt kausal »verursachten« Erfolg gesprochen werden können.

Erfahrungsgemäß lässt sich der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Sinne einer Wiedereingliederung in Erwerbstätigkeit oft nicht kurzfristig, d.h. anhand eines Übertritts während oder unmittelbar im Anschluss an die Maßnahme beobachten. Vielmehr führen Maßnahmen, die in einer befristeten Beschäftigung der Teilnehmer/innen bestehen, häufig sogar zu einer späteren Eingliederung, die bei begrenztem Zeithorizont der Untersuchung zunächst auch weniger häufig eintritt. Die Gründe für diesen so genannten »Lock-in«-Effekt werden in verringerten Suchanstrengungen der Teilnehmer/innen gesehen, die aus der vorübergehenden Beschäftigungsperspektive und darüber hinaus schon aus dem für die Projektteilnahme erforderlichen Zeitaufwand resultieren können. Aus diesem Grunde sah das ursprüngliche Evaluationskonzept des ifo Instituts op-

⁴ Als Gründe führten sie nach den Aufzeichnungen von Randstad in vier Fällen gesundheitliche Beeinträchtigungen an; ansonsten wurden »kein Interesse« sowie »Unzuverlässigkeit« und »Überforderung« genannt.

⁵ Als Gründe dafür gab Randstad in acht Fällen »fehlende körperliche Belastbarkeit«, in sieben Fällen »unentschuldigte« oder »verschuldete Fehlzeiten« bzw. allgemein »Unzuverlässigkeit« an; ansonsten wurden »Schlechtleistung«, »Vertrauensbruch«, »Meldepflichtverstoß« sowie – in zwei Fällen – »verschollen« genannt.

⁶ Auf die Alternative, die Kontrollgruppe durch eine zufällige Auswahl aus einer verdoppelten Anzahl von Kandidaten auszuwählen, die von der KommAV vorgeschlagen wurden oder sogar zunächst den Aufnahme- und Qualifizierungsprozess für die »Alltags-Engel« durchlaufen haben, wurde verzichtet. Angesichts der im Zeitablauf zunehmenden Schwierigkeiten, eine ausreichende Zahl geeigneter Teilnehmer/innen zu finden, dürfte diese Entscheidung sinnvoll gewesen sein. Diese Beobachtung deutet jedoch auch auf Schwierigkeiten für den Versuch, die Kontrollgruppe auf anderem Wege zu konstruieren.

tional eine Nacherhebung zur Situation der Teilnehmer/innen drei oder sechs Monate nach ihrem jeweiligen Ausscheiden aus dem »Alltags-Engel«-Projekt vor, um damit einerseits die Nachhaltigkeit etwaiger sofortiger Übertritte, andererseits die Möglichkeit einer verzögerten Wiedereingliederung zu untersuchen.

Während des Verlaufs des »Alltags-Engel«-Projekts ergaben sich jedoch zwei unvorhergesehene Schwierigkeiten, die die geplante Evaluation nach dem hier skizzierten Muster unmöglich machten. Zum einen wurde in der Frühphase des Projekts versäumt, die erforderlichen datenschutzrechtlichen Einwilligungen einer Reihe von »Alltags-Engeln« einzuholen, um sie in den Daten der KommAV der Stadt Wiesbaden zu identifizieren (und gegebenenfalls weiter zu verfolgen). Trotz intensiver Versuche zur nochmaligen Kontaktaufnahme mit bereits ausgeschiedenen Teilnehmer/innen hätte sich die Zahl der für eine wissenschaftliche Evaluationsstudie nutzbaren Fälle – bei ohnedies geringer Teilnehmer/innenzahl – dadurch weiter verringert.

Die Alternative, die Evaluation auf die Teilnehmer/innen der Phase ab dem Frühjahr 2006 zu konzentrieren, stößt jedoch ebenfalls auf Probleme. Grund dafür ist der ab April 2007 wirksame Beschluss der Stadt Wiesbaden, für alle zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschiedenen Teilnehmer/innen die Möglichkeit einer auf zwei Jahre verlängerten Förderung der Beschäftigung als »Alltags-Engel« einzuführen, das Projekt bei weiterhin erfolgenden Eintritten aber bis maximal Ende April 2008 zu befristen. Die verlängerte Förderungsmöglichkeit schafft dabei nicht nur einen neuen Zeithorizont für die Beobachtung der Beschäftigungschancen während und nach der Maßnahme (unmittelbar danach und gegebenenfalls auch nach Ablauf einiger Monate). Sie verändert darüber hinaus das Projekt selbst in einer Weise, die einen Vergleich derer, die den neuen Konditionen unterliegen, mit früheren Teilnehmer/innen unzulässig macht. Mit der – wie schon bei der ersten Auswahl, erneut selektiven – Entscheidung, Teilnehmer/innen ins zweite Jahr zu übernehmen, wird faktisch eine neue Ergebniskategorie geschaffen. Für die betroffenen Teilnehmer/innen verlängert sich einerseits die Phase eines möglichen »Lock-in«. Andererseits erhalten sie bei verlängerter Beschäftigung als »Alltags-Engel« mehr frische Berufserfahrung als andere Teilnehmer, was ihre Arbeitsmarktchancen langfristig verbessern könnte. Schließlich ergeben sich durch die verkürzte Laufzeit der ab April 2007 geschlossenen Verträge nochmals andere Projektlaufzeiten, wobei letztlich keine der in dieser Hinsicht zu bil-

denden Untergruppen eine ausreichende Fallzahl für eine aussagekräftige Evaluation aufweist.

Überlegungen dazu, die zwischen der Stadt Wiesbaden und Randstad vereinbarte Verlängerungsoption über den zunächst vorgesehenen Zwölfmonatszeitraum hinaus wieder zurückzuziehen und die Vertragslaufzeit für alle nach April 2007 in das Projekt aufgenommenen Personen auf zwölf Monate zu verlängern, um für die gesamte Evaluationsgruppe eine maximale Projektlaufzeit von einem Jahr sicherzustellen, wurden von den Projektverantwortlichen verworfen. Ausschlaggebend dafür waren insbesondere soziale Gründe (aus denen an der Verlängerung des Projekts für engagierte »Alltags-Engel« über die ursprünglich geplanten zwölf Monate hinaus festgehalten wurde) und die vorab getroffene Festlegung auf eine zeitlich befristete Erprobung des Modells (ursprünglich bis Ende 2007, die zwischenzeitlich bis maximal April 2008 verlängert worden war). Daher wurde zwischen der Stadt Wiesbaden, der Randstad Stiftung und dem ifo Institut vereinbart, auf eine kausal zu interpretierende Analyse der Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts für den Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmer/innen zu verzichten.

Vergleich mit PSA und »Ein-Euro-Jobs«

Grundlage möglicher Aussagen über die beobachtbaren Effekte des »Alltags-Engel«-Projekts sind vor diesem Hintergrund in erster Linie die deskriptiven Ergebnisse zum Ver-

Kasten 2

Kurzbeschreibung der Personal-Service-Agenturen (PSA)

Zielgruppe: Arbeitssuchende in den Rechtskreisen SGB III und SGB II (insbesondere Personen, die nicht direkt vermittelt werden können, deren Vermittlungshemmnisse jedoch als gering bis mittel eingestuft werden).

Auswahl der Teilnehmer/innen: Arbeitsagentur schlägt Teilnehmer/innen vor; die PSA kann vorgeschlagene Personen ablehnen.

Beschäftigung: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; die Teilnehmer/innen erhalten einen Zeitarbeitsvertrag bei der PSA; diese soll sie möglichst während des Beschäftigungsverhältnisses in eine reguläre Beschäftigung vermitteln.

Art der Tätigkeit: Überlassung an gewerbliche Kunden, faktisch überwiegend im verarbeitenden Gewerbe (vgl. Jahn und Windsheimer 2004); verleihefreie Zeiten sollen zur Qualifizierung der Teilnehmer/innen genutzt werden.

Dauer: Zuweisung für zunächst neun Monate, Verlängerungsmöglichkeit auf bis zu zwölf Monate.

Finanzielle Ausgestaltung: Die Teilnehmer/innen erhalten eine tarifliche Entlohnung, und sie werden zu marktgerechten Stundensätzen an Kunden überlassen.

Vergabe an Maßnahmeträger im Bieteverfahren durch die Arbeitsagentur; degressiv gestaltete Aufwandsvergütung an die PSA, die sich verringert, je länger Teilnehmer/innen in der Maßnahme verbleiben, plus degressiv gestaltete Zahlung einer »Vermittlungs-« und einer »Nachhaltigkeitsprämie« an die PSA bei erfolgreicher Vermittlung von Teilnehmer/innen in Beschäftigung, die mindestens drei bzw. sechs Monate dauert.

lauf der Maßnahme und zum Verbleib der Teilnehmer/innen nach ihrem Ausscheiden, die auf der Basis der Unterlagen von Randstad Wiesbaden bereits im vorangegangenen Abschnitt vorgestellt wurden. Übertritte in eine anschließende Erwerbstätigkeit stellen – neben Zahlen zur Auslastung der »Alltags-Engel« während ihrer Teilnahme und einer differenzierten Betrachtung ihrer durchschnittlichen Teilnahmedauer – dabei die einzige Grundlage für eine Beurteilung des Projekterfolgs dar. Die bei den »Alltags-Engeln« erreichten Übertrittsquoten erlauben allerdings einen vorsichtigen Vergleich der Maßnahme mit anderen Fördermöglichkeiten für Arbeitslose und speziell ALG-II-Empfänger in Form vorübergehender Beschäftigungsmöglichkeiten. Von besonderem Interesse sind dabei zum einen so genannte Personal-Service-Agenturen (PSA), zum anderen Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (»Ein-Euro-Jobs«).

PSA weisen einige Gemeinsamkeiten mit dem »Alltags-Engel«-Projekt auf: In beiden Fällen werden Arbeitsuchende temporär in Form von Zeitarbeit beschäftigt, und die Teilnehmer/innen werden in einsatzfreien Zeiten weiter qualifiziert. PSA sind allerdings sehr viel stärker auf eine Vermittlung durch den Maßnahmeträger selbst ausgerichtet, wobei große Hoffnungen auf den »Klebeeffekt« bei den jeweiligen Kunden gerichtet wurden. Verstärkt wird dies durch klare finanzielle Anreize zu einer raschen Vermittlung. Außerdem dürfte die Zielgruppe der PSA (Arbeitsuchende mit überwiegend weniger als zwölf Monaten Arbeitslosigkeit) arbeitsmarktnäher sein als diejenige der »Alltags-Engel«. Die Teilnahme an den »Alltags-Engeln« ist hingegen freiwillig, so dass die Motivation der Teilnehmer/innen im Durchschnitt höher sein könnte als bei den PSA. In beiden Fällen haben die Maß-

nahmeträger ein Mitspracherecht bei der Auswahl der Teilnehmer/innen, was einen positiven Selektionseffekt (so genanntes »Cream skimming«; vgl. dazu für die PSA Jahn und Ochel 2005) erzeugen könnte.

»Ein-Euro-Jos« und »Alltags-Engel«-Projekt haben miteinander insbesondere die Zielgruppe (ALG-II-Empfänger) gemeinsam. Auch tragen beide Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitserfahrung *on the job* bei. Die Unterstützung bei der Arbeitssuche ist bei den »Alltags-Engeln« jedoch stärker ausgeprägt. Gewisse Berührungen gibt es ferner bei den effektiv ausgeübten Tätigkeiten, zu denen im Falle der »Ein-Euro-Jobs« Arbeiten als Hausmeister, in der Garten- und Landschaftspflege, aber auch in der Altenpflege sowie in Verwaltungen zählen. Zu beachten ist generell, insbesondere beim Vergleich von »Alltags-Engeln« und »Ein-Euro-Jobs« zu den PSA, dass Unterschiede in den verrichteten Tätigkeiten dazu führen könnten, dass die im Programm vermittelte Arbeitserfahrung von potentiellen Arbeitgebern als unterschiedlich attraktiv eingestuft wird.

PSA wie »Ein-Euro-Jobs« wurden in Deutschland ab 2003 bzw. ab 2005 flächendeckend eingeführt. Anschließend haben sie sich allerdings unterschiedlich entwickelt. Während es 2007 im Jahresdurchschnitt rund 280 000 »Ein-Euro-Jobs« gab, waren gleichzeitig nur noch etwa 3 500 Personen in PSA beschäftigt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008). Insgesamt enttäuschten die PSA die vor ihrer Einführung – allerdings auf der Basis einer etwas anderen Konzeption, die nicht voll realisiert wurde (vgl. Sinn et al. 2006, Kap. 4.2) – in sie gesetzten Erwartungen als neues arbeitsmarktpolitisches Instrument. Beide Arten von Maßnahmen wurden mittlerweile gründlichen Untersuchungen ihrer Wirksamkeit unterzogen. Anders liegen die Dinge bei den »Alltags-Engeln«, die Ende 2005 im Sinne eines eher experimentellen Einsatzes in einer einzelnen Grundsicherungsstelle ins Leben gerufen wurden. Aufgrund einiger der zuvor geschilderten Merkmale – und unter Beachtung der bestehenden Unterschiede – ergibt sich dennoch eine relative Vergleichbarkeit aller drei Typen von Maßnahmen. Die Resultate der Wirkungsforschung zu PSA und »Ein-Euro-Jobs« können allerdings schon wegen unterschiedlicher Untersuchungszeiträume nur eingeschränkt mit Beobachtungen zum Verlauf des »Alltags-Engel«-Projekts und zum Verbleib seiner Teilnehmer/innen verglichen werden. Speziell der Umschwung der Konjunktur in den Jahren 2005/06 könnte den jeweils beobachtbaren Maßnahmeerfolg beeinflusst haben.

Tabelle 4 weist gleichwohl existierende Befunde, speziell zur Höhe der Übertrittsquo-

Kasten 3

Kurzbeschreibung der »Ein-Euro-Jobs«

Zielgruppe: Arbeitsuchende im Rechtskreis SGB II (überwiegend Langzeitarbeitslose, insbesondere solche mit schweren Vermittlungshemmnissen; in der Praxis nehmen aber auch Personen mit geringen bis mittleren Vermittlungshemmnissen teil; vgl. Wolff und Hohmeyer 2008).

Auswahl der Teilnehmer/innen: Auswahl durch Grundsicherungsträger. Die Teilnahme ist nicht freiwillig; das Instrument wird u.a. auch genutzt, um die Motivation Arbeitsuchender zu erproben und Möglichkeiten zur Schwarzarbeit zu verringern.

Beschäftigung: Keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung; Zuweisung zu einem Maßnahmeträger, überwiegend öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen.

Art der Tätigkeit: In Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante sollen beim jeweiligen Maßnahmeträger Tätigkeiten ausgeübt werden, die »zusätzlich und gemeinnützig bzw. im öffentlichen Interesse« sind. Teilnehmer/innen erhalten ein wöchentliches Zeitkontingent zur Arbeitssuche.

Dauer: Maximale Laufzeit von sechs Monaten.

Finanzielle Ausgestaltung: Maßnahmeträger erhalten pauschale Aufwandsvergütung; Teilnehmer/innen erhalten zusätzlich zum ALG II und anrechnungsfrei eine Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1 bis 2 € pro Stunde.

Tab. 4
PSA, »Ein-Euro-Jobs« und »Alltags-Engel« – Vergleich von Effekten

Untersuchungszeitraum	Übertritts-/Beschäftigungsquote	Durchschnittliche Teilnahmedauer
PSA: 2003 bis 2005	Übertrittsquote: 32,2%	9,9 Monate
<i>Anmerkungen:</i> Von der Übertrittsquote entfielen 15,8 Prozentpunkte auf Vermittlungen durch die PSA, 8,9 Prozentpunkte auf »Klebeeffekte«, 7,5 Prozentpunkte auf eigene Suchanstrengungen der PSA-Beschäftigten und 0,4 Prozentpunkte auf eine anschließende Selbständigkeit. Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bis 13 Monate nach Projekteintritt ist bei Teilnehmer/innen signifikant niedriger als bei einer Kontrollgruppe vergleichbarer Arbeitsloser ohne Teilnahme. Quelle: Jahn und Ochel (2005; 2007); WZB und ifas (2006).		
»Ein-Euro-Jobs«: 2005 bis 2007	Beschäftigungsquote (nach 20 Monaten): 17,2%	Median: 6,0 Monate
<i>Anmerkungen:</i> Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bis 20 Monate nach Projekteintritt ist nur bei (v.a. westdeutschen) Frauen signifikant höher als bei einer Kontrollgruppe vergleichbarer ALG-II-Empfänger/innen ohne Teilnahme; bis nach 10 bis 17 Monaten ist sie sogar signifikant niedriger. Quelle: Hohmeyer und Wolff (2007); Wolff und Hohmeyer (2008); Berechnungen des ifo Instituts.		
»Alltags-Engel«: 2006 bis 2008	Übertrittsquote: 44,4%	9,7 Monate
Quelle: Randstad Wiesbaden; Berechnungen des ifo Instituts.		

ten (bzw. der Beschäftigungsquote nach Ablauf von 20 Monaten ab Projekteintritt) und zur durchschnittlichen Teilnahmedauer, aus der Wirkungsforschung zu PSA und »Ein-Euro-Jobs« aus und stellt sie den jeweiligen Werten für die Wiesbadener »Alltags-Engel« gegenüber. Das Urteil der Wirkungsforschung auf der Basis fachgerechter Evaluationen von PSA und »Ein-Euro-Jobs« ist dabei eher gemischt. Zwar ist die in den PSA zwischen Juni 2003 und Februar 2005 realisierte Übertrittsquote mit 32,2% (vgl. Jahn und Ochel 2005; 2007) auf den ersten Blick relativ hoch.⁷ Im Vergleich zu einer Kontrollgruppe aus vergleichbaren Arbeitslosen, die die mögliche Selektion der Teilnehmer/innen durch das Mitspracherecht der PSA bei ihrer Auswahl ausschaltet, wirkt sich die Teilnahme allerdings bis 13 Monate nach dem Eintritt in die Maßnahme signifikant negativ auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme aus (vgl. WZB und ifas 2006). Dies reflektiert unter anderem den bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit befristeter Beschäftigung häufig beobachteten *Lock-in*-Effekt. Offen ist angesichts des vergleichsweise kurzen Zeitfensters dieser Evaluation – 13 Monate bei einer Teilnahmedauer von bis zu neun oder sogar zwölf Monaten – lediglich, ob sich PSA nicht längerfristig günstig auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen auswirken.

⁷ Auf etwas anderer Basis wird in der Studie von WZB und ifas (2006) eine Beschäftigungsquote von 27,2% 13 Monate nach Projekteintritt ermittelt. Für gewerbliche Zeitarbeit ohne jeden Charakter einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme werden in der Literatur Übertrittsquoten in eine anderweitige Beschäftigung berichtet, die um die 30% schwanken (vgl. Sinn et al. 2006, 90). Zu berücksichtigen ist beim Vergleich mit den PSA jedoch, dass letztere nur zuvor Arbeitslose (mit geringen bis mittleren Vermittlungshemmnissen) beschäftigen. Der Beobachtungszeitraum für die Messung der Übertrittsrate in den PSA fällt überdies in eine Phase enormer konjunktureller Schwäche.

Die Beschäftigungsquote vorheriger »Ein-Euro-Jobber« 20 Monate nach Eintritt in die Maßnahme erscheint demgegenüber mit durchschnittlich 17,2% (ifo Berechnungen auf der Basis von Hohmeyer und Wolff 2007; Angaben ohne Übertritte in selbständige Erwerbstätigkeit) als relativ gering. Darin spiegeln sich jedoch möglicherweise die ungünstige Zusammensetzung der Zielgruppe⁸, eine weniger günstige Selektion der Teilnehmer/innen (ohne Auswahl durch die Maßnahmeträger; ohne Freiwilligkeit der Teilnahme) und auch die insgesamt geringe Vermittlungsorientierung dieser Arbeitsgelegenheiten (ohne spezielle finanzielle Anreize der Maßnahmeträger wie bei den PSA). Im Vergleich zu einer Kontrollgruppe aus vergleichbaren Leistungsempfängern im SGB II bewirkt die Teilnahme an »Ein-Euro-Jobs« bis zum Ausscheiden aus der Maßnahme einen klaren *Lock-in* in Gestalt signifikant niedrigerer Beschäftigungsquoten, der sich in der Folgezeit allerdings erkennbar lockert (vgl. Wolff und Hohmeyer 2008). Bis nach Ablauf von zehn bis 17 Monaten ab Projekteintritt sind die Beschäftigungsquoten, differenziert nach Geschlecht und nach Ost- und Westdeutschland, weiterhin signifikant geringer als bei der Kontrollgruppe. Nach 20 Monaten erweisen sie sich bei Frauen, insbesondere in Westdeutschland, hingegen als signifikant höher. Langfristig erweisen sich »Ein-Euro-Jobs«, bezogen auf eine vergleichsweise schwierige Zielgruppe, beschäftigungspolitisch daher teilweise als durchaus wirksam.

⁸ Im Vergleich zu den PSA ist etwa zu berücksichtigen, dass »Ein-Euro-Jobs« speziell für (überwiegend Langzeit-)Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB II geschaffen wurden. Im Vordergrund sollten dabei sogar Leistungsempfänger mit schweren Vermittlungshemmnissen stehen. Sowohl Kettner und Rieben (2007) als auch Wolff und Hohmeyer (2008) finden allerdings Anzeichen dafür, dass die Auswahl der Teilnehmer/innen effektiv nicht ganz so ungünstig ausfällt.

Im Vergleich zu den Übertritts- bzw. Beschäftigungsquoten der beiden anderen, hier einbezogenen Maßnahmen ist die bei den Wiesbadener »Alltags-Engeln« realisierte Übertrittsquote von 44,4% unmittelbar im Anschluss an das jeweilige Ausscheiden aus dem Projekt ohne Zweifel respektabel hoch. Bei einer direkten Gegenüberstellung übertrifft sie die zuvor angegebene Übertrittsquote für die PSA um rund ein Drittel⁹, die Beschäftigungsquote für »Ein-Euro-Jobber« (20 Monate nach Projekteintritt)¹⁰ sogar um das Zweieinhalbfache. Zu berücksichtigen sind dabei zahlreiche Aspekte, die die Vergleichbarkeit der Zahlen einschränken. Tendenziell weisen die möglichen Effekte dieser Einschränkungen dabei jedoch in unterschiedliche Richtungen. Erstens wurden die »Alltags-Engel« durchgängig in einer Zeit – zunächst praktisch unbemerkt – anziehender Konjunktur durchgeführt. Allerdings war die Übertrittsquote für bereits ausgeschiedene Teilnehmer/innen in der frühen Projektphase (Anfang 2006 bis Mai 2007: 46,2%)¹¹ keinesfalls geringer als in der verbleibenden Projektlaufzeit, in der die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung noch günstiger wurde. Zweitens richtete sich das »Alltags-Engel«-Projekt an eine Zielgruppe, die alles in allem eine geringere Nähe zum Arbeitsmarkt aufweisen dürfte als die PSA-Teilnehmer, hingegen möglicherweise – aber nicht zwingend – eine etwas größere Arbeitsmarktnähe als die »Ein-Euro-Jobber«. Drittens haben die Träger der hier betrachteten Maßnahmen unterschiedlich große Spielräume, um mit Blick auf vermittlungsrelevante sozio-demographische Merkmale sowie auf die Motivation der Kandidaten besonders geeignete Teilnehmer/innen zu selektieren. Möglicherweise waren die Spielräume dafür im Falle der »Alltags-Engel« noch größer als bei den PSA; in jedem Fall waren sie deutlich größer als bei den »Ein-Euro-Jobs«. Viertens haben die Träger selbst auch unterschiedlich starke Vermittlungsanreize. Aufgrund der zeitlich degressiv gestalteten Prämien hatten die PSA in dieser Hinsicht wohl den klarsten Anreiz, ihre Beschäftigten schnell in eine reguläre Tätigkeit zu vermitteln; für die Träger von »Ein-Euro-Jobs« gibt es dagegen praktisch keinerlei solchen Anreiz.

Ob das für die »Alltags-Engel« vorteilhafte Resultat bei korrigierender Berücksichtigung all dieser Aspekte relativiert werden müsste oder ob es sogar noch deutlicher hervortreten würde, kann auf der Basis der vorhandenen Daten nicht beurteilt werden. Festhalten lässt sich allerdings, dass die »Alltags-Engel« eine angesichts der Zielgruppe dieser Maßnahme überraschend hohe Übertrittsquote in anderweitige Erwerbstätigkeit erreicht haben. Dies gilt umso mehr,

als diese Quote hier nur für den Zeitraum bis zum Ausscheiden der einzelnen Teilnehmer/innen aus dem Projekt bestimmt werden kann und mögliche längerfristige Beschäftigungseffekte gar nicht erfasst werden. Hinzu kommt, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen – selbst solcher, denen kein sofortiger Übertritt in reguläre Arbeit gelungen ist – nach den Beobachtungen der für die Betreuung der »Alltags-Engel« zuständigen Randstad-Mitarbeiter/innen durch die Teilnahme erhöht haben dürfte. Durch die Auswahl der Teilnehmer/innen und die Freiwilligkeit der Teilnahme sind im »Alltags-Engel«-Projekt zwar möglicherweise bevorzugt Personen mit, gemessen an der Zielgruppe, überdurchschnittlicher Arbeitsmarktnähe und hoher Motivation beschäftigt worden. Eine weitere Erklärung für das gute Resultat könnte allerdings auch darin liegen, dass sich die im Projekt realisierte Kombination aus Arbeit in einem überschaubaren Umfeld mit engen Kontakten zu Disponent/innen, Kolleg/innen und Kunden sowie aus Schulungen und Vermittlungsanstrengungen zu einer wirksamen Verbesserung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer/innen beigetragen hat.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2008), *Arbeitsmarkt in Zahlen – Förderstatistik*, Jahreszahlen 2007, BA, Nürnberg.
- Hohmeyer, K. und J. Wolff (2007), »A fistful of Euros: Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?«, *IAB-Discussion Paper* Nr. 32.
- Jahn, E.J. und A. Windsheimer (2004), »Personal-Service-Agenturen« – »Teil I: In der Fläche schon präsent«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 01; »Teil II: Erste Erfolge zeichnen sich ab«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 02, Nürnberg.
- Jahn, E.J. und W. Ochel (2005), »Contracting out temporary help services in Germany«, *CESifo Working Paper* Nr. 1580.
- Jahn, E.J. und W. Ochel (2007), »Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany«, *Journal of European Social Policy* 17(2), 125–138.
- Kettner, A. und M. Rieben (2007), »Soziale Arbeitsgelegenheiten: Einsatz und Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive«, *IAB-Forschungsbericht* Nr. 2, Nürnberg.
- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006). *Re-designing the Welfare State: Germany's Current Agenda for an Activating Social Assistance*, Edward Elgar: Cheltenham, Northampton, MA.
- Wolff, J. und K. Hohmeyer (2008), »ein paar Euro mehr«, *IAB-Kurzbericht* Nr. 02, Nürnberg.
- WZB und ifas (Hrsg) (2006), *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*, Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

⁹ Legt man die alternative Angabe von WZB und ifas (2006) zugrunde (vgl. Fußnote 7), fällt die Übertrittsquote bei »Alltags-Engeln« sogar um die Hälfte höher aus als bei den PSA.

¹⁰ D.h. gut ein Jahr nach Projektaustritt. Zu beachten ist dabei, dass die von Hohmeyer und Wolff (2007) ermittelten Beschäftigungsquoten nach dem Projektaustritt fast generell nur ansteigen, also höher sind als unmittelbar nach Ausscheiden aus dem »Ein-Euro-Job«.

¹¹ Ermittelt und ausgewiesen wurde dieser Wert in einem Zwischenbericht des ifo Instituts an die Stadt Wiesbaden vom Juli 2007.

Bismarck versus Beveridge: Ein Vergleich von Sozialversicherungssystemen in Europa

Bei einem europäischen Vergleich der Finanzierungssysteme für die Sozialversicherung sind erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern ersichtlich. Allerdings lassen sich die Systeme grob klassifizieren. In Europa werden im Wesentlichen zwei Systeme unterschieden. Das so genannte Bismarck-System stützt sich bei der Finanzierung primär auf Sozialabgaben, während sich die Finanzierung beim Beveridge-System aus Steuern ergibt. Anders ausgedrückt, führt ein optimales Bismarck-System zu keiner Umverteilung zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen, während es in einem Beveridge-System zu einer Umverteilung kommt (vgl. Kolmar 2007; Cremer und Pestieau 2003). Allerdings ist ein Trend zur Annäherung der verschiedenen Finanzierungssysteme in Europa erkennbar.

Das Bismarck-System geht auf Otto von Bismarck zurück, der im 19. Jahrhundert mit der Einführung einer gesetzlichen Krankenkasse (1883) in Deutschland den Weg für ein umfassendes Sozialversicherungssystem ebnete. Das Ziel Bismarcks war es, einerseits sozialen Unruhen und dem Sozialismus zu begegnen und andererseits bereits bestehenden, freiwilligen Sozialversicherungen der Gewerkschaften und der kirchlichen Arbeiterverbände die wirtschaftliche Grundlage zu entziehen (vgl. Franke 2004). Charakterisiert werden kann das Bismarck-System durch folgende Punkte:

1. Zu den gesicherten Personen zählen Arbeitnehmer bzw. Erwerbstätige.
2. Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge, gestaffelt nach Einkommen.
3. Die Bemessung der Geldleistung beruht auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter.

Das Beveridge-System ist nach William Henry Beveridge benannt, der dem britischen Unterhaus 1942 einen umfangreichen Report zur Sozialpolitik vorlegte. Dieser Report machte konkrete Vorschläge zur Errichtung eines umfassenden Systems sozialer Sicherheit, das in erster Linie die Zusammenführung der Sozialversicherungen, die Schaffung eines die Absicherung bei Arbeitsunfällen einschließenden allgemeinen Gesundheitsdienstes, die Einführung von Familienzuschüssen, die Aufrechterhaltung einer hohen und stabilen Beschäftigungsquote sowie den Schutz vor Massenarbeitslosigkeit umfasst (vgl. Franke 2004). Diese Vorschläge wurden im Rahmen des Beveridge-Systems als Grundlage für die britische Sozialversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg genommen. Das Beveridge-System wird durch folgende Punkte gekennzeichnet:

1. Es deckt die gesamte Bevölkerung ab.
2. Es wird vorwiegend aus dem Staatsbudget finanziert.
3. Es sieht einheitliche Pauschalleistungen vor.

Damit ist ersichtlich, dass das Bismarck-System auf die Lebensstandardsicherung abzielt, während beim Beveridge-System die Sicherung des Existenzminimums im Vordergrund steht.

Welches EU-Land welchem Finanzierungssystem zuzuweisen ist, ist nicht immer eindeutig. Bei einem Vergleich der beiden Systeme innerhalb Europas ist auffällig, dass in keinem Land eines der beiden Systeme in reiner Form anzutreffen ist, wobei die Abweichungen bei den einzelnen Leistungszweigen mehr oder weniger stark zum Ausdruck kommen können (vgl. Tab. 1¹). Im Zeitablauf sind auch Verschiebungen, zumindest in Teilbereichen, festzustellen. Dies gilt für beide Richtungen, also vom Bismarck- zum Beveridge-System wie auch umgekehrt. Somit ist eine eindeutige Zuordnung nicht immer möglich (vgl. Berié und Fink 2000).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Einnahmen des Sozialschutzes nach Typ, angegeben in Prozent der Gesamteinnahmen für die Jahre 1995, 2000 und 2005 (siehe auch Eurostat 2005). Danach ist ersichtlich, dass die wichtigste Finanzierungsquelle für den Sozialschutz in der EU-27 für das Jahr 2005 die Sozialversicherungsbeiträge² sind, die 59,1% der Gesamteinnahmen ausmachen. Die staatlichen Zuweisungen aus den Steuereinnahmen belaufen sich auf 37,6%. Des Weiteren gibt es noch sonstige Einnahmen³, die 3,4% der Gesamteinnahmen ausmachen.

In der Tschechischen und Slowakischen Republik sowie in Österreich, Belgien, Estland, Frankreich und Slowenien überschreitet der aus den Sozialversicherungsbeiträgen stammende Finanzierungsanteil 65% der Gesamteinnahmen.

Hingegen finanzieren Zypern, Dänemark, Irland, das Vereinigte Königreich sowie Norwegen ihre Sozialschutzsysteme im Wesentlichen aus Steuern, deren Anteil an den Gesamteinnahmen bei über 50% liegen.

Diese Unterschiede haben historische Gründe. Die nord-europäischen Länder sind stark an das Beveridge-System gebunden, während in den mitteleuropäischen Ländern das Bismarck-System vorherrscht. Aber über die Zeit hinweg betrachtet, schwächen sich die Unterschiede zwischen den europäischen Ländern nach und nach ab. So nahm in den letzten zehn Jahren zum Beispiel die Finanzierung durch Steuern in den Ländern, in denen sie bisher gering war (Frankreich, Italien und Portugal), zu,

¹ Die hier dargestellte Tabelle ist der DICE-Datenbank entnommen.

² Die Sozialversicherungsbeiträge untergliedern sich in Beiträge zu Lasten der geschützten Personen (abhängig Beschäftigte, Selbständige, Rentner und andere Personen) und Beiträge zu Lasten der Arbeitgeber.

³ Zu den sonstigen Einnahmen zählen u.a. Zinsen und Dividenden.

Tab. 1
Überblick über die Einnahmen des Sozialschutzes (in Prozent der Gesamteinnahmen)

	Staatliche Beiträge			Gesamt						Sozialversicherungsbeiträge						Geschützte Personen ^{a)}			Sonstige Einnahmen ^{b)}		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	Arbeitgeber			1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005			
							1995	2000	2005												
Österreich	34,4	32,5	33,1	64,6	66,2	65,3	38,5	39,1	37,9	26,1	27,1	27,4	0,9	1,3	1,6						
Belgien	26,1	25,3	24,7	71,1	72,2	73,4	49,0	49,9	51,4	22,1	22,3	22,0	2,9	2,5	1,9						
Bulgarien	n.a.	n.a.	36,1	n.a.	n.a.	60,7	n.a.	n.a.	42,4	n.a.	n.a.	18,3	n.a.	n.a.	3,1						
Zypern	n.a.	45,0	53,7	n.a.	37,3	34,7	n.a.	20,5	19,7	n.a.	16,8	15,0	n.a.	17,7	11,6						
Tschechische Republik	20,8	25,0	18,1	78,1	73,8	80,7	53,4	49,8	54,3	24,7	24,0	26,4	1,2	1,2	1,2						
Estland	n.a.	20,6	20,4	n.a.	79,0	79,4	n.a.	79,2	79,0	n.a.	n.a.	0,4	n.a.	0,2	0,1						
Dänemark	69,7	63,9	63,2	24,0	29,4	28,8	10,2	9,1	10,3	13,8	20,3	18,5	6,3	6,7	8,0						
Finnland	45,8	42,9	43,7	47,4	50,0	50,2	33,7	38,0	38,8	13,7	12,0	11,4	6,9	7,0	6,1						
Frankreich	21,5	30,3	30,6	74,9	65,9	65,6	47,4	46,0	44,7	27,5	19,9	20,9	3,5	3,8	3,8						
Deutschland	28,3	31,8	35,6	69,2	66,1	62,7	40,5	38,5	35,0	28,7	27,6	27,7	2,5	2,1	1,6						
Griechenland	29,0	29,2	30,7	60,9	60,8	58,4	37,4	38,2	35,5	23,5	22,6	22,9	10,0	10,0	11,0						
Ungarn	n.a.	31,6	34,8	n.a.	59,8	57,9	n.a.	47,0	42,0	n.a.	12,8	15,9	n.a.	8,7	7,3						
Irland	62,8	58,3	53,9	36,3	40,2	40,0	22,3	25,1	24,7	14,0	15,1	15,3	0,8	1,5	6,1						
Italien	30,0	40,6	41,4	67,6	57,7	57,0	50,3	42,8	41,7	17,3	14,9	15,3	2,3	1,6	1,6						
Lettland	n.a.	33,5	35,3	n.a.	66,5	64,0	n.a.	50,2	47,1	n.a.	16,3	16,9	n.a.	0,0	0,7						
Litauen	n.a.	38,9	39,6	n.a.	59,6	59,8	n.a.	53,7	53,8	n.a.	5,9	6,0	n.a.	1,5	0,5						
Luxemburg	47,0	46,9	45,3	47,8	48,5	51,3	25,9	24,7	26,9	21,9	23,8	24,4	5,2	4,6	3,4						
Malta	32,3	30,5	34,5	64,2	66,8	62,7	45,5	45,3	43,5	18,7	21,5	19,2	3,4	2,6	2,8						
Niederlande	17,1	14,4	19,9	63,8	67,5	67,8	21,0	29,4	33,4	42,8	38,1	34,4	19,2	18,1	12,3						
Polen	n.a.	32,5	39,2	n.a.	55,3	50,3	n.a.	30,5	28,0	n.a.	24,8	22,3	n.a.	12,2	10,4						
Portugal	31,9	39,1	42,2 ^{c)}	53,6	53,0	47,4 ^{c)}	35,9	35,6	31,7 ^{c)}	17,7	17,4	15,7 ^{c)}	14,5	7,9	10,4 ^{c)}						
Rumänien	n.a.	n.a.	11,7	n.a.	n.a.	73,2	n.a.	n.a.	49,7	n.a.	n.a.	23,5	n.a.	n.a.	15,0						
Slowakische Republik	35,5	31,0	14,0	62,6	66,8	80,5	46,4	48,3	62,0	16,2	18,5	22,4	1,9	2,2	1,5						
Slowenien	n.a.	31,5	31,7	n.a.	66,3	67,4	n.a.	27,0	27,4	n.a.	39,3	40,0	n.a.	2,2	0,8						
Spanien	30,3	29,4	33,3	67,1	68,0	64,5	50,0	51,8	48,9	17,1	16,2	15,6	2,7	2,6	2,1						
Schweden	49,8	45,8	48,0	42,3	49,9	49,8	37,0	40,5	41,0	5,3	9,4	8,8	7,9	4,3	2,3						
Vereinigtes Königreich	50,5	46,4	50,5	47,9	52,4	47,9	25,4	29,9	32,4 ^{d)}	23,3	22,5	15,5	0,9	1,2	1,6						
EU-27	n.a.	n.a.	37,6 ^{e)}	n.a.	n.a.	59,1 ^{d)}	n.a.	n.a.	38,3 ^{d)}	n.a.	n.a.	20,8 ^{d)}	n.a.	n.a.	3,4 ^{d)}						
EU-25	n.a.	35,4	37,7	n.a.	60,9	59,0	n.a.	38,7	38,2	n.a.	22,2	20,8	n.a.	3,6	3,3						
EU-15	32,1	35,6	37,9	63,9	60,9	58,9	39,2	38,7	38,2	24,7	22,2	20,7	4,0	3,5	3,2						
Norwegen	62,2	60,5	55,8	37,0	38,4	44,1	22,6	24,4	29,5	14,4	14,0	14,6	0,9	1,1	0,1						
Schweiz	19,2	21,0	22,2	62,0	60,4	59,7	31,8	29,3	27,6	30,2	31,1	32,1	18,8	18,6	18,0						

^{a)} Arbeitnehmer, Selbständige, Rentner und Sonstige. – ^{b)} Einnahmen unterschiedlicher Art, u. a. Zinsen und Dividenden. – ^{c)} 2004. – ^{d)} Geschätzter Wert.

Quelle: Eurostat, Datenbank für Lebensbedingungen und Sozialleistungen, Sozialschutz, Sozialschutzeinnahmen nach Einnahmeart, 2008.

wie auch die Bedeutung der Beiträge in den Ländern, in denen die staatlichen Zuweisungen hoch waren, stieg (Slowakische Republik).

Da eine Annäherung der beiden Systeme im Ländervergleich über die Zeit ersichtlich ist, stellt sich die Frage nach den Gründen der Annäherung. Beide Systeme, sowohl das Bismarck- als auch das Beveridge-System, wurden Ende des 19. Jahrhunderts im Hinblick auf zwei Ziele entwickelt (vgl. Purton 1996). Zum einen sollten die Probleme von Armut und Einkommensungleichheit für bestimmte Gesellschaftsgruppen gelöst werden, der soziale Zusammenhalt vorangebracht und die Effizienz der Wirtschaft als Ganzes gesteigert werden. Zum anderen hatten beide Systeme das Ziel, die individuelle Sicherheit zu erhöhen und unbekannte soziale Risiken zu mindern. Dies sollte durch eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit und gegen das Alter erfolgen.

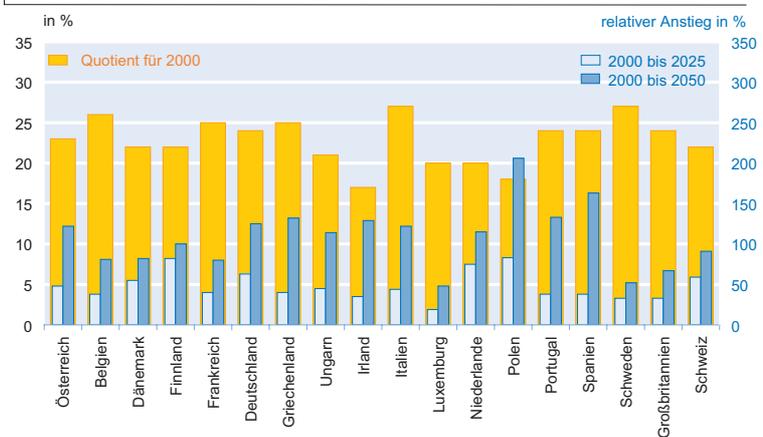
Seither hat sich jedoch das wirtschaftliche und soziale Klima in Europa verändert. Dazu zählen u.a. auch demographische Veränderungen (vgl. Thode 2003), auf die hier näher eingegangen werden soll. So führt eine Zunahme der Lebenserwartung zu einer Ausdehnung von längerer Untätigkeit und Abhängigkeit. Darüber hinaus haben auch Veränderungen in den Fertilitätsraten⁴ einen Einfluss auf die Finanzierung des Sozialsystems. Damit einher gehen Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung. So nimmt der Anteil der Personen im Alter von 65+ zu, während es gleichzeitig zu einer Abnahme der jüngeren Bevölkerungsschicht kommt.

Berechnet man den Altersabhängigkeitsquotienten⁵, so ist hier eine starke Zunahme ersichtlich. Abbildung 1 stellt den Altersabhängigkeitsquotienten für das Jahr 2000 sowie den relativen Anstieg bis 2025 und 2050 dar. Das Zusammenwirken von einer Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung und dem Rückgang der Fertilitätsrate wird eine Verdoppelung des Altersabhängigkeitsquotienten bewirken. Während im Jahr 2000 das Zahlenverhältnis zwischen den über 65-Jährigen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 1:4 war, wird es bis zum Jahr 2050 nahezu 1:2 erreichen.

⁴ Die allgemeine Fertilitätsrate gibt die Zahl der lebend geborenen Kinder je 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter zwischen 15 und 45 Jahren (manchmal zwischen 15 und 49 Jahren) an. Die Berechnung erfolgt unabhängig vom Familienstand der Frauen bzw. der Legitimität der Kinder.

⁵ Der Altersabhängigkeitsquotient ergibt sich aus der Anzahl der Personen, die 65 Jahre und älter sind, in Relation zu den Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Dieser Quotient gibt an, wie hoch die Belastung einer Volkswirtschaft bzw. der Bevölkerung im produktiven Alter durch die nicht produktive Bevölkerung aufgrund der Altersstruktur ist.

Abb. 1
Altersabhängigkeitsquotient in ausgewählten Ländern, 2000



Quelle: United Nations, World Population Prospects: The 2006 Revision, Population Database.

Da die Alterspyramide kippt, müssen immer weniger Beitragszahler Leistungen für immer mehr Menschen, die keine Beiträge mehr zahlen, erbringen. Dafür fehlen in dem Bismarck-System aber die Voraussetzungen.

Auch das Beveridge-System steht unter dem demographischen Zwang. Betrachtet man z.B. das Gesundheitswesen, so führen die demographischen Veränderungen sowohl im quantitativen (mehr ältere und krankheitsanfällige Menschen) wie auch im qualitativen (teurere medizinische Leistungen und Techniken) Sinne zu einer Mehrbelastung des Steueraufkommens. Das Problem hier ist, dass die Finanzierung des Gesundheitssystems jeweils in Konkurrenz zu den Budgetanforderungen anderer politischer Bereiche steht.

Demnach sind Sozialversicherungssysteme nach Beveridge ebenfalls kaum noch zu finanzieren. Ein reiner Systemwechsel alleine würde also keine Lösung darstellen. Noch ist unklar, wie weit die Annäherung gehen wird. Eines scheint aber sicher: Solange der Lebensstandard über die europäischen Länder hinweg unterschiedlich ist, ist es nicht realistisch, eine vollständige Konvergenz zu erwarten (vgl. Pestieau 2006).

Literatur

- Berlé, H. und U. Fink (2000), *Europas Sozialmodell – Die europäischen Sozialsysteme im Vergleich, Eine volkswirtschaftliche Analyse*, WISO Institut für Wirtschaft und Soziales GmbH, Berlin.
- Cremer, H. und P. Pestieau (2003), »Social insurance competition between Bismarck and Beveridge«, *Journal of Urban Economics* 54, 181–196.
- DICE (Database for Institutional Comparisons in Europe), <http://www.cesifo.de>.
- Eurostat (2005), »Der Sozialschutz in der Europäischen Union«, *Statistik kurz gefasst* 14.
- Franke, S.F. (2004), »Soziale Sicherungssysteme, Wirtschaft, Arbeitswelt und Globalisierung«, Universität Stuttgart, Diskussionsbeitrag 2004/6.
- Kolmar, M. (2007), »Beveridge versus Bismarck public-pension systems in integrated markets«, *Regional Science and Urban Economics* 37, 649–669.

Pestieau, P. (2006), *The Welfare State in the European Union, Economic and Social Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.

Purton, H. (1996), *European Welfare States in the 1990's: An Economic Analysis of the Challenges and Efforts at Reform*, CEPS Research Report No. 19, Brüssel.

Thode, E. (2003), »Securing Pensions for the Next Fifty Years – Achievements of Recent Reforms in Selected Countries«, *CESifo DICE Report* 1(1), 3–10.

United Nations, »World Population Prospects: The 2006 Revision«, Population Database, <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2>.

Ausgewählte Länder und ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: die USA

Der dritte Teil dieser kleinen Reihe¹, die einige bedeutende Industrie- und Schwellenländer anhand wichtiger Globalisierungsindekatoren präsentiert, widmet sich den USA. Die Darstellung beschränkt sich auf die Jahre ab 2001 bis zum aktuellen Rand. Um die Vergleichbarkeit des Zahlenmaterials zu gewähren, wird auf internationale Statistiken zurückgegriffen.

Eckdaten

Die USA besitzen eine Landfläche von 9,2 Mill. km². Die Statistik weist eine Bevölkerung von 303,8 Millionen aus. Die USA können in der Zukunft auf einen positiven Wachstumstrend setzen, der auch weiterhin durch die hohe Zuwanderungsrate von Immigranten unterstützt wird. In den Jahren 1995–2000 betrug die amerikanische Nettowanderung 6,2 Millionen, in der Folgeperiode von 2000 bis 2005 konnte ein leichter Zuwachs verzeichnet werden (6,5 Mill.). Im Jahr 2005 konnten die USA schließlich einen Anteil von Immigranten an der Bevölkerung in Höhe von 12,94% vorweisen (2000: 12,33%) (vgl. CIA 2008 und Weltbank 2008).

Das Bruttoinlandsprodukt

Im Jahr 2007 erzielten die USA ein Bruttoinlandsprodukt von 13 808 Mrd. US-Dollar in laufenden Preisen (2001: 10 128 Mrd. US-Dollar). Dies ist eine Steigerung um 36,3%.

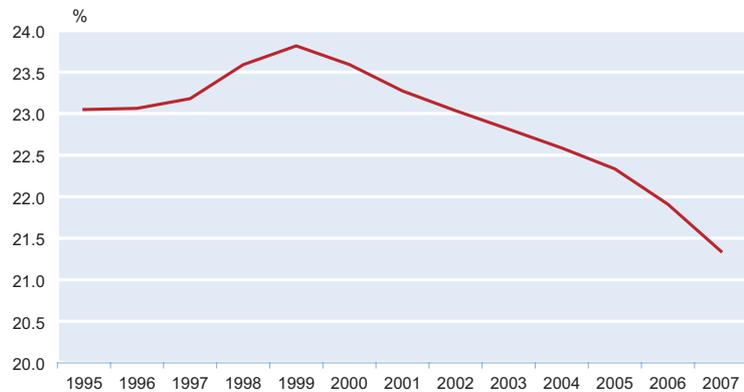
Um diese Veränderung mit anderen Ländern vergleichbar zu machen, ist der US-amerikanische Anteil am Welt-BIP heranzuziehen. Im Jahr 2001 betrug dieser Anteil 23,3%. 2007 lagen die USA noch bei 21,3%. Wird die Bevölkerung berücksichtigt, zeigt sich eine positive Entwicklung. 2007 wurde von jedem Einwohner ein BIP in Höhe von 45 725 US-Dollar erzielt (2001: 35 505 US-Dollar). Dies ist eine Steigerung um 28,8% (vgl. IWF 2008a).

Der Welthandel und Indikatoren der Handelsbilanz

Die USA können nominal auf einen stetig wachsenden Außenhandel zurückblicken. In den Jahren 2001 bis 2007 sind die Importe und die Exporte annähernd gleich gestiegen. So

¹ Bereits erschienen sind Länderpräsentationen zu Deutschland und China; ifo Schnelldienst Nr. 17/2008 bzw. Nr. 18/2008. Zum Begriff Globalisierung vgl. Zeiner (2008, FN 1).

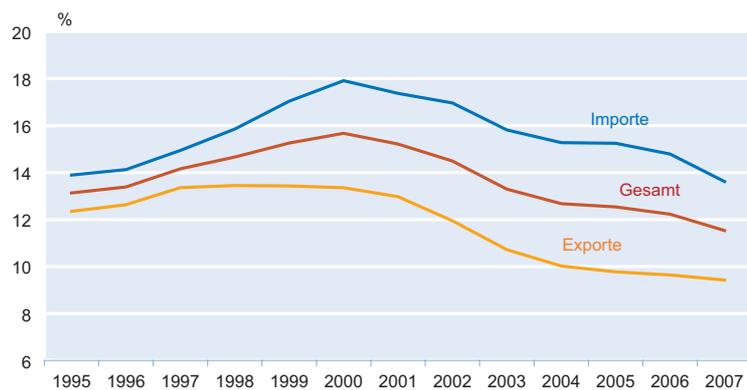
Abb. 1
US-amerikanischer Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt^{a)}



^{a)} Gemessen in Kaufkraftparitäten.

Quelle: IWF, WEO Oktober 2008.

Abb. 2
Entwicklung der US-amerikanischen Welthandelsanteile^{a)}



^{a)} Waren und Dienstleistungen.

Quelle: WTO, ITS 2007.

wies die Handelsbilanz für das Jahr 2007 einen Exportwert von 1 618 Mrd. US-Dollar in laufenden Preisen aus. Die Importe erzielten einen Wert von 2 353 Mrd. US-Dollar. Ferner ist es kein Geheimnis, dass die USA mit dieser Außenhandelsstrategie ein großes Defizit² in der Handelsbilanz aufweisen.

Der Offenheitsgrad der USA lag im Jahr 2001 bei 23,5% und erreichte zum Jahr 2007 eine Steigerung auf 28,8%. Ein weiterer Indikator im Sinne der Globalisierung sind die Welthandelsanteile. Hier zeigen die USA ein umgekehrtes Bild auf. Der US-amerikanische Anteil am weltweiten Exportaufkommen ging 2001 von 13,0 auf 9,4% (2007) zurück. Die Importanteile sanken von 17,4% (2001) auf 13,6% im Jahr 2007. Ein Blick auf die gesamten Welthandelsanteile der USA kommt zu keinen neuen Erkenntnissen: 2007 lag der Welthandelsanteil bei 11,5% (2001: 15,2%) (vgl. WTO 2007 und IWF 2008a).

² Im Vergleich zu anderen, in dieser Serie präsentierten Ländern, besitzen die USA absolut sogar das größte Ungleichgewicht.

Tab. 1
USA: ausgewählte Länderindikatoren

Eckdaten			
Landfläche	9,2 Mill. km ²		
Bevölkerung	304 Mill.		
	2000	2005	2000–2005^{a)}
Immigranten (Anteil an der Gesamtbevölkerung)	12,33	12,94	4,9
Nettomigration in Millionen	6,2	6,5	4,7
	2001	2007	2001–2007^{a)}
BIP (Mrd. US-\$, KKP ^{b)})	10 128	13 808	36,3
BIP pro Einwohner (US-\$, KKP)	35 505	45 725	28,8
Anteil am Welt-BIP (KKP)	23,3	21,3	– 8,3
Handelsbilanz	2001	2007	
Exporte ^{c)} (Mrd. US-\$)	996	1 618	
Importe ^{c)} (Mrd. US-\$)	1 384	2 353	
Offenheitsgrad (%)	23,3	28,8	
Welthandelsanteil (%)	15,2	11,5	
Handelsbilanzsaldo (Mrd. US-\$)	– 387 896	– 734 994	
Kapitalbilanz	2001	2007	
Devisenhandel (Mrd. US-\$)	254	664	
Anteile des US-\$ an allen Devisentransaktionen (%)	90,3	86,3	
Ausländische Direktinvestitionen^{d)}	2001	2007	
Bestand (Mrd. US-\$)	2 804	4 884	
Offenheitsgrad	27,7	35,4	
Weltanteil	22,0	15,9	
Ströme (Mrd. US-\$)	284	547	
Offenheitsgrad	2,8	4,0	
Weltanteil	18,1	14,3	
Portfolioinvestitionen	2001	2007	
Aktiva (Mrd. US-\$)	90,6	294,6	
Passiva (Mrd. US-\$)	428,3	1 145,1	
Offenheitsgrad	5,1	10,4	

^{a)} Wachstum in Prozent. – ^{b)} Kaufkraftparitäten. – ^{c)} Waren und Dienstleistungen. – ^{d)} Summe inländischer und ausländischer ADI.

Quelle: BIZ; CIA; IWF; UNCTAD; Weltbank; WTO.

Der internationale Finanzmarkt und Indikatoren der Kapitalbilanz

Internationaler Devisenhandel

Die Bedeutung des US-Dollar für die Weltwirtschaft wird gerade bei der Betrachtung des Devisenmarkts deutlich. So wurden im April 2001 im Tagesdurchschnitt 254 Mrd. US-Dollar umgesetzt. Sechs Jahre später hat sich dieser Wert mehr als verdoppelt. 2007 waren es 664 Mrd. US-Dollar.

Der US-Dollar nimmt den Spitzenplatz unter den am Weltmarkt gehandelten Währungen ein. Im Jahr 2007 wurden 86,3% aller Devisentransaktionen in US-Dollar getätigt (2001: 90,3%). Diese rückläufige Bewegung lässt sich vor allem durch die gestiegene Präsenz asiatischer Länder und Russlands erklären (vgl. BIZ 2007).

Ausländische Direktinvestitionen

Bei den ausländischen Direktinvestitionen (ADI) zeichnet sich ein ähnliches Bild wie im Waren- und Dienstleistungshandel ab. Die Bestände der ADI sind im Zeitverlauf stetig gestiegen. Im Vergleich zur weltweiten Direktinvestitionstätigkeit müssen die USA hingegen Rückschläge hinnehmen.

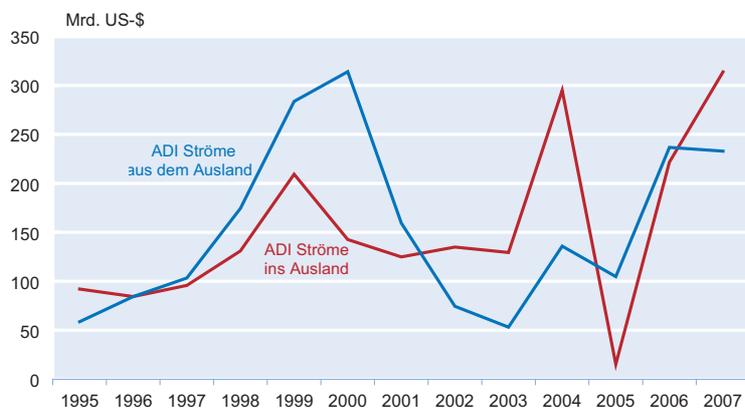
US-amerikanische Direktinvestitionen ins Ausland erreichten im Jahr 2007 einen Bestand von 2 791 Mrd. US-Dollar. 2001 lag noch ein Bestand ausgehender ADIs in Höhe von 1 460 Mrd. US-Dollar vor. Somit steuerten die USA 2007 noch einen Anteil von 17,9% zu den weltweiten Outward-ADI-Beständen bei (2001: 22,2%). Auf der anderen Seite werden ADI aus dem Ausland in die USA investiert. Es wurde ein Inward-ADI-Bestand von 2 093 Mrd. US-Dollar im Jahr 2007 (2001: 1 343 Mrd. US-Dollar) gehalten. 2007 wurde ein Weltanteil von 13,8% erzielt, wobei 2001 noch 21,8% aller bis dahin realisierten Inward-ADI in den USA gehalten wurden.

Wird nun die Summe dieser beiden ADI-Bestände zum BIP ins Verhältnis gesetzt, lässt sich der Offenheitsgrad als weiterer Indikator für die Globalisierung heranziehen. Im Jahr 2007 ist dieser Offenheitsgrad der Direktinvestitionen für die USA von 27,7% (2001) auf 35,4% im Jahr 2007 gestiegen. Die Summe der ADI-Bestände lässt sich ferner mit dem Niveau der Welt-ADI-Bestände vergleichen. So wurden durch ameri-

kanische Unternehmen im Ausland und durch ausländische Unternehmen, die in den USA z.B. Tochtergesellschaften unterhalten, 2007 15,9% der auf der Welt investierten Direktinvestitionen gehalten. 2001 wurden noch 22,0% der weltweiten ADI-Bestände mit den USA in Verbindung gebracht.

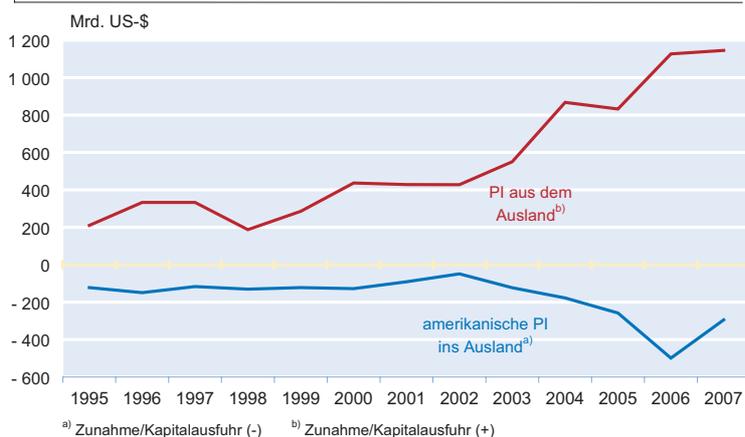
Ferner steht Datenmaterial zu den ausländischen Direktinvestitionen in Form von Stromgrößen zur Verfügung (vgl. Abb. 3). Diese Größe ist von Haus aus sehr volatil, da sie deutlich von einmaligen Ereignissen beeinflusst wird. Über das Verhalten

Abb. 3
Ausländische Direktinvestitionen



Quelle: UNCTAD, WIR 2008.

Abb. 4
Portfolioinvestitionen (PI)



Quelle: IWF, IFS 2008.

amerikanischer Unternehmen, die im Ausland Tochtergesellschaften führen, ist festzustellen, dass im Vergleich zum Jahr 2001 2007 das Interesse, ins Ausland zu expandieren, deutlich gestiegen ist. 2007 wurden 314 Mrd. US-Dollar in Form von Outward-ADIs investiert. Dies entspricht einem Anteil von 15,7% der weltweiten Direktinvestitionen, die in ein anderes Land investiert wurden. Auf der anderen Seite investieren ausländische Unternehmen in die USA. Seit dem Jahr 2003 ist hier eine deutliche Aktivitätszunahme ausländischer Unternehmen in die USA zu verzeichnen. 2007 sind 233 Mrd. US-Dollar Direktinvestitionen in die USA geflossen. 2007 sind somit 12,7% der Welt-Inward-ADI in den USA investiert worden (2001: 19,3%). Analog zum Offenheitsgrad auf Grundlage der ADI-Bestände, lassen sich die Stromgrößen zum BIP ins Verhältnis setzen. Im Jahr 2007 ist ein Offenheitsgrad von 4,0% erreicht worden (2001: 2,8%). Wird diese Summe der ADI-Ströme mit den weltweiten Direktinvestitionsströmen verglichen, sind 2007 14,3% aller ADIs mit der USA in Verbindung zu bringen. 2001 waren es noch 18,1% (vgl. UNCTAD 2008 und IWF 2008a).

Portfolioinvestitionen

Nachdem durch die ausländischen Direktinvestitionen tendenziell langfristige, grenzüberschreitende Engagements durch Unternehmen gemessen werden, erfassen die Portfolioinvestitionen kleine, kurzfristige, grenzüberschreitende Investitionen.

Bei dieser Anlageform ist die tendenzielle Entwicklung für die USA deutlich. Nachdem 2001 91 Mrd. US-Dollar durch Amerikaner ins Ausland investiert wurden, waren es 2007 295 Mrd. US-Dollar. Auf der Passivseite dieser Bilanz werden die Anlagen ausländischer Investoren berücksichtigt. 2007 sind 1145 Mrd. US-Dollar in die Vereinigten Staaten investiert worden (2001: 428 Mrd. US-Dollar).

Abschließend werden diese Zahlen in summarischer Form wieder mit dem BIP zum Verhältnis gesetzt. Der finanzielle Offenheitsgrad hat sich von 5,1% (2001) auf 10,4% im Jahr 2007 erhöht. Den größeren Anteil zu dieser Steigerung haben die Gelder von ausländischen Investoren beigesteuert (vgl. IWF 2008a und IWF 2008b).

Literatur

BIZ (2007), *Triennial Central Bank Survey*, Dezember 2007.

CIA (2008), *The World Factbook*, Update: 10. Juni 2008.

IWF (2008a), *World Economic Databases*, Oktober 2008.

IWF (2008b), *International Financial Statistics*, 2008.

UNCTAD (2008), *Foreign Direct Investment Database*, September 2008.

September 2008.

Worldbank (2008), *World Development Indicators – Online*, Mai 2008.

WTO (2007), *Statistics Database, International Trade Statistics*, Mai 2008.

Zeiner, Chr. (2008), »Ausgewählte Länder und ihre weltwirtschaftliche Verflechtung: Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 61(17), 28–31.

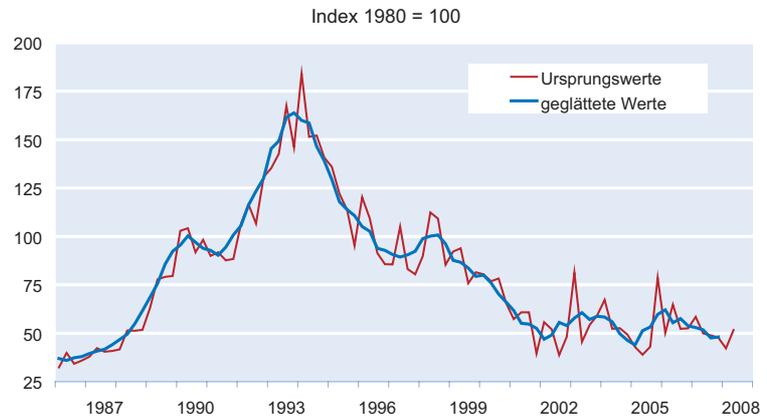
Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts bei den freischaffenden Architekten hat sich das **Geschäftsklima** in Deutschland zu Beginn des dritten Quartals 2008 gegenüber dem Vorquartal erneut verbessert (vgl. Abb. 1). Die merkliche Aufhellung seit dem Tief im Sommer 2002 vollzog sich dabei in den letzten knapp zwei Jahren recht kontinuierlich. Dabei erreichte der Indikator, der sich aus den Salden zu den Urteilen zur derzeitigen sowie der voraussichtlichen Auftragsituation errechnet, bereits in sechs von 16 Bundesländern positive Werte.

Die befragten Architekten schätzten ihre aktuelle **Geschäftslage** besser ein als vor einem Vierteljahr. Der Anteil der freischaffenden Architekten, die ihre derzeitige Auftragsituation als »gut« bezeichneten, kletterte von 26 auf 30%; der Anteil der »Schlecht«-Urteile stieg gleichzeitig nur geringfügig von 29 auf 30%. Eine ähnlich gute Einschätzung ihrer Auftragsituation gaben die freischaffenden Architekten letztmals Mitte der neunziger Jahre ab.

Bezüglich der Einschätzung ihrer **Geschäftsaussichten** waren die befragten Architekten etwas zuversichtlicher als im Vorquartal. Der Anteil der Architekten, die im Verlauf des nächsten halben Jahres eine »eher bessere« Auftragsituation erwarteten, erhöhte sich von 7 auf 11%; wie bereits im Vorquartal ging knapp ein Fünftel von einer voraussichtlich eher negativen Entwicklung aus.

Im Durchschnitt der Bundesländer konnten 54% der freischaffenden Architekten im zweiten Quartal 2008 **neue Verträge** abschließen. Der Aufwärtstrend, der seit gut fünf Jahren zu beobachten ist, setzte sich damit sichtlich fort.

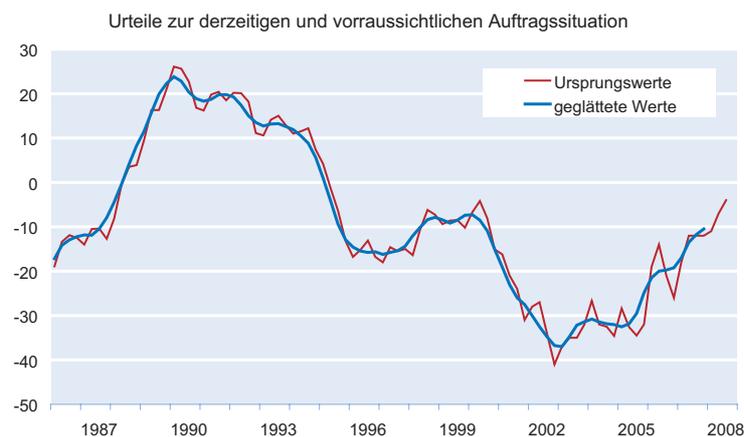
Abb. 2
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Wohnungsbau (EUR)



Im zweiten Quartal 2008 lag das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) im Wohnungsbau um fast ein Viertel über dem Wert des Vorquartals (vgl. Abb. 2). Im Nichtwohnbau betrug das Plus dagegen lediglich 3% (vgl. Abb. 3). Die gesamten Auftragseingänge waren damit nur etwas größer (+ 6%) als im ersten Quartal.

Die befragten Architekten erhielten im Berichtsquartal etwa gleich viele Aufträge zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** wie im vorangegangenen Quartal. Die Ordertätigkeit belebte sich somit in diesem Teilsegment erneut nicht nachhaltig, was vor allem die vielen kleineren Architekturbüros trifft, deren Tätigkeitsschwerpunkt im Allgemeinen der Wohnungsbau ist. Die weltweite Verschuldungskrise mit ihren negativen Auswirkungen auf die konjunkturelle Entwicklung der Realwirtschaft dürfte auch in den nächsten Monaten einer sichtlichen Nachfragebelebung im Wege stehen.

Abb. 1
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten



Im **Geschosswohnungsbau** wurde das Vorquartalsergebnis um fast 50% übertroffen, wobei jedoch berücksichtigt werden muss, dass sich die Planungsvolumina in diesem Teilsegment schon seit Jahren auf einem überaus niedrigen Niveau befinden.

Im **Wirtschaftsbau** übertrafen die neu hereingekommenen Planungsaufträge das Vorquartalsniveau um 10%. Damit wurde der Spitzenwert vom vierten Quartal 2006 nur knapp verfehlt; die gewerblichen Auftragsvergaben liegen somit seit rund zwei Jahren auf einem erfreulich hohen Niveau. Dies birgt natürlich in der Zwischenzeit die Gefahr einer überfälligen Konsolidierung. Die von **öffentlichen Auftraggebern** vergebenen Planungsaufträge waren im Berichtsquartal nur etwas

Abb. 3
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Nichtwohnbau (EUR)

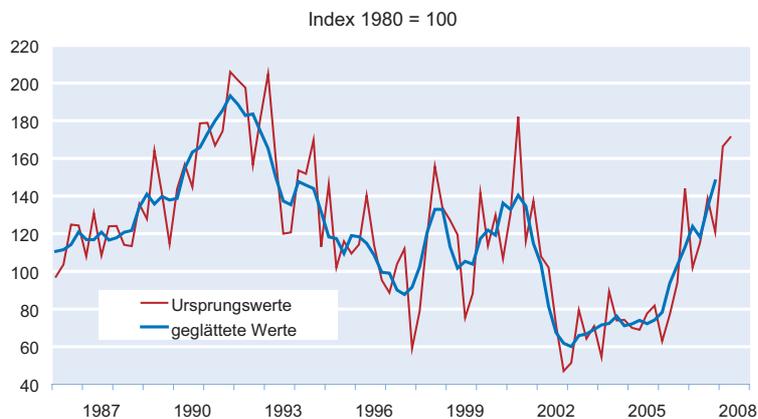
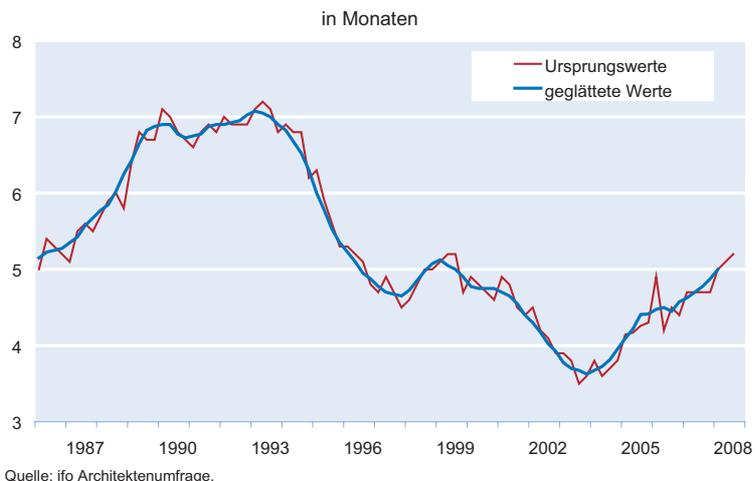


Abb. 4
Auftragsbestände der freischaffenden Architekten



weniger umfangreich als im ersten Quartal 2008. Berücksichtigt man jedoch den kolossalen Anstieg im Vorquartal, so hätte die »fällige Reaktion« auch deutlich negativer ausfallen können.

Der durchschnittliche Bestand an Aufträgen stieg erneut an. Mit 5,2 Monaten waren die Auftragsreserven so groß wie letztmals vor acht Jahren (vgl. Abb. 4). In einigen Bundesländern verlängerte sich die Reichweite der Auftragsbestände im Verlauf der letzten drei Monate sogar recht kräftig.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im Oktober deutlich gesunken. Er setzt damit seine Abwärtstendenz der vergangenen Monate fort. Die befragten Firmen bewerten zwar ihre momentane Geschäftslage nahezu unverändert, bezüglich der Entwicklung im kommenden halben Jahr sind sie aber erheblich skeptischer. Die Unternehmen stellen sich auf eine rückläufige Geschäftstätigkeit ein.

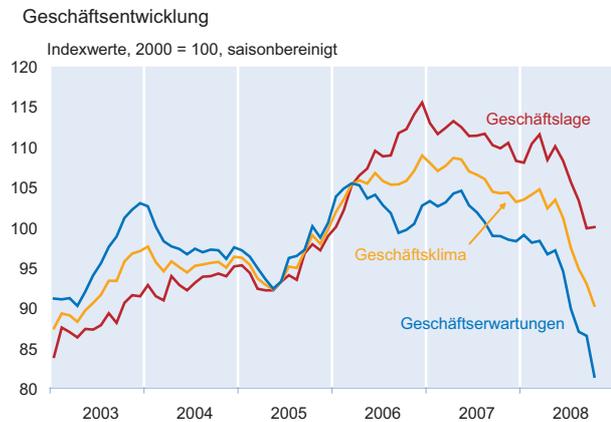
Der ifo Geschäftsklimaindex verschlechterte sich in allen im Indikator für die gewerbliche Wirtschaft enthaltenen Wirtschaftsbereichen – im verarbeitenden Gewerbe, im Bauhauptgewerbe, im Einzelhandel und im Großhandel. Die Beurteilung der augenblicklichen Geschäftssituation hat sich in den Bereichen jedoch unterschiedlich entwickelt. Im verarbeitenden Gewerbe wird die Situation ungünstiger, im Bauhauptgewerbe sowie im Einzel- und im Großhandel dagegen etwas besser beurteilt. Einheitlich ist die Richtung jedoch bei der Erwartungskomponente des Geschäftsklimas: In allen vier Wirtschaftsbereichen hat die Skepsis zugenommen.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands verharrt im Oktober nahezu auf dem Vormonatswert. Obwohl die deutschen Unternehmen eine rückläufige Geschäftstätigkeit in den kommenden Monaten erwarten, versuchen sie, den Personalbestand nahezu aufrechtzuerhalten.

Im **verarbeitenden Gewerbe** setzt der Geschäftsklimaindex seinen Rückgang fort. Die derzeitige Geschäftslage wird von den Unternehmen erneut ungünstiger als im Vormonat, insgesamt aber weiterhin als befriedigend eingestuft. Die Nachfragesituation hat sich verschlechtert, die Produktion wird, den Planungen zufolge, gedrosselt. Auch im Exportgeschäft erwarten die Umfrageteilnehmer eine Abschwächung. Sowohl die Vorleistungsgüterproduzenten als auch die Investitionsgüterhersteller sind mit ihrer Geschäftslage weniger zufrieden und bewerten die Auftragsposter nun vorwiegend als zu klein. Gerade die Hersteller von Investitionsgütern hatten noch bis zum September von ausreichenden Auftragsbeständen berichtet. Diese Einschätzung hat sich nun zum Negativen verändert, und die vorhandenen Aufträge sichern die Produktion nicht mehr so weit in die Zukunft wie bisher. Die Konsumgüterproduzenten sind etwas weniger unzufrieden mit ihrer Geschäftslage. Die Nachfrage entwickelte sich nicht mehr ganz so schlecht, und die Klagen über zu geringe Auftragsbestände haben etwas abgenommen. Für die Beurteilung der Konjunkturlage im verarbeitenden Gewerbe empfiehlt sich ein Blick auf

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.

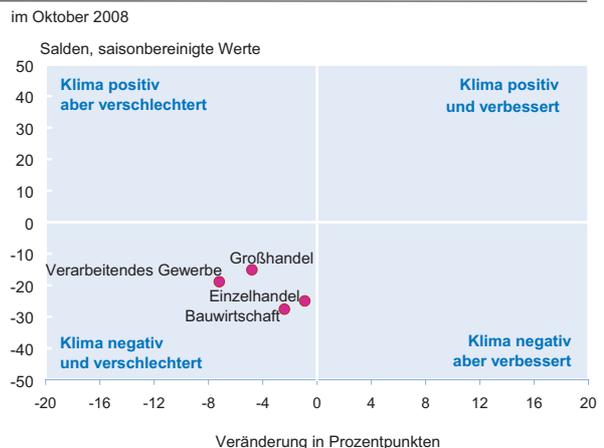
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



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

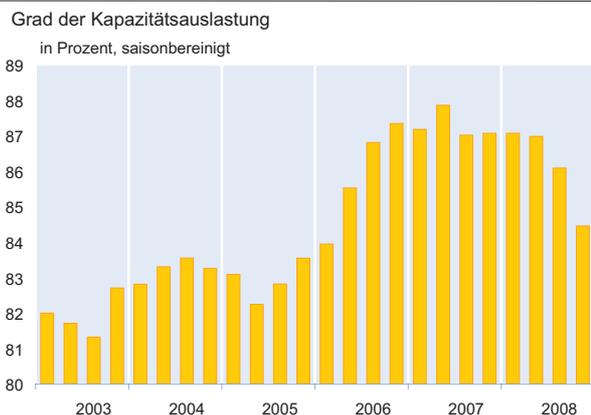
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

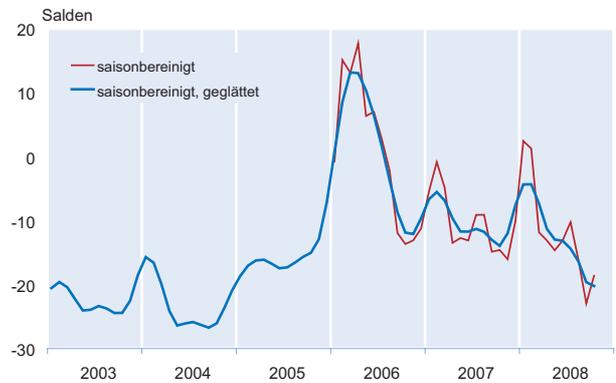
den Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten. Dieser wird im ifo Konjunkturtest vierteljährlich bei den Unternehmen abgefragt. Die Firmen lasten ihre Produktionskapazitäten im Oktober erheblich weniger stark aus als im Juli, dem Zeitpunkt der vorangegangenen Erhebung. Dennoch ist die Kapazitätsauslastung weiterhin leicht überdurchschnittlich. Diese Aussage gilt für die Industrie insgesamt ebenso wie für alle drei Hauptgruppen – Vorleistungsgüterhersteller, Investitionsgüterhersteller und Konsumgüterproduzenten. Das bestätigt, dass die momentane Situation in der Industrie als befriedigend angesehen werden kann. In den nächsten sechs Monaten erwarten die Unternehmen allerdings eine beträchtlich schlechtere Geschäftsentwicklung. Die Produktionspläne deuten daher auf eine merkliche Drosselung der Fertigung hin. Mit zusätzlichem Personal planen die Unternehmen nicht mehr.

Im **Bauhauptgewerbe** hat sich das Geschäftsklima etwas verschlechtert. Die Geschäftslage wird kaum verändert beurteilt; im gesamten bisherigen Jahresverlauf ist die Geschäftssituation im Bauhauptgewerbe nahezu stabil geblieben. Die Unternehmen lasten ihre Gerätekapazitäten ähnlich stark aus wie im Vorjahr, die Unzufriedenheit mit den Auftragsbeständen hat im Vergleich zum Oktober 2007 leicht abgenommen. Die Erwartungen bezüglich der weiteren Bautätigkeit sind im Oktober nicht so negativ wie im September, insgesamt sind die Produktionsaussichten aber seit Jahresbeginn tendenziell abwärts gerichtet. Preisanhebungen planen die Unternehmen seltener.

Im **Großhandel** hat sich das Geschäftsklima verschlechtert. Allerdings bewerten die Unternehmen ihre Geschäftslage günstiger als im Vormonat. Für die Geschäftsentwicklung im nächsten halben Jahr sind sie jedoch erheblich zurückhaltender. Die positivere Lageeinschätzung geht dabei auf den *Konsumgütergroßhandel* zurück. Sowohl im Ge- als auch im Verbrauchsgüterbereich verbesserte sich die Geschäftssituation etwas. Für die nächsten sechs Monate rechnen die im Konsumgüterbereich tätigen Großhändler aber vermehrt mit einer Geschäftsabschwächung. Vor allem bei den besonders auf konjunkturelle Schwankungen reagierenden Gebrauchsgütern, wie etwa elektrischen Haushaltsgeräten, befürchten die Händler eine Verschlechterung der Geschäftssituation und planen daher, erheblich weniger neue Ware zu ordern. Im *Produktionsverbindungshandel* entwickelte sich die Geschäftslage uneinheitlich: Die Großhändler mit Vorprodukten berichten von einer ungünstigeren Situation, während die Großhändler mit Investitionsgütern die Lage etwas positiver sahen. Hinsichtlich der Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr sind die Großhändler im Produktionsverbindungshandel insgesamt jedoch noch skeptischer als im September. Sie wollen die Bestellung neuer Ware einschränken und rechnen kaum noch damit, Preisanhebungen durchsetzen zu können. Bemerkenswert sind auch

Abb. 4
Bauhauptgewerbe

Erwartete Bautätigkeit

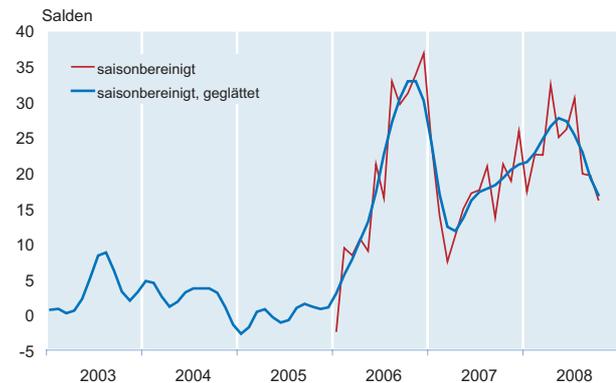


Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und abnehmende Bautätigkeit

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5
Einzelhandel

Preiserwartungen

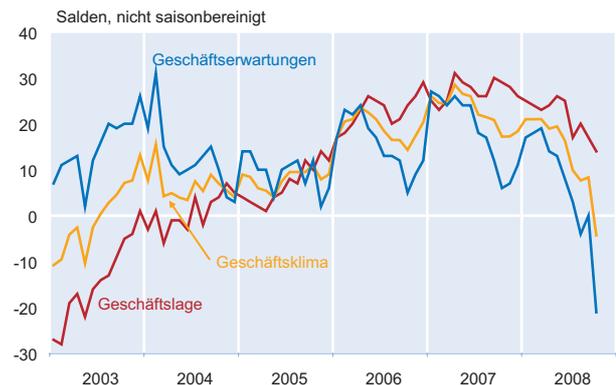


Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Einzelhandelspreise

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Dienstleistungen

Geschäftsentwicklung



Quelle: ifo Konjunkturtest.

die Resultate bei den baunahen Großhandelssparten: Sowohl die Geschäftslage als auch die Geschäftserwartungen haben sich hier verbessert. So berichten etwa die Händler mit Elektroinstallationszubehör und der Großhandel mit Installationsbedarf für Gas, Wasser und Heizung von einer guten Geschäftslage. Dies deutet darauf hin, dass die Bautätigkeit im Ausbaugewerbe ebenfalls positiv ist.

Die Einzelhandelsunternehmen beurteilen ihre Geschäftssituation im Oktober etwas günstiger, die Umsätze werden ähnlich wie im Vorjahr bewertet. Im September bezeichneten die Händler die Umsätze noch als deutlich negativer. Obwohl sie die Lagerbestände weniger häufig als zu groß erachten, wollen die Befragungsteilnehmer noch zurückhaltender neue Ware bestellen. Ihre Geschäftsperspektiven für das kommende halbe Jahr schätzen sie wieder skeptischer ein. Preisanhebungen planen die Einzelhändler erneut etwas weniger häufig, im Wesentlichen sieht nur der Nahrungsmittelleinzelhandel weiterhin deutliche Preisanhebungen vor. Im übrigen Einzelhandel hat sich die Tendenz zu Preiserhöhungen gelegt. Der Bekleidungseinzelhandel, der Einzelhandel mit Haushaltsgegenständen und der Einzelhandel mit elektrotechnischen Erzeugnissen und elektronischen Haushaltsgeräten kalkulieren sogar mit kräftigen Preisabschlägen.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsgewerbe**² Deutschlands ist im Oktober deutlich gesunken. Die derzeitige Geschäftslage wird von den Befragungsteilnehmern erneut weniger positiv eingestuft, ist aber insgesamt noch gut. Die Dienstleister rechnen jedoch mit einem erheblich schwächeren Geschäftsverlauf in den nächsten sechs Monaten; die Erwartungskomponente des Geschäftsklimas hat sich stark verschlechtert. Die Umsätze konnten wie bereits im Vormonat nur minimal gesteigert werden, und die Unzufriedenheit mit den Auftragsbeständen hat kaum abgenommen. Für die nächsten drei Monate erwarten die Umfrageteilnehmer eine leicht sinkende Nachfrage. Die Einstellungsbereitschaft im Dienstleistungsgewerbe ist daher weiter merklich gesunken. Im Bereich *Transport und Logistik* hat sich das Geschäftsklima deutlich verschlechtert. Die Firmen sind hier unzufriedener mit ihrer derzeitigen Geschäftslage und erwarten einen klar schwächeren Geschäftsverlauf in den nächsten sechs Monaten. Die Unternehmen klagen vermehrt über unzureichende Auftragsbestände und gehen zudem von einer sinkenden Nachfrage im nächsten Vierteljahr aus. Preisanhebungen glauben sie in den nächsten Monaten kaum noch durchsetzen zu können. Ähnlich ist die Situation in der *Werbebranche*: Die momentane Geschäftslage wird weniger gut beurteilt, und die Unternehmen rechnen mit einer nachlassenden Geschäftsentwicklung. Die Unzufriedenheit mit den Auftragsbeständen hat unter den Befragungsteilnehmern zugenommen,

zusätzliches Personal wollen sie nicht mehr einstellen. Ebenfalls erheblich verschlechtert hat sich das Geschäftsklima im Bereich *Personal-, Stellenvermittlung und Überlassung von Arbeitskräften* – zu dem die Zeitarbeitsfirmen zählen. Zwar berichten die Unternehmen lediglich von einer etwas weniger guten Geschäftslage, doch rechnen sie mehrheitlich mit einem Geschäftsrückgang im kommenden halben Jahr. Mit den Bereichen Transport und Logistik sowie Überlassung von Arbeitskräften stellen sich wichtige unternehmensnahe Dienstleister auf eine Abschwächung der Geschäfte ein und befinden sich damit im Einklang mit den Industriefirmen. Eingetrübt hat sich auch das Geschäftsklima bei den *DV-Dienstleistern*, dennoch heben sie sich positiv ab: Die derzeitige Geschäftslage bewerten die Unternehmen noch etwas positiver als im Vormonat. Für die nächsten sechs Monate erwarten sie zwar keine weitere Verbesserung der Geschäftssituation, aber eine nahezu stabile Entwicklung. Daher suchen die DV-Dienstleister weiterhin zusätzliche Mitarbeiter.

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



CESifo International Spring Conference 2009



Vorankündigung: Berlin 19-20 März 2009

Die Frühjahrskonferenz der CESifo Gruppe hat es sich zur Aufgabe gemacht, Themen zur Wirtschaft und zur Wirtschaftspolitik zu behandeln, die sich den vor uns liegenden Problemen widmen:

Im Jahr **2007** wurde unter der Überschrift:
“Europe’s Prospects in the Face of Slower Economic Growth”
der Frage nach den Auswirkungen der sich anbahnenden Finanzmarktkrise auf die Wirtschaft nachgegangen.

Im Jahr **2008** wurden unter der Überschrift:
“Europe’s Economy at a Crossroads”
die Ursachen der Finanzmarktkrise und der Konsolidierungsbedarf untersucht.

Im Jahr **2009** werden wir uns mit dem Thema beschäftigen:
“The Outlook for the World Economy After the Financial Market Crisis”
Hierbei werden der bisherigen Tradition folgend sowohl die Muster regionaler als auch sektoraler Entwicklungen analysiert.

Kontakt

Veranstaltungsleitung:

Herr Dr. Hans-Günther Vieweg
Tel: ++49-89-9224-1362
Email: vieweg@ifo.de

<http://www.ifo.de/isc>

Organisation:

Frau Deirdre Hall
Tel.: ++49-89-9224-1410
Email: hall@cesifo.de

ifo Forschungsberichte

- 23 *Fluktuationen des Wohnimmobilienmarktes. Mikroökonomische Grundlagen und makroökonomische Auswirkungen.*
Von S. Rady, V. Rußig. 200 S. 2004. € 28,-
- 24 *Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich.*
Von P. Friedrich, A. Kaltschütz, Ch.W. Nam. 378 S. 2005. € 20,-
- 25 *Identification of Available and Desirable Indicators for Patent Systems, Patenting Processes and Patent Rights.*
Von S. Lachenmaier. 49 S. 2005. € 14,-
- 26 *Auswirkungen familienpolitischer Instrumente auf die Fertilität.*
Von V. Meier. 50 S. 2005. € 18,-
- 27 *Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem.*
Von H. Hofmann, M. Werding. 197 S. 2005. € 30,-
- 28 *Berechnung der BIP-Elastizität öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu Prognosezwecken und Diskussion ihrer Volatilität.*
Von Th. Büttner, G. Flaig, A. Dehne, O. Hülsewig, P. Winkler. 100 S. 2006. € 20,-
- 29 *Chancen und Risiken veränderter Rahmenbedingungen für die Dienstleistungsunternehmen durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie.*
Von G. Nerb, H. Schmalholz, B. Frank, M. Gornig u.a. 348 S. 2006. € 20,-
- 30 *Ökonomische Auswirkungen umweltpolitischer Regulierungen. Eine Machbarkeitsstudie vor dem Hintergrund der Anforderungen der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzungen (IVU-Richtlinie).*
Von T. Rave, U. Triebswetter. 161 S. 2006. € 20,-
- 31 *Tu felix Austria: Wachstums- und Beschäftigungspolitik in Österreich und Deutschland im Vergleich.*
Von Th. Büttner, P. Egger, H. Hofmann, Chr. Holzner u.a. 98 S. 2006. € 20,-
- 32 *Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils zum Sportwettmarkt auf die deutsche Volkswirtschaft.*
Von L. Hornuf unter Mitarb. von G. Britschkat, R. Lechner, G. Nerb. 51 S. 2006. € 40,-
- 33 *ifo Konjunkturumfragen und Konjunkturanalysen. Ausgewählte methodische Aufsätze aus dem ifo Schnelldienst.*
Von K. Abberger, G. Flaig, W. Nierhaus. 240 S. 2007. € 42,-
- 34 *Das Rentenmodell der katholischen Verbände.*
Von M. Werding, H. Hofmann, H.-J. Reinhard. 213 S. 2007. € 18,-
- 35 *Different approaches to implementation of the IPPC Directive and their impact on competitiveness. Some evidence from the steel and glass industry.*
Von T. Rave, U. Triebswetter. 271 S. 2007. € 25,-
- 36 *Positionierung der deutschen Industrie im globalen Konsolidierungsprozess.*
Von M. Reinhard, H. Schedl unter Mitarb. v. A. Buchwald, R. Henger. 144 S. 2007. € 25,-
- 37 *Industriennahe Forschungs- und Technologiepolitik der chinesischen Regierung.*
Von G. Nerb, M. Reinhard, Chr. Schmidkonz unter Mitarb. von S. Schönherr, M. Taube, C. Wasmer. 139 S. 2007. € 20,-
- 38 *Übertragbarkeit risikoabhängiger Alterungsrückstellungen in der privaten Krankenversicherung.*
Von V. Meier, M. Werding. 41 S. 2007. € 18,-
- 39 *Exportentwicklung und Exportpotenziale der bayerischen Außenwirtschaft.*
Von M. Larch, G. Nerb, R. Osterkamp. 240 S. 2007. € 20,-
- 40 *Sektorspezifische Regulierung: Transitorisch oder ad infinitum? Eine internationale Bestandsaufnahme von Regulierungsinstitutionen.*
Von H. Schedl, K. Sülzle. 124 S. 2008. € 15,-
- 41 *Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen.*
Von T. Büttner, F. Holm-Hadulla, R. Parsche, C. Starbatty. 213 S. 2008. € 25,-
- 42 *Fertility and Prosperity. Links Between Demography and Economic Growth.*
Von M. Werding, S. Munz, V. Gács. 280 S. 2008. € 23,-
- 43 *Valuation of Privatization in Europe by Experts and Stakeholders: Results of Explorative Surveys and Interviews. EU-supported Project Understanding Privatization Policy: Political Economy and Welfare Effects.* Von G. Nerb, S. Schönherr, B. Schroeder, L. Hornuf, J. Koenig, M. Mauch, J. Pahlke. 82 S. 2008. € 18,-

Zu beziehen beim

ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Poschingerstr. 5, 81679 München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

