



**3 | 2014**

67. Jg., 6.–7. KW, 13. Februar 2014

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Gabriel Felbermayr, Wilhelm Kohler, Volker Treier, Heribert Dieter, Christoph Herrmann, Cosimo Beverelli, Simon Neumüller und Robert Teh, Richard Senti, Matthias Lücke, Peter-Tobias Stoll*

- Bali-Abkommen: Wer gewinnt, und wer trägt die Kosten?

*Christoph M. Schmidt und Benjamin Weigert*

- Nachtrag: Geht die Koalitionsvereinbarung zu Lasten der Wirtschaft und der Steuerzahler?

### **Forschungsergebnisse**

*Ulrich van Suntum*

- Indirekte Beschäftigungseffekte branchenspezifischer Mindestlöhne

### **Daten und Prognosen**

*Ludwig Dorffmeister*

- Europäischer Wohnungsbau: Moderat aufwärts

*Wolfgang Nierhaus*

- Realwert des Bruttoinlandsprodukts: Aktuelle Ergebnisse

### **Im Blickpunkt**

*Martin Braml und Klaus Wohlrabe*

- Neues Ranking, alte Fehler – das »Global Go-To Think Tank«-Ranking 2013

*Luise Röpke und Jana Lippelt*

- Kurz zum Klima: Bodenversiegelung in Deutschland und Europa

*Anita Jacob-Puchalska*

- ifo Personalleiterbefragung – Einfluss der Eurokrise auf den Personalbestand

*Klaus Wohlrabe*

- ifo Konjunkturtest Januar 2014

**ifo** Institut

**Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung**

an der Universität München e.V.

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Bali-Abkommen: Wer gewinnt, und wer trägt die Kosten?

3

Anfang Dezember 2013 einigten sich die Mitgliedsländer der WTO auf ein neues Welthandelsabkommen. *Gabriel Felbermayr*, ifo Institut und Universität München, sieht einen Anpassungsbedarf der WTO an die neue Gemengelage in der Weltwirtschaft, da in Zukunft immer häufiger in regionalen Abkommen zusammengefasste Ländergruppen als zentrale Spieler des Welthandels auftreten werden. Für *Wilhelm Kohler*, Universität Tübingen, hat das Ergebnis zwar Potenzial, aber mit »Trade Facilitation« betrete die WTO ein Terrain, in dem ihr Ansatz zur Handelsliberalisierung an Bedeutung verliere. *Volker Treier*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, betrachtet die Vereinbarung als Gewinn für die Wirtschaft. Ein Verlierer bei den Ergebnissen von Bali sei nicht auszumachen. Nach Meinung von *Heribert Dieter*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, ist die Vereinbarung von Bali ein wichtiger Schritt, aber der Konflikt zwischen der multilateralen Ordnung und den konkurrierenden Präferenzabkommen sei noch nicht überwunden. Und *Christoph Herrmann*, Universität Passau, hält fest, dass das Bali-Paket eher eine Mischung kleiner Lösungen für Einzelprobleme darstellt als den großen Durchbruch für die Doha-Runde. Nach den Berechnungen von *Cosimo Beverelli*, *Simon Neumüller* und *Robert Teh*, WTO, kann eine erfolgreiche Umsetzung des Abkommens zu einem Anstieg des Handels und so zu einer Wohlfahrtsverbesserung führen. *Richard Senti*, ETH Zürich, bezeichnet die effektiven Verhandlungserfolge der WTO-Ministerkonferenz eher als »bescheiden«, aber immerhin sei die Phase des Stillstands beendet und eine Atmosphäre des Aufbruchs geschaffen worden. Für *Matthias Lücke*, Institut für Weltwirtschaft Kiel sind die Entscheidungen von Bali weder ein Grund für Euphorie noch für Resignation mit Blick auf die WTO. Fortschritte beim Abbau wirtschaftlich bedeutsamer Handelsbarrieren seien aber vor allem durch bilaterale Abkommen zu erwarten. *Peter-Tobias Stoll*, Universität Göttingen, gibt zu bedenken, dass die in Bali behandelten Themen nur Randbereiche der in der Doha-Runde anstehenden Konfliktfelder ausmachen und deshalb weitere Anstrengungen notwendig sind, um die Doha-Runde im Ganzen abzuschließen.

#### Nachtrag: Mindestlohn, Mütterrente, Pkw-Maut: Geht die Koalitionsvereinbarung zu Lasten der Wirtschaft und der Steuerzahler?

35

Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst Nr. 2/2014 äußern sich *Christoph M. Schmidt*, RWI und Sachverständigenrat und *Benjamin Weigert*, Sachverständigenrat, zu den Koalitionsvereinbarungen. Ihrer Ansicht nach vernachlässigt die Wirtschaftspolitik die Frage, wie die Herausforderungen der Zukunft gemeistert werden sollen.

### Forschungsergebnisse

#### Indirekte Beschäftigungseffekte branchenspezifischer Mindestlöhne

39

*Ulrich van Suntum*

Empirische Studien finden oft keine negativen Beschäftigungseffekte branchenbezogener Mindestlöhne. *Ulrich van Suntum*, Universität Münster, zeigt jedoch, dass eine Betrachtung der Beschäftigungsentwicklung in der jeweiligen Mindestlohnbranche zu kurz greift. So kommt es bei unelastischer Nachfrage zwangsläufig zu Kaufkraftentzugseffekten und entsprechenden Beschäftigungseinbußen in anderen Sektoren, die selbst von dem Mindestlohn gar nicht betroffen sind.

## Daten und Prognosen

### Europäischer Wohnungsbau: Moderat aufwärts

45

Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Winterkonferenz 2013

*Ludwig Dorffmeister*

Nach den Prognosen der EUROCONSTRUCT-Mitglieder dürften die Wohnungsbauleistungen in den 19 Partnerländern 2014 voraussichtlich wieder moderat zunehmen. Insgesamt erwarten die Bauexperten eine Ausweitung des Wohnungsbaus um fast 1½%. In den beiden Vorjahren waren die Bauleistungen preisbereinigt um mehr als 4% bzw. um gut 2% geschrumpft. Die Aussichten für die kommenden Jahre bleiben gedämpft. So wird die Wohnungsbaunachfrage 2015 und 2016 aller Voraussicht nach nur um gut 2% bzw. um knapp 2½% zulegen.

### Realwert des Bruttoinlandsprodukts: Aktuelle Ergebnisse

52

*Wolfgang Nierhaus*

Das Statistische Bundesamt berechnet seit dem Jahr 1999 neben dem realen Bruttoinlandsprodukt auch den Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Der vorliegende Beitrag präsentiert Ergebnisse für das Jahr 2013 und gibt einen Ausblick auf das laufende Jahr.

## Im Blickpunkt

### Neues Ranking, alte Fehler – das »Global Go-To Think Tank«-Ranking 2013

56

Martin Braml und Klaus Wohlrabe

Im Januar 2014 wurde das aktuelle »Global Go-To Think Tank«-Ranking veröffentlicht. Eine erneute Prüfung der Qualität des Rankings zeigte, dass die bereits 2010 und 2012 erhobene Kritik an dem Rankingverfahren nach wie vor Gültigkeit hat. Die Ergebnisse sind nur mit höchster Vorsicht zu genießen

### Kurz zum Klima: Bodenversiegelung in Deutschland und Europa

60

*Luise Röpke und Jana Lippelt*

Überall auf der Welt findet eine zunehmende Versiegelung des Bodens statt. Die Gründe für den steigenden Flächenbedarf – hauptsächlich Bevölkerungs- und/oder Wirtschaftswachstum – unterscheiden sich nicht wesentlich in den verschiedenen Ländern. Gleiches gilt für die Auswirkungen von Bodenversiegelung. Der Artikel bezieht sich beispielhaft auf die Situation in Deutschland und ordnet diese in einen europäischen Kontext ein.

### ifo Personalleiterbefragung – Sonderfrage zum Einfluss der Eurokrise auf den Personalbestand

64

*Anita Jacob-Puchalska*

Nach den Ergebnissen einer ifo-Umfrage bei mehr als 1 000 Personalleiter aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen hat die Eurokrise in rund 13% der befragten Unternehmen einen Einfluss auf die Personalplanung.

### ifo Konjunkturtest Januar 2014 in Kürze: Die Wirtschaft startet hoffnungsfroh ins neue Jahr

66

*Klaus Wohlrabe*

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich zum dritten Mal in Folge verbessert. Die Bewertung der aktuellen Geschäftslage ist auf den höchsten Wert seit Juni 2012 gestiegen. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf waren fast drei Jahre lang nicht mehr so optimistisch wie heute.

Anfang Dezember 2013 einigten sich die Mitgliedsländer der WTO auf ein neues Welthandelsabkommen. Führen die vereinbarten Handelserleichterungen zu einem Aufschwung des Welthandels, und wer profitiert davon?

## Bali und die Zukunft der WTO

Am 7. Dezember 2013 feierten die 159 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) einen historischen Durchbruch. Zum ersten Mal seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 hätte die Organisation »wirklich geliefert«, berichtete der Generaldirektor Roberto Azevedo.

Das klingt so, als wäre die WTO seit ihrer Gründung inaktiv gewesen. Das war sie nicht. Neue Mitglieder wurden zugelassen, darunter Schwergewichte wie China oder Russland. Die WTO hat während der Weltwirtschaftskrise 2008/09 mitgeholfen, protektionistische Wirtschaftspolitiken zu verhindern. Sie ist ihrer Rolle als Polizei des Welthandels gerecht geworden. Das sind wichtige Erfolge, die man nicht gering schätzen darf.

Allerdings ist es in der Tat so, dass die WTO in den ersten 18 Jahren seit ihrer Gründung kein großes neues Handelsabkommen zustande brachte. Das lag nicht am Fehlen von Ambitionen. Im Jahr 2001 starteten Gespräche zur sogenannten Doha Development Agenda, die im Wesentlichen den Abbau von Agrarsubventionen im Norden und den Abbau von Zöllen im Süden umfasste. Mit dem Konsens von Bali sendet die WTO ein Lebenszeichen; aber von Zollabbau oder Verringerung der Agrarsubventionen ist dort nicht die Rede. Vielmehr wurden beschlossen, die bürokratische Abwicklung von Handelsgeschäften zu vereinfachen. Wenn den noch recht vagen Ankündigungen konkrete Schritte folgen, dann ist das ein kleiner, aber doch realer Erfolg, über den man sich freuen kann. Gleichzeitig machen die Vorgänge von Bali deutlich, mit welchen Schwierigkeiten die WTO zu kämpfen hat. Das lässt sich an den Antworten auf drei zentrale Fragen deutlich erkennen.

\* Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

## Erstens: Bali, warum jetzt?

Der Zeitpunkt der Einigung ist bemerkenswert, denn eine Einigung zum Bürokratieabbau hätte man schon viel früher verkünden können. Seit 2004 wurde dazu verhandelt, aber von großen Meinungsunterschieden zu dem Thema war nichts zu hören, ganz im Gegensatz zu den Streitigkeiten im Agrar- und Zollbereich. Die Doha-Runde stand bisher unter der Philosophie des »single undertaking«: Einzelne Themen werden nicht einzeln verhandelt und abgeschlossen, sondern im Paket. Die Einigung von Bali weicht von diesem Prinzip erstmals ab; das ist erfreulich, denn kleine Fortschritte sind besser als Stillstand. Nur: Warum gelangen die WTO-Verhandler gerade jetzt zu dieser lange überfälligen Einsicht?

Die Welthandelsordnung verändert sich rasant. Es gibt bereits etwa 400 bilaterale Handelsabkommen, die einen immer größeren Anteil des Welthandels betreffen. Und das Wesen der Abkommen ändert sich ebenfalls: Die EU und die USA verhandeln Abkommen der nächsten Generation, die über das Abschaffen von Zollbarrieren deutlich hinausgehen und in ihrer Größe alles bisher Dagewesene in den Schatten stellen. Wenn die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) Wirklichkeit werden sollten, dann hätten die OECD-Länder unter sich de facto Freihandel vereinbart.<sup>1</sup> Exporteure aus dem Süden werden dabei relativ schlechter gestellt, weil ihre Handelskosten nicht sinken und sie dadurch im Vergleich zu Wettbewerbern aus dem Norden in den USA, EU oder Japan ins Hintertreffen gelangen. Diese für den Süden schädlichen Handelsumlenkungseffekte sind umso höher, je höher die Handelskosten insgesamt



Gabriel Felbermayr\*

<sup>1</sup> Die USA haben bereits Abkommen mit Australien, Chile, Korea und Mexiko; TPP würde zusätzlich Japan und Neuseeland enthalten. Die EU hat bereits Abkommen mit Chile, Korea, Mexiko, und verhandelt derzeit mit Japan.

sind. Je wahrscheinlicher TTIP und TPP werden, umso höher sollte die Bereitschaft des Südens sein, Zugeständnisse zu machen. Brasilien und Indien haben bisher Erfolge bei der Doha-Runde verhindert. Man kann vermuten, dass sie in Bali nur wegen der sich verändernden strategischen Situation konzilianter waren. Das heißt: Die WTO war in Bali eine Getriebene. Azevedo ist eben nicht der Bauherr einer neuen Welthandelsordnung, sondern er reagiert auf die Fortschritte anderer. Dieser Zustand wird sich vermutlich noch verstärken, denn auch die Entwicklungsländer setzen vermehrt auf regionale Abkommen. In Ostasien soll rund um die ASEAN-Staatengemeinschaft ein Abkommen entstehen, das China und Indien enthält; in Lateinamerika wird an einer neuen »Pazifikallianz« gebaut (Chile, Kolumbien, Peru, Mexiko); Russland möchte seine bilateralen Abkommen mit den ehemaligen Sowjetrepubliken ausbauen und vertiefen. All dies setzt die WTO immer stärker unter Druck und verdrängt sie zunehmend aus der führenden Rolle.

### Zweitens: Was wurde beschlossen?

Wie gesagt, die eigentlichen Doha-Themen – Marktzugang im Süden, Agrarsubventionen im Norden – bleiben unerledigt. Diese Themen sind deshalb schwierig, weil sie asymmetrisch sind. Die maximal erlaubten Importzölle für Industriewaren sind im Norden schon sehr gering (durchschnittlich 3–4%); im Süden sind sie typischerweise zehn Mal so hoch (z.B. Indien 34,5%, Brasilien 30,8%).<sup>2</sup> Im Agrarbereich sind die Zölle der EU und Japans noch deutlich zweistellig, und es existiert eine Vielzahl anderer Barrieren (z.B. Quoten) und verzerrender Politiken (z.B. Subventionen). In Bali wurden hierzu keine Fortschritte erzielt.

Die Absenkung der Kosten bürokratischer Barrieren ist im Unterschied zur klassischen Handelspolitik symmetrisch, denn sie umfasst alle Bereiche des Handels und betrifft alle Länder gleichermaßen. Außerdem ist zu vermuten, dass die Kosten in den letzten Jahrzehnten eher gestiegen als gesunken sind, und zwar wegen der Zunahme präferentieller Handelsabkommen, denn diese machen teure Ursprungszertifikate notwendig und verkomplizieren die Zollabwicklung. Im Unterschied zu Zöllen sind bürokratische Barrieren aber schwer kostenmäßig zu quantifizieren. Wenn man die Absenkung der Barrieren verspricht, weiß man eigentlich nicht genau, worüber man spricht. Die in Bali verabschiedeten Texte sind wenig konkret, was genaue Maßnahmen angeht. Außerdem bleibt unklar, wie die WTO den tatsächlichen Fortschritt bei der Entbürokratisierung objektiv überprüfen will. Schließlich befassen sich die Abmachungen mit den Barrieren an der Grenze, und nicht mit regulatorischen Marktzugangsregeln »hinter der Grenze«, die zwar für heil-

mische und ausländische Produzenten gleichermaßen gelten, die ausländischen aber faktisch benachteiligen. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten scheinen die kursierenden Schätzungen der Wohlfahrtseffekte des Bali-Abkommens übertrieben.

Hinter dem Kompromiss von Bali steht also weniger Substanz, als man sich wünschen würde. Außerdem hängt nun vieles an der konkreten Umsetzung der Vereinbarung. Wie überschwänglich der Erfolg in Bali gefeiert wurde, ist ein Hinweis darauf, wie riesig die Probleme sein müssen, mit denen die WTO in den letzten Jahren zu kämpfen hatte.

### Drittens: Wie kam Bali zustande?

Der Kompromiss in Bali kam in letzter Sekunde zustande, nachdem Kuba, Ecuador, Venezuela und Bolivien ihren Widerstand gegen das Paket aufgegeben hatten. Diese Länder hatten sich quergelegt, um von den USA eine Lockerung des Embargos gegen Kuba zu erreichen. Damit war gefährdet, worüber sich die 159 Mitgliedsländer der WTO bereits geeinigt hatten. Das Gerangel zeigt wieder einmal, wie leicht die WTO erpressbar ist. Eine Gemeinschaft von Staaten, die demokratische und autokratische, marktwirtschaftlich und planwirtschaftlich orientierte, reiche und arme Länder umfasst und die jedem dieser Staaten ein Vetorecht einräumt, ist unweigerlich schwerfällig. Das erschwert die legislative Rolle der WTO, neue Regeln zu vereinbaren, die den immer komplexer werdenden Umständen des Welthandels gerecht werden. Die Rolle der WTO, bestehende Regeln zu überwachen und Regelverstöße zu ahnden, ist dadurch aber weniger beeinträchtigt. Das erklärt auch, warum die WTO einerseits sehr erfolgreich das Wiedererstarken protektionistischer Tendenzen in der Wirtschaftskrise verhindert hat, aber gleichzeitig die Doha-Runde nicht voranbringen konnte.

Die große Heterogenität innerhalb der Mitgliedschaft macht es der WTO schwer, ihr Regelwerk zu modernisieren. Die Herausforderungen sind vielfältig. Wie kann verhindert werden, dass der Abbau tarifärer Handelsbarrieren durch neue Barrieren »hinter der Grenze« verwässert wird? Wie stellt man den freien Handel digitaler Produkte online sicher? Was muss getan werden, um den Handel in Dienstleistungen voranzubringen? Und wie können die Handelseffekte nationaler Klimapolitiken reguliert werden? Bei diesen Fragen sind sich die Mitgliedsländer nicht einig, und die Grenzen verlaufen, wie bei der Doha-Agenda, zwischen Norden und Süden.

Gerade weil die WTO sich in diesen und vielen anderen Zukunftsbereichen so schwer tut, sind bilaterale Verhandlungen für viele Staaten die erfolgsversprechende Alternative. Das Gerangel in Bali hat diesen Umstand einmal mehr deutlich gemacht.

<sup>2</sup> Die genannten Werte sind einfache Durchschnitte über die Maximalzölle (bound tariffs). Die Länder wenden häufig freiwillig deutlich niedrigere Werte an. Gegenstand der Verhandlungen sind aber naturgemäß die »bounds«.



Was ist nun das Fazit aus dieser Analyse? Zum einen ist klar, dass die WTO weiterhin in einer existentiellen Krise steckt, jedenfalls was ihre legislative Funktion angeht. Und es wird weiter eine Zunahme und Vertiefung regionaler Abkommen geben. Daraus resultiert aber nicht eine Entwertung der Streitschlichtungsrolle der WTO, ganz im Gegenteil: Je stärker die Weltwirtschaft in große Blöcke zerfällt, umso größer sind die potenziellen wirtschaftlichen Schäden aus Handelskriegen und umso wichtiger wird die WTO als Welthandelspolizei.

Zum anderen muss die WTO ihre Funktionsweise der neuen Gemengelage in der Weltwirtschaft anpassen. In der Zukunft werden immer weniger einzelne Länder, sondern in regionalen Abkommen zusammengefasste Ländergruppen als zentrale Spieler des Welthandels auftreten. Die WTO muss lernen, mit diesen umzugehen. Darin besteht eine Chance, denn es leichter mit einer geringeren Anzahl von gewichtigen Spielern zu verhandeln als mit einer hohen Anzahl von relativ unwichtigen. Dafür muss aber das Vetorecht einzelner Staaten eingeschränkt werden, ohne legitime Minderheiteninteressen zu missachten. Und die WTO muss Strategien entwickeln, die sicherstellen, dass die diskriminierende Wirkung regionaler Abkommen minimiert wird. Dazu braucht es vor allem neue Ideen und eine realistische Einschätzung des Status quo.



Wilhelm Kohler\*

## Das Welthandelssystem und die WTO nach »Bali 2013«

Mit dem Abkommen von Bali vom 7. Dezember 2013 liegt – zwölf Jahre nach Beginn der Verhandlungen – endlich ein konkretes Ergebnis der Doha-Runde vor. Die WTO beginnt damit ein neues Kapitel: Der internationale Handel soll in großem Stil von bürokratischen Hemmnissen befreit und durch transparentere Zulassungs- und Zollverfahren erleichtert werden. »Trade facilitation« ist das große Thema, von einer Reduktion noch bestehender Zölle ist – zumindest vorerst – nicht mehr die Rede. Das Potenzial ist groß, aber die vereinbarten Schritte sind wenig konkret und die Durchsetzbarkeit ist fraglich. Noch ist wenig tatsächliche Liberalisierung in Sicht. Vor allem aber betritt die WTO mit »trade facilitation« ein Terrain, in dem ihr Ansatz zur Handelsliberalisierung, geprägt durch Multilateralismus und Nichtdiskriminierung, an Bedeutung verliert.

### Was vereinbart wurde, und was nicht

Zur allgemeinen Überraschung konnte sich die WTO-Ministerkonferenz von Bali am 7. Dezember 2013 doch noch Einigung über ein neues Welthandelsabkommen erzielen. Es ist das neunte Abkommen dieser Art im Rahmen des Welthandelssystems, das mit dem allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1947 geschaffen wurde. Wir beobachten hier ein eigentümliches »Gesetz« steigender Grenzkosten: Die ersten vier Verhandlungsrunden nach dem GATT dauerten noch jeweils zwei Jahre, dann folgten die Kennedy Runde mit vier (1964–1967), die Tokyo-Runde mit sechs (1973–1979) und die Uruguay-Runde mit neun Jahren (1986–1994). Mit dem Marrakesch Abkommen von 1994 wurde die WTO als multilaterale Organisation mit Durchsetzungs- und Streitschlichtungsbefugnissen errichtet. Die Doha-Runde hatte schon 2001 begonnen, und es dauerte

\* Prof. Dr. Wilhelm Kohler lehrt an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Der Autor dankt Peter Eppinger und Benjamin Jung für sehr hilfreiche Kommentare zu einer ersten Fassung dieser Arbeit.

ganze zwölf Jahre, ehe nun mit dem Abkommen von Bali ein erster Durchbruch gelang.

Das Marrakesch-Abkommen von 1994 stellte einen großen Schritt der Liberalisierung dar. Im Vergleich dazu ist das Bali-Abkommen, obwohl neues Terrain betreten wird, ein bescheidener Schritt. Gemessen an der Relation zwischen Aufwand und Ertrag muss man das Bali-Abkommen wohl als das am wenigsten ergiebige aller bislang erzielten Welt-handelsabkommen bezeichnen. Schon im Vorfeld der Einigung wurde es als »Bali mini package« bezeichnet. Das Abkommen ist »mini«, weil es keine Zollsensenkungen beinhaltet, und weil die vereinbarten sonstigen Maßnahmen zur Handelsliberalisierung weitgehend sehr vage formuliert sind, sodass deren Umsetzung in den einzelnen Ländern kaum einwandfrei überprüft bzw. durchgesetzt werden kann. Allerdings ist die Doha-Runde mit dem Abkommen von Bali noch nicht zu Ende. Das Abkommen selbst sieht explizit vor, dass die Verhandlungen noch weitergeführt werden sollen.

Trotz der Enttäuschung ist das Abkommen wichtig und es muss nicht ohne Wirkung bleiben. Zunächst ist es ein Lebenszeichen der Zwillingsidee von Multilateralismus und Nichtdiskriminierung als Weg zur Liberalisierung des Welt-handels. Diese Idee, verkörpert und politisch umgesetzt durch das GATT bzw. die WTO, hat einen wesentlichen Anteil an dem historisch einmaligen Entwicklungspfad zur Wohlfahrtsmehrung, den weite Teile der Welt nach dem zweiten Weltkrieg beschritten haben. Sie wurde im Laufe der Doha-Runde mehrmals totgesagt, und nun wurde sie gewissermaßen wiederbelebt. Das ist symbolisch sehr wichtig, aber ob die WTO nach dieser Wiederbelebung zu neuer Gestaltungskraft finden wird, bleibt nach Bali noch sehr zweifelhaft.

Der Kern des Abkommens ist eine 29-seitige Beschreibung von Maßnahmen zur vereinfachten Handhabung von Zollvorschriften sowie allgemein Maßnahmen zur Beseitigung von Bürokratie (»red tape«) im grenzüberschreitenden Handel; das Abkommen heißt deshalb »Agreement on Trade Facilitation«. Der Rest umfasst eine Reihe von teils sehr kurzen Absichtserklärungen betreffend i) die Landwirtschaft sowie ii) gewisse prozedurale Verbesserungen für die am wenigsten entwickelten Länder im Bereich der Ursprungslandregeln, der Dienstleistungen und des Marktzugangs (»market access«) für Produkte dieser Länder in den Industrieländern. Damit soll wohl der Eindruck erweckt werden, das Abkommen von Bali werde dem mehrfach erhobenen Anspruch der Doha-Runde gerecht, die WTO-vermittelte Handelsliberalisierung nun endlich stärker in den Dienst der Entwicklungsländer zu stellen.

Was man in dem Bali Paket indes vergeblich sucht, ist eine konkrete Verpflichtung der Signatarstaaten zur Senkung der

Zollsätze, der sogenannten »MFN bound rates«. Das sind länderspezifische Höchstsätze für Importzölle, die jeweils für alle Importherkunftsländer gleichermaßen gelten (MFN steht für »most favored nation treatment«), und die allenfalls unterschritten, aber ohne Genehmigung der WTO nicht überschritten werden dürfen (deswegen »bound rates«). Alle bisherigen GATT-Abkommen waren durch relativ breit angelegte Senkungen dieser Zollsätze gekennzeichnet, und nach Start der Doha-Runde 2001 war man noch relativ lange davon ausgegangen, dass die Verhandlungen zu einem weiteren Zollabkommen führen würden. Dass man dazu nach zwölf Jahren noch nicht in der Lage war, ist gewiss eine herbe Enttäuschung.

Man mag einwenden, dass in dieser Hinsicht gerade wegen des Erfolgs früherer Verhandlungsrunden ohnehin nicht mehr viel zu holen war. Aber dieses Argument ist irreführend. Zwar liegen die tatsächlich angewandten Zölle in einem großen Teil der Welt (USA, Kanada, Europa, Australien, sogar China) im handelsgewichteten Durchschnitt schon deutlich unter 5%, aber in vielen Ländern Südamerikas und Afrikas sind sie viermal so hoch. Auch sind durchschnittliche Zollsätze ein nach unten verzerrtes Maß für die Barrierewirkung von Zöllen. Wichtig ist auch die Varianz, denn die negative Wohlfahrtswirkung eines Zolls nimmt mit der Höhe des Zollsatzes quadratisch zu. Und die Varianz in den angewandten Zollsätzen ist erheblich. Es ist also mitnichten so, dass das GATT und die WTO die historische Aufgabe der Zollliberalisierung schon erfüllt hätten.

### »Trade facilitation« versus Zollsenkung

Stattdessen setzte man nun in Bali auf »trade facilitation« (hier fortan mit TF abgekürzt). Worin besteht der Unterschied zu einem Handelsabkommen alten Typs, in dem es um Zollsensenkung geht (hier fortan mit ZS abgekürzt)? Bei TF geht es um die Beseitigung von Handelsbarrieren, deren Überwindung realen Ressourcenverzehr bedeutet und die importierten Güter teurer macht. Im Unterschied dazu kommt die Verteuerung bei einem Zoll gewissermaßen künstlich zustande; anstelle des realen Ressourcenverzehrs entstehen Zolleinnahmen des Staates. Es lohnt sich, diesen Unterschied etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Felbermayr u.a. (2013) vergleichen die beiden Typen von Handelsliberalisierung auf polare Weise: Im einen Fall sind die Handelsbarrieren ausschließlich *reale Handelskosten* (TF), im anderen Falle geht es nur um *Importzölle* (ZS). Der Vergleichbarkeit halber wird unterstellt, die Handelskosten seien – analog zu einem Wertzoll – als konstanter Anteil am Produktionswert des Gutes gegeben.<sup>1</sup> In beiden Fällen wird

<sup>1</sup> Diese Einschränkung ist hier nicht problemlos, denn die von TF betroffenen Bürokratiekosten sind nicht immer proportional zum Handelswert. In manchen Bereichen werden sie eher den Charakter von Fixkosten haben.



ein Land betrachtet, das diese Handelsbarrieren *unilateral* im Ausmaß reduziert. Geprüft wird, wie sich dadurch seine Wohlfahrt ändert.

Zunächst würde man erwarten, dass TF höhere Wohlfahrtsgewinne bringt als ZS, denn TF bewirkt eine reale *Kostenersparnis* auf Firmenebene und, wenn die Firmen im Wettbewerb stehen, auch niedrigere Preise für den heimischen Konsumenten. Letzteres tritt zwar auch bei ZS ein, dort steht aber der geringeren Zollbelastung eine Reduktion der Zolleinnahmen des Staates entgegen. Mit anderen Worten: Bei ZS gewinnen wir zwar als Konsumenten, verlieren aber auf der Einnahmenseite des Staatsbudgets.

Wenn darüber hinaus die erhöhte Importnachfrage auch zu einer Erhöhung der Weltmarktpreise der importierten Güter des betrachteten Landes führt, dann wird die geringere Zollbelastung teilweise durch höhere ausländische Produzentenpreise zunichte gemacht. Es kommt also zu einer Verschlechterung der »terms of trade« (TOT). Die geringere Zollbelastung schlägt sich in vollem Umfang in geringeren Staatseinnahmen nieder, kommt aber aufgrund der höheren Weltmarktpreise nur zum Teil als Entlastung beim heimischen Konsumenten an. Der gesamte Wohlfahrtseffekt einer Zollreduktion für das Importland kann sogar negativ sein. Bei einer Reduktion von realen Handelskosten ist dies nicht möglich. Zwar kann es auch dort zu einer Verschlechterung der TOT kommen, sodass die Kostensenkung nur zum Teil beim Konsumenten ankommt. Dieser Teil bleibt aber als Wohlfahrtsverbesserung bestehen, weil ihm kein Entfall von Zolleinnahmen gegenübersteht.

Dieser Unterschied zwischen TF und ZS wirkt aber nicht zwingend zugunsten von TF. Man erkennt dies am besten anhand des hypothetischen Extremfalls, in dem die realen Handelskosten bzw. der Zollsatz zunächst prohibitiv hoch sind, sodass gar kein Handel stattfindet (Autarkie), und in dem Handelsliberalisierung bedeutet, dass auf einen Schlag kostenloser Freihandel möglich wird. Das ist kein realistisches Szenario, wohl aber ein hilfreicher Referenzpunkt für unsere Betrachtung, denn in diesem Szenario verschwindet der Unterschied zwischen TF und ZS. Der Grund dafür ist einfach: Beim Wechsel von Autarkie zu Freihandel entstehen weder vorher noch nachher jemals wirklich Handelskosten bzw. Zolleinnahmen. Egal also, ob es Zölle oder andere Barrieren sind, die den Handel vor dem Wechsel zu Freihandel vereiteln, der Effekt dieses Wechsels ist derselbe.

Anders sieht der Vergleich bei kleineren Schritten der Handelsliberalisierung aus. Geht man wieder davon aus, dass der Zollsatz bzw. die Handelskosten anfangs prohibitiv hoch sind, unterstellt aber nun eine nur geringfügige Reduktion (im Unterschied zur kompletten Beseitigung) der jeweiligen Handelsbarriere, dann bewirkt die ZS eine höhere Wohl-

fahrtsmehrung als TF. Der Grund ist einfach: Im einen Falle (ZS) bewirkt der nun aufgenommene Handel Zolleinnahmen, im anderen Falle (TF) bewirkt er realen Ressourcenverzehr. Stellt man sich nun in beiden Fällen sukzessive Runden der Handelsliberalisierung vor, so kann man den Vergleich am anderen Ende auch für den »letzten Schritt« anstellen, d.h. für die komplette Beseitigung der zuletzt noch verbliebenen Barrieren. Dieser Vergleich geht zugunsten von TF aus. Der Grund ist wieder schnell erkannt: Im Falle von TF erfasst die Beseitigung des letzten Elements von kostspieliger Bürokratie das denkbar größte Handelsvolumen, die reale Ressourcenersparnis ist also insgesamt besonders groß. Der letzte Schritt der Zollsenkung erfasst ebenfalls das denkbar größte Handelsvolumen, aber hier ist dies nicht mit realer Ressourcenersparnis verbunden. Stattdessen führt die Beseitigung der Zollbelastung in gleicher Höhe zu einem Entfall von Zolleinnahmen.

In Jargon formuliert bedeutet dies, dass der unmittelbare Wohlfahrtseffekt einer ZS nur ein Effekt *zweiter Ordnung* ist, während jener von TF *erster Ordnung* ist. In beiden Fällen kann es neben diesem unmittelbaren Effekt auch zu einer Erhöhung der ausländischen Produzentenpreise (TOT-Verschlechterung) kommen. Dieser Effekt ist immer erster Ordnung, er erfasst in beiden Fällen das gesamte Importvolumen. Die Preiserhöhung kann aber niemals größer ausfallen als der unmittelbare Preissenkungseffekt einer Zollsenkung bzw. Verringerung der Handelskosten. Also bleibt bei TF immer ein positiver Wohlfahrtseffekt übrig; es lohnt sich mithin auch der »letzte Schritt« der Liberalisierung. Bei ZS hingegen ist dieser Schritt zwingend schädlich. Die TOT-Verschlechterung dominiert als Effekt erster Ordnung die Verringerung der Zollbelastung, die ein Effekt zweiter Ordnung ist. Ich nenne dies hier fortan das »Problem des letzten Schrittes« bei ZS.

Was bedeutet all dies für die praktische Politik der Handelsliberalisierung? Es bedeutet, dass ein einzelnes Land immer den Anreiz verspüren sollte, Handelsliberalisierung durch TF auch *unilateral* vorzunehmen, also unabhängig davon, ob andere Länder mitziehen. Bei ZS gilt dies hingegen nur dann, wenn die Ausgangssituation durch hinreichend hohe Zollsätze charakterisiert ist. Sind die Zollsätze aufgrund vergangener Liberalisierungsschritte schon relativ gering, dann verschwindet dieser Anreiz zu unilateraler ZS. Die einzelnen Länder würden durch den »letzten Schritt« der Liberalisierung nur dann profitieren, wenn sie ihn alle gemeinsam, also *multilateral*, unternehmen. Ohne Mechanismus der internationalen Kooperation würde eine multilaterale ZS nie zustande kommen, obwohl alle Länder gemeinsam davon profitieren könnten. Mit anderen Worten, unilaterale Liberalisierung durch ZS scheitert im »letzten Schritt« am Gefangenendilemma, während unilaterale Liberalisierung durch TF auch im »letzten Schritt« von Vorteil ist.

### Warum beinhaltet das Bali-Abkommen keine Zollsenkungen?

Die Handelspolitik hat natürlich nicht die Wahl zwischen einer Welt, in der die Handelsbarrieren ausschließlich aus realen Handelskosten bestehen, und einer Welt, in der sie nur aus Zöllen bestehen. In der Realität existieren beide Typen von Handelsbarrieren nebeneinander, und Liberalisierung kann sehr wohl durch TF und ZS zugleich erfolgen. Es ist offensichtlich, dass das oben skizzierte »Problem des letzten Schrittes« für *unilaterale* ZS auch dann existiert, wenn neben Zöllen auch reale Handelskosten gegeben sind. Und es scheint sehr plausibel, dass die Zölle in vielen Ländern mittlerweile so niedrig geworden sind, dass der Anreiz für unilaterale ZS weitgehend verschwunden ist, weil der negative TOT-Effekt den Effekt geringerer Zollbelastung dominiert. Es bedarf also für Handelsliberalisierung eines Mechanismus der internationalen Kooperation.

In der Bereitstellung eines solchen Mechanismus in Form von *multilateralen* Verhandlungen besteht in der Tat eine zentrale Daseinsberechtigung für die WTO. Wenn man sich nun im Rahmen der Doha-Verhandlungen nicht zu weiteren Zollsenkungen durchringen konnte, wohl aber zu »trade facilitation«, so könnte dies mit dem eben erwähnten Gefangenendilemma zu tun haben. Der Punkt ist hier, dass dieses Dilemma nicht automatisch für jede beliebige multilaterale ZS verschwindet. Konkrete Formeln für multilaterale Zollsenkungen, die das zuvor skizzierte Anreizproblem des Gefangenendilemmas zu lösen vermögen, liegen nicht ohne weiteres auf der Hand. Sie müssen in den Verhandlungen erst mühsam gefunden werden.

Frühere Runden haben sich auf bestimmte Formeln der ZS geeinigt, die über das ganze Güterspektrum (ausgenommen landwirtschaftliche Güter) angewandt wurden und zu einer mehr oder weniger starken Harmonisierung der Zollstruktur geführt haben. Zunächst war daran gedacht, die schon in der Tokyo-Runde (1973–1979) erfolgreich verwendete »Schweizer Formel« auch in der Doha-Runde anzuwenden. Diese hat einen starken Harmonisierungseffekt, indem hohe Ausgangszölle automatisch überproportional hohe Zollsenkungen bewirken. Offenbar aber stellen diese oder andere Formeln der multilateralen ZS angesichts des schon niedrig gewordenen Ausgangsniveaus der Zollsätze für viele Länder keine überzeugenden Lösungen für das »Problem des letzten Schrittes« dar. Nachdem dieses Problem bei TF prinzipiell ausgeschlossen ist, war TF eine naheliegende Alternative.

Aber es gibt noch einen zweiten, weniger respektablen Grund dafür, dass man in Bali auf TF und nicht auf ZS setzte. Die Umsetzung eines klassischen Zollabkommens ist leicht verifizierbar. Die Verpflichtung zu ZS ist in Gestalt einer bestimmten ZS-Formel einfach und bedingungslos

festgelegt. Die mit dem Abkommen von Bali eingegangenen Verpflichtungen sind dagegen relativ allgemein und häufig nur vage umschrieben. Die Umsetzung wird nicht leicht zu verifizieren sein. In der Tat sind die Verpflichtungen selbst im Abkommen häufig konditional formuliert. Das »Agreement on Trade Facilitation« verwendet in insgesamt 13 Artikeln nicht weniger als 15-mal Formulierungen wie »to the extent possible or appropriate«. Die praktische Umsetzung der TF von Bali ist also mit erheblicher Unsicherheit behaftet, wie sie bei früheren Handelsabkommen, die in erheblichem Ausmaße auch ZS beinhalteten, nicht gegeben war. Immerhin berichtet die WTO am 31. Januar 2014 auf ihrer Homepage, dass mit der Wahl des Vorsitzenden der erste Schritt zur Errichtung des »Trade Facilitation Committee« erfolgt ist.

Unbeschadet dieses Umsetzungsproblems geht es bei TF vom Typ Bali mitnichten nur um »peanuts«. Einer groben Schätzung von Anderson und van Wincoop (2004) zufolge trägt ein repräsentatives Industrieland reale Handelskosten, die äquivalent sind zu einer Transaktionssteuer von bis zu 170%. Und immerhin 44% davon entfallen auf Kosten der Grenzüberschreitung, die nun im Prinzip nach dem Bali-Abkommen ins Visier von TF genommen werden sollen. Die WTO selbst schätzt die durch TF beeinflussbaren realen Handelskosten weltweit auf etwa 2 Billionen US-Dollar, das sind mehr als 10% des für 2012 gemessenen Werts der Warenexporte aller Länder.<sup>2</sup> Das Potenzial für eine wohlfahrtsmehrende Reduktion von realen Handelskosten ist also sehr groß, vielleicht größer als im Falle eines Zollabkommens.

### Messbare Effekte?

Schon bald nach Erzielung des Bali-Abkommens wurden in den Medien Zahlen über die Effekte der Umsetzung genannt.<sup>3</sup> Dabei kann es sich aber bestenfalls um sehr grobe Abschätzungen der Größenordnung handeln. Eine

<sup>2</sup> Vgl. dazu Karmakar (2013). Die UNCTAD schätzt, dass eine durchschnittliche Zollabwicklung 20 bis 30 verschiedene Schritte und 40 Dokumente umfasst, und dass die reinen Verfahrenskosten in vielen Fällen die Zollbelastung selbst deutlich überschreiten; vgl. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/brief\\_tradfa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.htm), 1. Februar 2014.

<sup>3</sup> Das Nachrichtenmagazin »The Economist« berichtete kaum eine Woche nach Erzielung des Abkommens von gewissen Berechnungen, nach denen das Weltinlandsprodukt als Folge einer kompletten Umsetzung um 400 Mrd. US-Dollar, zunehmen soll. Dabei wird unterstellt, diese Umsetzung bewirke eine Reduktion der realen Handelskosten um 10 Prozentpunkte (gemessen am Handelswert); vgl. »The Unaccustomed Victory«, *The Economist*, 14. Dezember 2013. Zur Einordnung dieser Zahl: Das Weltinlandsprodukt 2012 betrug etwa 72 000 Mrd. US-Dollar, die Exporte von Gütern und Dienstleistungen betragen etwa 22 400 Mrd. US-Dollar. Das BIP der OECD betrug im Jahr 2012 etwa 44 000 Mrd. US-Dollar und die Exporte der OECD-Länder 12 500 Mrd. US-Dollar. Das deutsche BIP des Jahres 2012 betrug 4 400 Mrd. US-Dollar und die Exporte Deutschlands 1 700 Mrd. US-Dollar. Die Zunahme des Weltinlandsprodukts betrüge demnach ca. 0,5%, jene der Exporte etwas mehr als 0,5%. Für Deutschland ergäbe sich – bei proportionaler Umrechnung – ein Exportplus von etwas über 8 Mrd. US-Dollar. Diese Umrechnung ist allerdings sehr krude und problematisch.

solide und differenzierte Wirkungsanalyse wird wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Im Unterschied zu einem reinen Zollsenkungsabkommen ist ein TF-Abkommen noch nicht in der »Sprache« eines ökonomischen Modells geschrieben, mit dem man Wirkungsanalyse betreiben kann. Die Übersetzung der auf 29 Seiten sehr allgemein umschriebenen Verfahrenserleichterungen in konkret bezifferte Kostenersparnis für exportierende Firmen ist zwangsläufig mit groben Schätzungen verbunden, die an Spekulation grenzen.

Aber von Modellierungsdetails einmal abgesehen, wie muss man sich die Wirkungskette vorstellen, die von einer Umsetzung der TF des Bali-Abkommens ausgeht und am Ende zu einer Wohlfahrtsmehrung führt? Wenn Exportfirmen im Wettbewerb stehen, dann werden sie die Senkung der realen Handelskosten an die ausländischen Konsumenten weitergeben, und es kommt in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage zu höheren Exportmengen. Dazu kommen aber noch drei weitere Wirkungskanäle: Bei verringerten Handelskosten mag es für Firmen rentabel werden, i) bislang nur heimisch abgesetzte Produkte auch zu exportieren, und ii) bislang nicht bediente Exportmärkte zu erschließen. Und iii) mag es sich für manche Firmen überhaupt erst nach gesunkenen Handelskosten erstmals lohnen, zu exportieren. Man spricht hier von Anpassungen am »extensiven Rand« (Produkte, Märkte, Firmen) des internationalen Handels, im Unterschied zum intensiven Rand, der einfach ein Plus bei schon bestehenden Handelsbeziehungen bedeutet. Nach neuesten Ergebnissen der empirischen Literatur ist diese Art der Anpassung vor allem für kleinere und weniger entwickelte Länder von größerer Bedeutung als Anpassungen am intensiven Rand (vgl. z.B. Kehoe und Ruhl 2013).

Eine Zunahme der Exporte bedingt höhere Produktionsmengen bei den exportierenden Firmen. Nur in den seltensten Fällen wird jedoch die Produktionszunahme allein durch die Beschäftigung brach liegender Ressourcen (z.B. die Beschäftigung zuvor arbeitsloser Arbeitnehmer) erfolgen. In der Regel kommt sie über eine Umlenkung von Ressourcen zustande. In diesem Falle steht der Produktionszunahme für den Export eine Output-Minderung an anderer Stelle (z.B. bei Importersatzgütern oder nicht-handelbaren Gütern) gegenüber. Eine Wohlfahrtszunahme entsteht nur in dem Maße, wie der über Exporte entstehende zusätzliche Output den an anderer Stelle damit verbundenen Output-Verlust wertmäßig (zu Weltmarktpreisen gerechnet) überwiegt. Das Export- oder Output-Wachstum per se darf also nicht eins zu eins als Wohlfahrtsmehrung interpretiert werden.

In der Tat hat die Wohlfahrtsmehrung durch TF nur bedingt mit Export- oder Output-Wachstum zu tun, sondern sie entsteht aus der Ressourcenersparnis per se. Die Produktion

von Gütern zum Export stelle ja grundsätzlich betrachtet nichts anderes dar, als eine besondere »Technologie« zur Erlangung von Importgütern. Wenn nun aufgrund von TF Handelskosten eingespart werden, so wirkt dies wie technologischer Fortschritt bei der Erzeugung von Importgütern. Und technologischer Fortschritt kann im Prinzip auch ohne jegliches Output-Wachstum »konsumiert« werden, und zwar durch geringere Inputmengen, also letztlich durch geringeren Arbeitsaufwand bzw. mehr Freizeitkonsum. Ich sage nicht, dass dies ein empirisch bedeutsames Element des Anpassungsprozesses nach TF sein wird, sondern erwähne diesen Punkt nur zur Verdeutlichung des Arguments, dass Export- bzw. Output-Wachstum per se kein geeigneter Indikator für die Wohlfahrtswirkung von TF ist.

Was aber ist dann ein geeigneter Indikator? Nach neuen Erkenntnissen der Theorie des internationalen Handels sind letztlich nur zwei Größen relevant: Erstens die aufgrund der Liberalisierung erfolgende Veränderung des Importanteils an den gesamten Ausgaben einer Volkswirtschaft (»import penetration ratio«), und zweitens die Elastizität der Handelsströme in Bezug auf die Variation der Handelsbarrieren. Je höher die Zunahme der »import penetration« und je höher die Handelselastizität, umso höher die Wohlfahrtszunahme durch die Handelsliberalisierung. Ein Zahlenbeispiel mag zur Konkretisierung und zu besserem Verständnis verhelfen. Im Jahr 2012 betrug der Importanteil an den Gesamtausgaben Deutschlands 37%. Würde dieser Anteil als Resultat des Bali-Abkommens auf 40% steigen, und unterstellt man eine Handelselastizität von 5 (10), so entstünde nachhaltig ein Realeinkommenszuwachs von 0,98% (0,49%).<sup>4</sup>

Diese Betrachtung mag auch verdeutlichen, dass die gerade für Deutschland charakteristische, einseitige Fixierung auf Exporteffekte fehlgeleitet ist. Die Wohlfahrtsmehrung durch Handel basiert auf Tausch, und dazu gehören Importe ebenso wie Exporte. Und die Wohlfahrtszunahme misst sich letztlich an der zunehmenden Bedeutung der Importe für unsere Ausgaben.

### Nachhaltige Rehabilitierung der WTO?

Die WTO steht für zwei Grundprinzipien, den *multilateralen Ansatz* zur Liberalisierung des Welthandels und den Grundsatz der *Nichtdiskriminierung* im internationalen Handel. Beide Prinzipien haben durch eine Reihe von Welthandelsabkommen als Ergebnis von multilateralen Verhandlungsrunden ihren Niederschlag gefunden. Wäre die Doha-Runde noch länger ohne Abkommen geblieben, so hätte dies wohl das Aus für beide Prinzipien bedeutet. Die WTO hätte ihre

<sup>4</sup> Die Zunahme auf 40% mag mehr oder weniger plausibel erscheinen, aber sie ist hier ad hoc unterstellt und nicht das Resultat einer empirischen Modellanwendung.

Rolle als maßgebliche Gestaltungskraft für die gedeihliche Weiterentwicklung des Welthandelssystems nachhaltig verloren. Indes scheint zweifelhaft, ob das Abkommen von Bali dies verhindern kann.

Die im Zuge der Doha-Verhandlungen immer klarer zutage tretenden Schwierigkeiten der Erzielung eines substanziellen Handelsabkommens waren unangenehm genug. Gefährlich wurde die Entwicklung für die WTO aber vor allem durch die Erfolge, die zur selben Zeit auf einem anderen Weg erzielt wurden, der gleichsam die Antithese zur WTO darstellt, nämlich dem Weg der regional begrenzten Abkommen zwischen einzelnen Ländern. Dieser Prozess hatte schon vor Beginn der Doha-Runde eingesetzt, aber er nahm während der erfolglosen Verhandlungen nach 2001 erheblich Fahrt auf. Gegenwärtig sind bei der WTO 575 Regionalabkommen (»regional trade agreements«, auch »preferential trade arrangements«) angemeldet, 379 davon sind in Kraft, und 167 davon sind während der Doha-Verhandlungen in Kraft getreten; also pro Monat Verhandlungsdauer mehr als ein regionales Abkommen. Zurzeit finden Verhandlungen für zwei »schwergewichtige« regionale Abkommen statt: die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der EU, und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) zwischen 13 Ländern auf beiden Seiten des Pazifiks.

Derartige Abkommen stellen eine Abkehr von Multilateralismus dar, und in der Regel auch eine Abkehr von Nichtdiskriminierung. Die Zähigkeit von multilateralen Verhandlungen nach dem Muster der WTO, bei denen mittlerweile 160 Länder<sup>5</sup> jeweils mit Vetorecht am Tisch sitzen, veranlasst offenbar immer mehr Länder dazu, ihre politische Energie von *Multilateralismus* in Richtung *Regionalismus* umzulenken. Für die WTO wird das allmählich zu einer Überlebensfrage.

Mit einzelnen Partnerländern über Handelsliberalisierung zu verhandeln, ist zunächst selbstverständliches Recht eines jeden souveränen Landes. Werden dabei aber Handelserleichterungen vereinbart, die nur für die beteiligten Partnerländer gelten sollen, so widerspricht dies dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung (»most favored nation treatment«), und damit geltendem WTO-Recht. Dass die WTO solche Regionalabkommen unter Berufung auf das Gebot der Nichtdiskriminierung zu Fall bringt, scheint allerdings kaum vorstellbar. Sie gewährt unter Berufung auf Artikel 24 des GATT typischerweise Ausnahmen von diesem Grundsatz. Der Artikel 24 mag zwar noch eine gewisse Bedeutung als disziplinierendes Element für die WTO-verträgliche Ausgestaltung regionaler Handelsabkommen haben, aber über die förmliche Entgegennahme der Anmeldung solcher Abkommen und die nahezu automatisch gewährte Ausnahme vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung tritt die WTO hier in ge-

<sup>5</sup> Bis zuletzt waren es 159 Länder; bei der Ministerkonferenz von Bali trat Yemen als neues Mitglied hinzu.

wisser Weise als Verwalterin ihrer eigenen Abwicklung in Erscheinung.

Wird das Bali-Abkommen eine Trendumkehr bewirken? Es ist nicht auszuschließen, dass der WTO mit der Umsetzung des Bali Abkommens der Vorstoß in eine »neue Ära« der Handelsliberalisierung gelingen wird, nämlich einer Ära von substanzieller TF mit erheblichen Wohlfahrtswirkungen. Wahrscheinlich scheint dieses Szenario indes nicht, und zwar nicht nur weil die in Bali eingegangenen Verpflichtungen relativ vage und in der Umsetzung schwer verifizierbar sind. Noch wichtiger ist ein anderer Punkt: Mit dem Bali-Abkommen bewegt sich die WTO auf ein Terrain, in dem ihre Grundprinzipien, nämlich Multilateralismus und Nichtdiskriminierung, schlichtweg nicht mehr so überzeugend sind, wie sie es in der Vergangenheit bei ZS waren.

Um dies zu erkennen, muss ich dem Leser an dieser Stelle einen kurzen Exkurs zur Raison d'être von Multilateralismus zumuten. Zunächst muss man erkennen, dass *Multilateralismus* und *Nichtdiskriminierung* sind nicht dasselbe sind. Jedes Land, ob Mitglied der WTO oder nicht, kann jederzeit *unilateral* seine Zölle senken. Dafür braucht es keine umständlichen Verhandlungen. Und es kann die niedrigeren Zölle gegenüber Importen aus allen Ländern der Welt gleichermaßen, d.h. ohne Diskriminierung, zur Anwendung bringen. *Kleine* Länder sollten in der Tat auch einen Anreiz zu solch unilateraler Handelsliberalisierung haben, denn sie haben kaum negative TOT-Effekte zu befürchten. Und sieht man von TOT-Effekten einmal ab, dann kann eine unilaterale Zollliberalisierung aber relativ leicht so gestaltet werden, dass es dadurch zu Wohlfahrtsmehrung kommt. Das gilt z.B. für eine proportional gleiche Reduktion aller Zollsätze, und es gilt auch für eine komplette Beseitigung aller Zölle. *Große* Länder müssen hingegen bei unilateraler Handelsliberalisierung eine Verschlechterung der TOT gewärtigen, und bei geringen Ausgangszollsätzen kann dies – wie oben dargelegt – auch wohlfahrtsmindernd sein. In der modernen Welt der Produktdifferenzierung ist allerdings der Unterschied zwischen großen und kleinen Ländern gradueller Natur.<sup>6</sup>

Eine TOT-Verschlechterung droht indes auch jenen Ländern, die das Opfer der Diskriminierung bei präferenziellen Liberalisierungsabkommen sind. Senken etwa die EU und die USA im Zuge der TTIP ihre Zölle, so führt dies zu einer Umlenkung der Ausgaben innerhalb der EU, wie auch innerhalb der USA, auf Produkte des Kooperationspartners. Dies erfolgt zulasten der Nachfrage nach Produkten aus anderen Ländern, etwa aus Lateinamerika. Lateinamerikanische Län-

<sup>6</sup> In der Tat beobachtet man, dass viele Länder, vor allem kleinere Entwicklungsländer, de facto Zollsätze zur Anwendung bringen (»applied rates«), die wesentlich unter jenem Niveau liegen, an das sie gemäß dem letzten Zollabkommen von Marrakesch 1994 im Sinne einer oberen Grenze gebunden sind (»bound rates«). Man nennt die Differenz zwischen »bound rates« und »applied rates« den »tariff overhang«, manchmal spricht man auch von »water in the tariff«.



der und andere Drittländer müssen also eine Verschlechterung ihrer TOT als Resultat des TTIP hinnehmen. Drittländer betrachten deshalb die Bildung von präferentiellen Handelsabkommen nicht selten mit Argwohn, und sie haben Grund dazu.<sup>7</sup>

Es sind diese auf TOT-Effekten basierenden Überlegungen, die auf sehr grundsätzlicher Ebene für den multilateralen Verhandlungsansatz der WTO sprechen. Das Argument beinhaltet dabei zwei unterschiedliche Punkte. Zum einen geht es um die Lösung des schon erwähnten »Problems des letzten Schrittes« bei unilateralen ZS. Multilaterale Verhandlungen sollen vermeiden, dass die durch Handelsliberalisierung für die Welt als Ganzes möglichen Wohlfahrtsmehrungen dem Gefangenendilemma zum Opfer fallen. Und zum anderen kann durch Multilateralismus vermieden werden, dass einzelne Länder durch diskriminierende Handelsabkommen *anderen* Ländern Schaden zufügen. Letzteres könnte zwar durch *Meistbegünstigungsklauseln* vermieden werden, so dass die vereinbarten Begünstigungen im internationalen Handel auch jenen Ländern gewährt werden, die gar nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben. Aber derartige Klauseln sind derzeit noch eher die Ausnahmen, und das wird wohl auch so bleiben.

Der Preis für diese hehren Ziele des multilateralen Ansatzes besteht in enormen Verhandlungskosten. Aber bislang hat der Ansatz immerhin achtmal zu multilateral verhandelten Zollreduktionen geführt, die auch unter Beachtung der Nichtdiskriminierung umgesetzt wurden – abgesehen von Ausnahmen nach dem WTO-Prinzip des »special and differential treatment« für Entwicklungsländer. Allerdings war es von Mal zu Mal schwieriger, was sich an der Dauer der jeweiligen Verhandlungsrunden ablesen lässt. Das neunte Abkommen, jenes von Bali, hat nun – trotz Rekorddauer der Verhandlungen – im Bereich der Zölle keinen Erfolg gebracht. Stattdessen führt es auf das Terrain von TF.

### Die Ironie des Bali-Abkommens

Ich komme nun zur oben gestellten Frage zurück, ob das Abkommen von Bali eine Trendumkehr zur Wiedererstarkung von Multilateralismus und Nichtdiskriminierung bewirken kann. Ich habe zuvor schon behauptet, es sei unwahrscheinlich. Der Punkt ist, und hier besteht eine gewisse Ironie des Abkommens, dass diesen Grundprinzipien der WTO auf dem neuen Terrain der TF ein großer Teil ihrer Daseinsberechtigung abhandenkommt. Wie weiter oben schon erwähnt, verschwindet bei TF das Gefangenendilemma, und damit ein guter Teil der Begründung für Multilateralismus. Es verlieren aber auch all jene Argumente an Bedeutung, die mit der Beseitigung bzw. Einführung von Verzerrungen

zu tun haben, denn reale Handelskosten stellen – im Unterschied zu Zöllen – gar keine Verzerrungen dar.

Die Verzerrung eines Importzolls besteht darin, dass er dem heimischen Konsumenten einen künstlich überhöhten Preis der Importe vorgaukelt. Der Diskrepanz zwischen dem heimischen Preis und dem Weltmarktpreis entsprechen auf der Ebene des Staates die Zolleinnahmen. Und genau darin besteht, wie oben schon dargelegt, der Unterschied zu realen Handelskosten, bei denen diese Diskrepanz durch realen Ressourcenverzehr absorbiert wird, der sich eben in höheren Preisen widerspiegeln soll. Insofern kann hier also im engen Sinne des Wortes nicht von verzerrten Preisen die Rede sein. Wenn allerdings dieser Ressourcenverzehr auf völlig sinnlose Regulierung zurückgeht, die sozusagen im Handstreich beseitigt werden kann, wird man im weiteren Sinne sehr wohl von verzerrten Preisen sprechen, denn sie signalisieren *vermeidbare* Kosten. Das TF-Abkommen von Bali liest sich indes mehr wie ein Bekenntnis zur Suche nach Erleichterungen der Handelsabwicklung, analog zur Suche nach technologischen Verbesserungen, denn als Identifikation von offensichtlichen, und über Nacht realisierbaren Kostenersparnissen.

Der Verzerrungseffekt eines Importzolls hat eine unter Ökonomen schon lang bekannte, in der praktischen Handelspolitik aber wenig beachtete Implikation, nämlich dass eine regional begrenzte Zollreduktion nicht unzweifelhaft als Schritt in Richtung Handelsliberalisierung betrachtet werden kann. Nehmen wir die Errichtung der europäischen Zollunion in den 1960er Jahren. Mit der Beseitigung der Zölle für den innergemeinschaftlichen Handel verschwand aus deutscher Sicht eine Verzerrung, nämlich jene zwischen deutschen Anbietern und anderen Anbietern aus der EWG. Zugleich aber entstand damit eine neue Verzerrung, nämlich zwischen Anbietern aus der EWG und Anbietern aus dem nicht-EWG Raum. Diese Diskriminierung der nicht-EWG-Anbieter schafft Protektion der EWG-Anbieter zulasten des deutschen Konsumenten, ohne dass dabei Zolleinnahmen für den Staat (auch nicht für die Gemeinschaft) entstehen. Präferenzielle Handelsliberalisierung dieser Art ist vergleichbar mit dem Versuch, mit einer zweispitzigen Nadel Akkupunktur zu betreiben; man weiß dabei eigentlich nie genau, ob man nun eine Verbesserung oder eine Verschlechterung erzielt.

Im Unterschied dazu ist TF auch dann unzweifelhaft von Vorteil, wenn sie regional begrenzt erfolgt. Weil reale Handelskosten ihrer Natur nach keine Verzerrung darstellen, kann ihre Beseitigung, auch wenn sie regional begrenzt erfolgt, keine Verzerrung einführen. Natürlich schafft TF für jedes der teilnehmenden Länder umso mehr Wohlstand, je mehr andere Länder daran teilnehmen. Aber, um es auf den Punkt zu bringen, die Errichtung einer Straße von A nach B

<sup>7</sup> Felbermayr und Larch (2013) haben dies zuletzt auch mit Blick auf das erwähnte TTIP betont.

kann niemals allein deswegen schädlich sein, weil nicht auch eine Straße von A nach C errichtet wird.

### Die Zukunft der WTO

Was bedeutet all dies für den Wettbewerb zwischen Multilateralismus und Regionalismus? Lohnen sich die Mühen des Multilateralismus vom Typ WTO auch auf dem neuen Terrain der TF? Wenn, um bei dem vorigen Bild zu bleiben, das Abkommen von Bali *aufgrund seiner multilateralen Natur* so etwas wie der Anfang zur Errichtung eines weltweiten Netzwerks besserer »Handelsstraßen« darstellt, dann wird es der WTO zu nennenswerter Gestaltungskraft für das Welthandelssystem verhelfen. Es wäre ein Zeichen für die Tauglichkeit des multilateralen Ansatzes auch auf dem neuen Terrain. Das ist denkbar, aber wahrscheinlich scheint es nicht.

Die Erfahrung lehrt, dass Netzwerkstrukturen selten durch ein großes Design entstehen, bei dem schon am Beginn alle potentiellen Teilnehmer am Tisch sitzen. Effizient scheint ein solches Verfahren auf keinen Fall. Netzwerkstrukturen entstehen durch sukzessive Ausdehnung von zunächst regional beschränkten Verbindungen, meist einfach dadurch, dass die Teilnahme an bestehenden Strukturen für mehr und mehr Teilnehmer attraktiv wird. Entscheidend ist, dass die Möglichkeit dazu jederzeit gegeben ist, dass also Netzwerke zu jeder Zeit *offen* sind. Umgemünzt auf den gegenwärtigen Kontext bedeutet dies, dass zunächst regional beschränkte Handelsabkommen offen für den Beitritt neuer Mitglieder sind. Man spricht auch von Multilateralisierung des Regionalismus; siehe Baldwin und Low (2009). Für bestehende und im Werden befindliche Handelsabkommen ist diese Offenheit allerdings noch unbedeutende Ausnahme und keineswegs die Regel.

Die Zukunft wird wohl unbeschadet des Abkommens von Bali eher den regionalen Abkommen als dem Multilateralismus alter Prägung gehören. Die Herausforderung besteht darin, aus diesen regionalen Abkommen einen Multilateralismus neuer Prägung werden zu lassen, in dem man durch variable Mitgliedschaften einen Wettbewerb zwischen bestehenden Abkommen zulässt. Auch sollten bestehende Abkommen durch inhaltliche Weiterentwicklung, z.B. durch die Verbindung der Handelsliberalisierung mit Kooperation oder Harmonisierung in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, an diesem Wettbewerb teilnehmen. Der multilaterale Ansatz alter Prägung leidet jedenfalls aller Empirie zufolge an einem unattraktiven Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Der zähe Verlauf der Doha-Runde und die enorme Verbreitung präferenzierter Abkommen während der vergangenen zwei Dekaden sprechen hier eine klare Sprache. Die WTO wäre trotz des Erfolgs von Bali gut beraten, diese Zeichen der Zeit zu erkennen.

Das muss und kann nicht bedeuten, dass sie einen radikalen Schnitt vornimmt und sich vollständig von multilateralen Verhandlungen alten Typs zurückzieht. Die Liste von unerledigten Aufgaben, die dieser Ansatz vorerst hinterlässt, wird man zumindest teilweise auf eingefahrenen Bahnen abzuarbeiten versuchen. Dazu zählen insbesondere die Beseitigung der noch verbliebenen Zölle, die Beseitigung der Handelsverzerrungen, die aus den vielfältigen nationalen Agrarpolitiken resultieren, und die Beseitigung der Exportsubventionen.

Zugleich aber sollte die WTO versuchen, eine konstruktivere Einstellung zu regionalen Abkommen zu finden. Dazu gehört, dass sie eine neue Plattform für die Multilateralisierung von regionalen Abkommen entwickelt, insbesondere im Bereich von TF. Dazu kann sogar – in krasser Abkehr von hergebrachter Ächtung des Regionalismus – eine aktive und fördernde Rolle bei der Gestaltung solcher Abkommen gehören, so dass diese eine gedeihliche Grundlage für Multilateralisierung darstellen.

### Literatur

- Anderson, J. E. und E. van Wincoop (2004), »Trade Costs«, *Journal of Economic Literature* 42, 691–751.
- Arkolakis, C., A. Costinot und A. Rodríguez-Clare (2012), »New Trade Models, Same Old Gains?«, *American Economic Review* 102, 94–130.
- Baldwin, R. und P. Low (2009), *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Felbermayr, G.J., B. Jung und M. Larch (2013), »Icebergs versus Tariffs: A Quantitative Perspective on the Gains from Trade«, CESifo Working Paper No. 4175.
- Felbermayr, G.J. und M. Larch (2013), »The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives«, *CESifo Forum* 14(2), 49–60.
- Kehoe, T.J. und K.J. Ruhl (2013), »How Important Is the New Goods Margin in International Trade?«, *Journal of Political Economy* 121, 358–392.
- Kramakar, S. (2012), *Life After Bali: Renewing the World Trade Negotiating Agenda*, BRUEGEL Policy Contribution, Issue 17, Brüssel.





Volker Treier\*

## Bali: Oase in der Wüste aus Handelshemmnissen

Als niemand mehr daran geglaubt hat, kam der Durchbruch: Für die Wirtschaft ist die Einigung bei der 9. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) vom 3. bis 6. Dezember 2013 von Bali ein Weihnachtsgeschenk gewesen. Ein gutes und ein nach Jahren des Stillstandes überraschendes Geschenk.

Um es klar und deutlich vorweg zu nehmen, diese Vereinbarung ist ein Gewinn – für die Wirtschaft Deutschlands, Europas und weltweit.

Dafür muss man erst einmal gar nicht in die Ergebnisse des Abkommens schauen. Vielmehr hilft der Blick auf den Weltmarkt von heute. Das internationale Geschäft ist hart. Die Konkurrenz ist groß. Und: international erfolgreich zu sein, sorgt auch für Renommee. Gerade dieses wünschen sich viele aufstrebende Nationen weltweit. Da ist es gut, wenn die eigene Wirtschaft im Land ungestört vor lästiger Konkurrenz wachsen kann. Hilfreich ist es auch, wenn der Zugang zum eigenen Markt nur gewährleistet wird, wenn Investitionen erfolgen – Stichwort: Local Content.

Der Reigen der Handelsverzerrungen ist bunt, die Liste der Übeltäter lang: Der Kanon der Barrieren reicht von neuen Kennzeichnungspflichten für Maschinen in Russland über »Local-Content«-Vorschriften in den verschiedensten Bereichen in China bis hin zu erschwerten Einfuhrverfahren für Textilien und Kleidung in Brasilien – um nur einige große Emerging Markets zu nennen.

### Die »Krake« Handelshemmnisse greift um sich

Seit Jahren stellt der DIHK in seinen Unternehmensbefragungen den Trend zu mehr Handelshemmnissen fest. Zuletzt

\* Dr. Volker Treier ist stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertags e.V. (DIHK), Berlin.

konstatieren 34% der Betriebe, dass im Jahr 2013 Handelshemmnisse zugenommen haben (DIHK, Going International 2013|2014, Berlin). Diese Handelsbarrieren verursachen nicht nur Kosten und führen zu Marktanteileinbußen für Unternehmen, sie benachteiligen auch die Verbraucher. Denn neue, innovative Produkte werden gebremst, Konkurrenz- und damit Preisdruck werden vermindert. Sichtbar wird dies auch in den volkswirtschaftlichen Zahlen – seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise stagniert der Weltexport bei 34% als Anteil am Welt-BIP – ein deutliches, ein schlechtes Zeichen.

Wem nützt dann dieser – zum großen Teil versteckte – Protektionismus? Den heimischen Produzenten? Womöglich. Sehr wahrscheinlich aber nur kurzfristig. Dass Handelshemmnisse nunmehr gerade in Emerging Markets auftreten, ist insofern kein Wunder. Mit der wirtschaftlichen Öffnung, die dort seit Jahren Einzug gehalten hat, ist eine junge Unternehmerschaft entstanden. Die Demokratie hat sich gleichwohl nicht konform entwickelt. Die Versuchung ist dort daher groß, durch protektionistisches Patronatentum die politische Macht zu sichern und die neue Elite bei Laune zu halten. Die heranwachsenden Volkswirtschaften Asiens und Südamerikas stehen mithin am Scheideweg. Noch sind ihre Unternehmen zu schwach, um Normen und Standards bei der Produktionstechnologie, im Verbraucherschutz oder bei der Arbeitssicherheit in weltweit relevantem Maßstab zu bestimmen. Marktbeschränkende Barrieren behindern somit deren mittel- bis langfristige Wachstumsperspektiven.<sup>1</sup>

Jeder Fortschritt, um das derzeitige Revival von Handelshemmnissen zu verhindern und aufzubrechen, ist daher gut. Er ist derzeit nötiger denn je – wenn man sich die Wirtschaftsentwicklung weltweit anschaut. Die Weltwirtschaft überwindet derzeit zwar ihre Schwächeperiode. Denn während einzelne Schwellenländer beim Wachstum Abstriche machen müssen, finden die Industriestaaten in Europa dank intensiver Reformen langsam zurück auf einen Wachstumskurs. Auch in den USA sorgen sinkende Energiepreise und eine Stabilisierung der Hauspreise für Wirtschaftswachstum. Aber die Wachstumsraten vor der Krise werden bei Weitem nicht erreicht. Und es gilt, der Globalisierung mit all ihren Verästelungen Gestalt zu geben.

### Durchbruch light

Positive Überraschungen gehören in der Wirtschaftspolitik – gerade in der internationalen – eher zur Seltenheit. Umso schöner und wichtiger war es, am 7. Dezember 2013 ein Paket vorzufinden. Bei genauem Hinsehen ist jedoch erkennbar, dass das Paket eine übersichtliche Größe hat. Vom ambitionierten Ansatz der 161 Staaten im Rahmen der

<sup>1</sup> Aus Mitte 2013, ausgeschiedener WTO-Generalsekretär, Pascal Lamy, hielt in einem Bericht fest: »Mehr als 100 handelserschwerende Maßnahmen sind von den G-20-Ländern in den letzten sieben Monaten ergriffen worden.«

Doha-Runde, einen umfassenden Abbau globaler Handelschranken zu bewerkstelligen, ist wenig geblieben. Aber immerhin, nach zwölf Jahren gibt es endlich Ergebnisse. Drei Teilbereiche werden abgedeckt.

Der für die deutsche Wirtschaft mit Abstand wichtigste Teilbereich des Bali-Abkommens ist die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollabwicklung. Die Internationale Kammerorganisation (ICC) schätzt, dass damit die derzeit hohen Kosten für die Zollabwicklung der Unternehmen um bis zu 15% sinken können. Erreicht werden soll dies durch schnellere, transparentere Prozesse, Vergleichbarkeit der Maßnahmen über die Länder hinweg, Begrenzung der Kosten, freier Zugang zu relevanten Informationen und Austausch der Behörden sowie Möglichkeiten der Beschwerde und Überprüfung einzelner Entscheidungen der Zollbehörden. Gerade im Handel mit aufstrebenden Schwellenländern können solche Erleichterungen die Geschäfte in Schwung bringen.

Ein weiteres Ergebnis des Pakets ist der privilegierte Marktzugang für die ärmsten Länder (least developed countries LDC) zu Industrie- und Schwellenländern durch die Senkung von Zollsätzen. Damit eröffnen sich für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder neue Chancen. Das wird nicht über Nacht gehen. Aber es ist auch wichtig, Staaten, die einen Startschuss brauchen, nicht von Anfang an Steine in den Weg zu legen. Zu unterstreichen gilt es hierbei sicherlich, dass der Marktzugang auch zu den schnell wachsenden Märkten der Schwellenländer gewährleistet sein soll. Gerade durch die Nähe zu wirtschaftlich aufsteigenden Schwellenländern könnten die Ärmsten der Armen profitieren.

Last but not least haben sich die Staaten auf eine schrittweise Beendigung von Exportsubventionen im Agrarsektor verständigt. Hier konnte erst in letzter Minute eine Einigung erzielt werden, die der Forderung Indiens Rechnung trug, die Nahrungsmittelversorgung in Entwicklungsländern durch Ausnahmeregelungen für die Subventionierung von Lebensmitteln zu sichern. Dies ist sicherlich aus dem Blickwinkel einiger NGOs der kritischste Punkt. Klar ist aber auch, dass diese Praktiken gerade seitens der EU und der USA lange in der Kritik standen. Der Verkauf von Lebensmitteln unterhalb Produktionskosten in andere Staaten kann die dortige Landwirtschaft in ihrer Entwicklung bremsen. Und der Agrarsektor hat freilich gerade für Entwicklungsländer eine herausgehobene Bedeutung. Preiswerte Lebensmittel sind in etlichen Staaten eine Frage der Existenz vieler Menschen. Es bleibt abzuwarten, wie sich dieses Ergebnis von Bali auswirken wird.

### **Effekte können sich dennoch sehen lassen**

Bereits im Vorfeld hat die ICC untersucht, welche Auswirkungen ein »erfolgreiches Bali« für die Weltwirtschaft bringen würde. Die Zahlen beeindrucken. Sie zeigen aber auch, was

noch erreicht werden könnte, wenn man einen größeren Sprung in Sachen freien Welthandel nach vorn machen würde. Dennoch, Bali verspricht 21 Millionen neue Arbeitsplätze, davon 18 Millionen in Entwicklungsländern, einen Schub für die Weltwirtschaft von einer Billionen Dollar. Das kann sich sehen lassen. Legt man zugrunde, welchen Anteil Deutschland am Kuchen des Welthandels hat, könnte in den Jahren nach dem Inkrafttreten mit einem Plus von 60 Mrd. Euro für die deutsche Wirtschaft gerechnet werden. Damit es auch so weit kommt, gilt es, die Beschlüsse nun schnell in Form zu gießen.

### **Zollabwicklung – Spannung im Bürokratie-dschungel**

Unwillkürlich schreckt man bei Begriffen wie Zollverfahren, nicht-diskriminierendes Risikomanagement, Abfertigungsprozeduren und -formalitäten zurück. Dabei lohnt sich der Blick in das Kleingedruckte und zeigt das Potenzial, welches allein dieser Teil der Vereinbarung in sich tragen kann. Aber zunächst eine kleine Bestandsaufnahme.

In der DIHK-Umfrage »Going International« sehen allein im letzten Jahr 34% der außenwirtschaftlich aktiven Unternehmen eine Zunahme an Handelshemmnissen. Die klassischen Handelshemmnisse, wie Zölle oder Importsteuern, sind dabei längst nicht mehr die einzigen Instrumente, die zum Aufbau von Barrieren genutzt werden. Vielmehr greifen die Staaten zum vermeintlichen Schutz ihrer heimischen Wirtschaft auf »kreative« Maßnahmen zurück. Diese liegen oft im rechtlichen Graubereich und können im Rahmen der Welthandelsorganisation nur schwer thematisiert bzw. bekämpft werden.

Die Unternehmen, die sich von Handelshemmnissen betroffen sehen, kämpfen besonders häufig mit zunehmenden lokalen Zertifizierungsanforderungen (58%) und verstärkten Sicherheitsanforderungen (57%). Beide Vorgehensweisen werden genutzt, um für ausländische Konkurrenten die Kosten für einen Markteinstieg zu erhöhen. Neben bereits in Europa vorgenommenen Zertifizierungen verlangt das Empfängerland von Waren oft zusätzliche Tests nach heimischen Standards – diese werden häufig willkürlich und kurzfristig eingeführt oder verändert und dann an der Grenze beim Zoll und bei der Wareneinfuhr »geprüft«.

Wie bunt der Reigen an Maßnahmen von Seiten der Verwaltung und der Zollbehörden weltweit ist, verdeutlicht die Aussage der Betriebe von »weiteren Handelsbarrieren« (24%): Die Aspekte reichen von schleppender Zollobükratie und Gebühren vor Ort bis zu nur in Landessprache verfassten Regelungen.

Das mag kleinteilig wirken. Aber im Alltag der auslandsaktiven deutschen Unternehmen – beim Export ihrer Waren,

beim Import ihrer Vorprodukte und Rohstoffe sowie bei den Investitionen – summieren sich die Ärgernisse zu immensen Kosten. Daher ist es richtig und wichtig, dass in Bali u.a. vereinbart wurde, dass Zollverfahren angegangen werden und sich an einem weltweiten Standardverfahren orientiert wird.

Erfolg wird, ist natürlich eine zeitnahe und komplette Umsetzung der Vereinbarung geboten. Bali ist aber auch ein Signal, den Schwung zu nutzen. Mit dem entsprechenden Willen kann es gelingen. 90% von Doha liegen noch auf dem Tisch – auf zur nächsten Konferenz!

### **Gährende Leere auf der Verliererbank**

Einen Verlierer bei den Ergebnissen von Bali auszumachen fällt schwer. Es sei denn, man möchte aufgeblähte Zollverwaltungen und bürokratische Zollabwicklungen unter Artenschutz stellen. Über den Sinn und Unsinn von Agrarsubventionen ist viel geschrieben worden. Unfaire Praktiken auf den Weltmärkten zu bekämpfen, kann aber auch nicht verteufelt werden.

### **WTO: »Stillstand ist der Tod« ...**

Vor, zurück, »early harvest« und doch keine Einigung – die missglückten Anläufe das Doha-Abkommen der WTO zu verhandeln, haben der Organisation erheblichen Schaden zugefügt. Oftmals wurde sogar ihre Daseinsberechtigung in Zweifel gezogen. Dabei wird oft übersehen, welche wichtige Rolle die WTO im alltäglichen Handel spielt. Die WTO-Regeln sind der Teppich für ihre Mitglieder, um Waren und Dienstleistungen zu handeln. Doch lange Zeit stand da die Frage, ob es überhaupt Chancen für ein Weiterkommen bei globalen, verabredeten Regeln gibt. Bali hat hier ein Zeichen gesetzt. Auch galt vor Bali, dass die wuchernden bilateralen Abkommen – allen voran die Verhandlungen zum Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – die (Handels-)Welt von morgen prägen. Die Gefahr bestand, und besteht, dass mit den bilateralen Abkommen Entwicklungs- und Schwellenländer beiseite gedrückt werden. Vielleicht war aber auch diese Befürchtung der entscheidende Ruck, dass dieses Mal das WTO-Treffen zu einem Schritt nach vorne wurde, auch wenn jetzt erst einmal die Restebude, insbesondere das Zollverfahren, des Doha-Ansatzes verabredet wurde. Bilaterale Freihandelsabkommen als Beschleuniger oder Wegbereiter für den multilateralen Ansatz? Für das TTIP kann das gelten, wenn neben einem stärker harmonisierten Vorgehen bei Marktzulassungen, Anerkennung bestimmter Zertifizierungsverfahren, beim öffentlichen Beschaffungswesen und bei technischen Standards zwischen den weltwirtschaftlichen Giganten USA und EU auch ärmere Länder Präferenzen erhielten.

### **... und deshalb den Schwung nutzen**

Es geht doch. Bali hat gezeigt: Die Welt kann sich auf Regeln für den gemeinsamen Handel einigen. Damit Bali ein



Heribert Dieter\*

## Das Bali-Abkommen – ein positiver, aber zu kleiner Schritt

Nach Jahren des Stillstands hat die Welthandelsorganisation endlich wieder einen Erfolg zu vermelden. In den Verhandlungen auf der indonesischen Ferieninsel Bali ist es Anfang Dezember 2013 gelungen, zumindest ein kleines Paket zu schnüren und im Konsens zu verabschieden. Dies ist ein wichtiger Schritt, aber gerettet ist die Welthandelsorganisation damit noch lange nicht. Die WTO hat eine Schlacht gewonnen, aber der Konflikt zwischen der multilateralen Ordnung und den konkurrierenden Präferenzabkommen ist noch nicht überwunden.

### Der Nutzen des Bali-Abkommens

Im Vorfeld der Verhandlungen von Bali hatten nur wenige Beobachter mit einem Erfolg gerechnet. Der Hinweis, die WTO brauche den Erfolg, war eine vornehme Untertreibung. Trotz vielerlei Widerständen ist es gelungen, das Abkommen von Bali einvernehmlich zu verabschieden. Dies ist bereits das wichtigste Signal von Bali: Die 160 Mitgliedstaaten der WTO konnten sich auf einen Kompromiss verständigen. Möglich wurde die Verabschiedung des Bali-Pakets aber vor allem deshalb, weil das Maßnahmenbündel recht klein war. Der neue Generaldirektor Roberto Azevêdo ist seinem Ruf, ein geschickter Diplomat zu sein, gerecht geworden. Geschickte Diplomatie bedeutet aber auch, einen kleinen Schritt als großen Durchbruch zu feiern. Ein Meilenstein ist der Abschluss von Bali allerdings nicht.

Generaldirektor Azevêdo selbst hat Ende Januar den Erfolg von Bali relativiert. Er betonte in einem Interview mit der *Financial Times* (vom 24. Januar 2014, S. 2), in Bali seien sämtliche kritischen Fragen ausgeblendet und der Fokus auf die einfach zu erreichenden Ziele gelegt worden.

\* Prof. Dr. Heribert Dieter forscht zu internationalen Wirtschaftsbeziehungen an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und ist Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin-Universität in Friedrichshafen am Bodensee.

Der wirtschaftliche Nutzen der erzielten Abmachung ist freilich nicht unerheblich. Sollten die im Vorfeld von Bali erstellten Kalkulationen stimmen, würden die Kosten des grenzüberschreitenden Handels durch die in Bali vereinbarten Maßnahmen um etwa 10% sinken. Die Schätzungen schwanken allerdings erheblich und beziffern den dadurch induzierten Anstieg der Weltwirtschaftsleistung auf zwischen 400 und 1 000 Mrd. Dollar. Ein mittlerer Wert von 700 Mrd. Dollar würde eine Steigerung der Weltwirtschaftsleistung von einem knappen Prozentpunkt darstellen. Dies ist ein nennenswertes, wenn auch kein überragendes Ergebnis. Positiv zu vermerken ist zudem, dass das Bali-Abkommen keine Absichtserklärung darstellt. Die vereinbarten Maßnahmen zur Erleichterung der Zollformalitäten sind rechtlich bindend. Gerade diese Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Fakten zu schaffen und sich vertraglich zu binden, muss als ein nennenswerter Erfolg für die WTO gewertet werden.

Das Abkommen von Bali erfordert insbesondere von den Entwicklungsländern, massiv in neue Computertechnologie zu investieren. Damit sind ein Reihe von Herausforderungen verbunden: Können Entwicklungsländer eigene Software entwickeln oder müssen sie diese im Ausland kaufen? Entstehen so neue Abhängigkeiten von ausländischer Unterstützung, die diese Länder schwächt?

Gewonnen haben in Bali vor allem diejenigen, die in der multilateralen Handelsordnung nach wie vor den Königsweg für die Regulierung von internationalen Wirtschaftsbeziehungen sehen. Das Argument, die WTO könne jenseits von Absichtserklärungen keine Abschlüsse liefern, hat ein wenig an Kraft verloren. Zugleich war das Signal von Bali zu schwach, um die Fortsetzung des von den WTO-Mitgliedsländern verfolgten handelspolitischen Kurses zu verhindern. Auch künftig werden kleine und große, mächtige und weniger mächtige Staaten danach streben, ihre Wirtschaftsbeziehungen außerhalb der WTO zu regeln.

### Konkurrenz zwischen multi- und bilateralen Abkommen

Deshalb bleibt es auch nach Bali eine der Hauptaufgaben der Politik, an einer Renaissance der WTO zu arbeiten. Besonders Deutschland und die Europäische Union haben ein profundes Interesse an einer einheitlichen, multilateralen Handelsordnung. Deutschland und die Europäische Union haben dabei andere außenwirtschaftspolitische Schwerpunkte als die Vereinigten Staaten von Amerika. Washington arbeitet gegenwärtig an einem Netzwerk von Präferenzabkommen, das die USA in den Mittelpunkt der internationalen Wirtschaftsbeziehungen rücken soll. Wenn sowohl das transpazifische Integrationsprojekt Trans-Pacific Partnership (TPP) als auch das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) implementiert werden wür-

den, hätten die USA eine Reihe von geostrategischen Zielen erreicht: Die wichtigsten asiatischen und europäischen Volkswirtschaften wären mit den USA wirtschaftlich eng verbunden, während die Volksrepublik China ökonomisch isoliert wäre. Es liegt auf der Hand, dass insbesondere Deutschland an der wirtschaftlichen Isolierung Chinas kein Interesse haben kann.

Die USA, ein Nettoexporteur von Patenten und geistigem Eigentum, versuchen in diesen Abkommen Maßnahmen zum Schutz ihrer Unternehmen durchzusetzen, die weit über die Standards der WTO hinaus reichen. Schon in den Abkommen der USA mit kleineren Ländern, etwa Australien, haben die USA Maßnahmen durchgesetzt, die den Schutz geistigen Einkommens zu Gunsten amerikanischer Anbieter verstärkt haben. Die dort verwendete Blaupause wird auch in den gegenwärtigen verhandelten Abkommen zumindest als amerikanische Verhandlungsposition genutzt werden. In klassisch merkantilistischer Manier versuchen die USA genau dort, wo amerikanische Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben, weit reichende Regulierungen durchzusetzen, während in anderen Feldern, etwa der Landwirtschaft, das amerikanischen Bauern gewährte Schutzniveau erhalten werden soll.

Diesen gefährlichen Weg hat das Bali-Abkommen nicht gestoppt. Nach wie vor werden immer neue Freihandelsabkommen geschaffen. Zum 31. Juli 2013 waren 379 Abkommen in Kraft, während über knapp 200 weitere Verträge noch verhandelt wird. Die WTO kann die Mitgliedstaaten nicht davon abhalten, durch die Gründung von großen und kleinen Präferenzabkommen die multilaterale Ordnung zu schwächen. Nach 1945 war die Handelsordnung geprägt vom Art. 1 des GATT-Vertrages, der Meistbegünstigungsklausel. Dieser Kern der multilateralen Ordnung wird nun peu à peu geschwächt. Der Ausschluss von Drittstaaten wird wieder zur Norm. Dies ist eine sowohl politisch als auch ökonomisch gefährliche Entwicklung.

Politisch ist dieser Trend deshalb so brisant, weil er wie in den 1930er Jahren die Entstehung rivalisierender Blöcke ermöglicht. Bemerkenswert ist, dass insbesondere die USA durch die Großprojekte TPP und TTIP die von Amerika maßgeblich geprägte Handelsordnung unterminieren und letztlich zerstören. Multilaterale Kooperation wird ersetzt durch von Macht und Hierarchie geprägte Wirtschaftsbeziehungen. Die entstehende multipolare Ordnung wird fragiler sein als es die bisherigen Ordnungen waren. Sowohl die bipolare Konstellation bis 1991 als auch die folgende unipolare Phase waren durch vergleichsweise stabile internationale Beziehungen geprägt.

Ebenso schwer wiegen die ökonomischen Argumente gegen Präferenzabkommen. Die Vielzahl von Freihandelszonen, die alle eigene Verfahren und Regeln kennen, erschwert

den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungshandel in vielen Fällen. Gerade für kleine und mittelgroße Unternehmen ist es nahezu unmöglich, die von Abkommen zu Abkommen unterschiedlichen Regularien, etwa zum Warenursprung, zu verstehen. Der heute entstehende regulatorische Flickenteppich verteuert den Handel und verhindert im schlimmsten Fall die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung.

Fast alle Handelsökonomien teilen die Einschätzung, dass Freihandelszonen im Vergleich zur multilateralen Ordnung erhebliche Nachteile aufweisen. Warum aber verfolgen die Mitgliedstaaten der WTO eine Politik, die der Organisation Schaden zufügt? Warum gelingt es nicht, zur multilateralen Ordnung zurückzukehren? Und was sind die Gründe, die die WTO selbst daran hindern, schärfer gegen den Missbrauch des Artikels 24 des GATT-Vertrages, der Freihandelszonen nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt, vorzugehen?

Die Inaktivität der WTO ist am leichtesten zu erklären. Die Welthandelsorganisation kann keine Sanktionen über die Mitgliedstaaten verhängen. Die Mitgliedstaaten, nicht die WTO, haben die Macht, bestimmte Regeln zu beschließen. Auch die Durchsetzung der existierenden Bestimmungen zu Freihandelsabkommen bedarf eines klagenden Mitgliedslandes. Da alle WTO-Mitgliedstaaten – mit Ausnahme der Mongolei – an Freihandelsabkommen beteiligt sind, ist dieser Kontrollmechanismus gelähmt.

Die Gründe für die Abkehr von der multilateralen Ordnung liegen also in den Mitgliedstaaten. Während die WTO und zuvor das GATT für Interessengruppen in den Mitgliedstaaten über Jahrzehnte hinweg die effizienteste Institution zur Liberalisierung des internationalen Waren- und Dienstleistungshandels zu sein schien, so haben diese Funktion heute bi- und plurilaterale Handelsabkommen übernommen. In Deutschland etwa hat sich der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) lange für die multilaterale Ordnung ausgesprochen. Erst zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts änderte der BDI seine handelspolitischen Ziele und setzt seitdem auf Freihandelsabkommen.

Ursache für diese Neuausrichtung war nicht zuletzt eine Entscheidung des damaligen WTO-Generaldirektors Mike Moore bei der Eröffnung der Verhandlungen zur Doha-Runde im November 2001. In diesem turbulenten Jahr sah sich Moore in der Pflicht, eine besonders die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigende Eröffnungsrede zu halten. Ohne dafür ein Mandat der Handelsminister zu haben entschied Moore, die Doha-Runde als Entwicklungsrunde zu bezeichnen. Diese Entscheidung hatte nun zwei Folgen. Erstens glaubten zahlreiche Entwicklungsländer, dass die Doha-Runde vor allem den Zweck hätte, Benachteiligungen der Entwicklungsländer zu beseitigen. Dies er-



schwerte die Verhandlungsführung außerordentlich und brachte die Runde schon früh, im September 2003 im mexikanischen Cancún, in eine schwere Krise. Die heftige Kritik an der WTO durch westliche Nichtregierungsorganisationen – etwa Oxfam – verstärkte den Druck auf die Industrieländer, den weniger entwickelten Ökonomien Konzessionen zu gewähren.

Noch gravierender war indes die zweite Folge von Moores einsamer Entscheidung. Die traditionellen Förderer der WTO, etwa Industrieverbände der OECD-Länder, kehrten der WTO den Rücken und konzentrierten ihre Lobbyarbeit auf Freihandelsabkommen. Die Regierungen der Industrieländer – einschließlich der Kommission der Europäischen Union – gaben dem Werben der Interessengruppen nach und verstärkten die Anstrengungen zur Schaffung neuer präferentieller Handelsabkommen. Auf der Strecke blieb die Welthandelsorganisation.

### Wie Blockaden überwinden?

Der Abschluss von Bali hat an dieser fatalen Konstellation nichts geändert. Nach wie vor ist ein Abschluss der Doha-Runde ein kaum erreichbares Ziel. Neben der Hinwendung zu Freihandelsabkommen haben die Mitgliedsländer der WTO noch keine Antwort auf die Frage gefunden, ob die starre Konstruktion der Doha-Runde nicht durch flexiblere Verfahren ersetzt werden könnte, um doch noch einen Abschluss zu erreichen. Gegenwärtig gilt, dass die Verhandlungsergebnisse entweder im Paket oder gar nicht verabschiedet werden («Single Undertaking»). Alle Mitgliedsländer müssen der kompletten Vereinbarung zustimmen – oder es gibt kein Ergebnis.

Dieses Verfahren wird schon seit einigen Jahren kritisiert. Schon im Jahr 2007 schlug eine von der britischen University of Warwick einsetzte Kommission den Übergang zu einer variablen Geometrie und zu Teilabkommen unter dem Dach der WTO vor. Der Vorschlag war, dass Staaten, die auf bestimmten Feldern neue Regulierungen umsetzen wollen, dies auch ohne Zustimmung sämtlicher anderen Mitgliedstaaten tun dürfen. Erlaubt werden sollte die Schaffung von Clubs unter dem Dach der WTO. Allerdings sollten die Regeln der Clubs auch den anderen Mitgliedsländern zur Verfügung stehen. Anders als in Freihandelsabkommen sollte die Meistbegünstigungsklausel in diesen »Koalitionen der Willigen« Gültigkeit haben.<sup>1</sup>

Ein Beispiel für erfolgreiche plurilaterale Regulierung ist das »Information Technology Agreement« aus dem Jahr 1996. Die teilnehmenden Länder vereinbarten Zollfreiheit für Pro-

dukte der Informationstechnologie. Das Abkommen trat erst dann in Kraft, als 90% des weltweiten Handels dieser Produktkategorie abgedeckt wurden. Schon 1997 wurde dieser Schwellenwert erreicht. Heute haben 70 Länder das Abkommen unterzeichnet, und 97% des weltweiten Handels in Produkten der Informationstechnologie werden mit diesem Abkommen erfasst.

Nach dem Abschluss von Bali hat WTO-Generaldirektor Azevêdo nun die Chance, neue Wege zu beschreiten und innovative Formen der Regulierung des Handels in die Diskussion zu bringen. Die Zukunft der WTO liegt nicht in einem Abschluss der Doha-Runde, sondern in kleinen, inkrementellen Schritten. Bali hat gezeigt, dass unterhalb des großen Wurfes Abschlüsse möglich sind. Der Abschluss von Bali hat neue Chancen eröffnet. Es ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten der WTO, diese Chance im Laufe des Jahres 2014 zu nutzen.

<sup>1</sup> Der Abschlussbericht der »Warwick Commission on the Future of the Multilateral Trading System« ist online verfügbar unter [http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/worldtrade/report/uw\\_warcomm\\_tradereport\\_07.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/worldtrade/report/uw_warcomm_tradereport_07.pdf).





Christoph Herrmann\*

### Je niedriger die Erwartungen, desto größer die Freude!

Die öffentlich geäußerte Freude über die erfolgreiche Ministerkonferenz von Bali sagt mehr über den allgemeinen Zustand der WTO aus als über die Inhalte des Bali-Pakets.

Als vor 20 Jahren in Marrakesch die Schlussakte der Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) unterzeichnet und damit (mit Wirkung zum 1. Januar 1995) die nur provisorisch anwendbaren und sich zudem als Flickenteppich darstellenden Zusatzabkommen zum GATT durch das Übereinkommen zur Errichtung der Welt handelsorganisation (WTO) abgelöst bzw. in ein systematisches Regelwerk überführt wurden, stellte dies einen Quantensprung in der rechtlichen Ausgestaltung der Weltwirtschaftsordnung dar. Die am 1. Januar 1995 gegründete WTO, die das vorherige GATT-Sekretariat in Genf ersetzte, blickt seitdem auf eine wechselvolle Geschichte zurück. Die Zahl der WTO-Mitglieder hat sich seit 1995 von 76 auf bald 160 verdoppelt. Spätestens seit dem Beitritt Chinas Ende 2001 sowie Russlands 2012 stellt die WTO eine tatsächlich universale internationale Organisation dar, deren Regeln auf deutlich über 95% des Welthandels Anwendung finden (wenn man den Intra-EU-Handel außer Acht lässt).

Von den zwei Kernaufgaben, die der WTO in Art. III des WTO-Abkommens übertragen sind, der Verwaltung der Abkommen inklusive der Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedern einerseits und der Bereitstellung eines Forums für Verhandlungen zwischen den Mitgliedern andererseits, hat sie lange Zeit nur die erste Funktion zufriedenstellend erfüllt. Der Streitbeilegungsmechanismus nach dem *Dispute Settlement Understanding (DSU)*, durch den das Streitbeilegungsverfahren seit 1995 weitgehend gerichtsförmig und für die Mitglieder der WTO verbindlich gemacht worden ist, wird überwiegend als der effektivste völkerrecht-

liche Mechanismus zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Staaten überhaupt angesehen. Die Möglichkeit einer Revision zum Appellate Body, die Qualifikation der Mitglieder desselben sowie die Qualität seiner Entscheidungen sichern dem Mechanismus eine hohe Reputation, Akzeptanz und zugleich Legitimation. 474 vor die WTO gebrachte Streitigkeiten seit 1995 demonstrieren dies eindrucksvoll.

Deutlich weniger erfolgreich war die WTO hingegen darin, die Verhandlungen zwischen ihren Mitgliedern über eine weitere Handelsliberalisierung, die nur durch vertragliche Vereinbarungen und jedenfalls faktisch nur im Konsens der Mitglieder der Organisation erfolgen kann, voranzubringen. In den ersten Jahren wurden unter dem Dach der WTO zumindest noch zusätzliche Protokolle zum Allgemeinen Abkommen über den Dienstleistungshandel (GATS) und ein Abkommen über die Zollfreiheit für Produkte der Informationstechnologie (ITA) vereinbart und auf der Ministerkonferenz von Singapur 1996 die Themen Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb sowie Transparenz des öffentlichen Beschaffungswesens auf die Tagesordnung der WTO gesetzt. Selbst auf Grundlage der sog. *built-in-Agenda* in den Bereichen Landwirtschaft (Art. 20 des Landwirtschaftsabkommens), Dienstleistungen (Art. 19 GATS) und Schutz geographischer Herkunftsangaben (Art. 23.4 TRIPS) hatte es jedoch keinen substantiellen Verhandlungsfortschritt gegeben. Zu einem erneuten Anlauf für umfassende Verhandlungen kam es erst im November 2001 im Rahmen der Ministerkonferenz von Doha, durch die die »Doha-Entwicklungsrunde« auf Grundlage der sog. *Doha Development Agenda (DDA)* in Gang gesetzt wurde. Dass der ursprüngliche Plan, diese Verhandlungsrunde innerhalb von vier Jahren abzuschließen, illusorisch war, muss jedem Beobachter klar gewesen sein. Dass allerdings auch zwölf Jahre nach Beginn der Doha-Runde noch immer kein umfassendes Ergebnis erzielt worden sein würde, hatten wahrscheinlich selbst Pessimisten nicht vermutet. Der *single undertaking approach*, wonach alle in den von der umfangreichen DDA abgedeckten Verhandlungsfeldern erzielten Ergebnisse als Ganzes abgeschlossen werden sollen, macht einen Erfolg einerseits schwierig, ist andererseits aber auch unverzichtbar, um *free-riding* zu vermeiden und damit möglicherweise gleichzeitig Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt ein Verhandlungsergebnis erzielt werden kann. Im Übrigen steht es den Mitgliedern frei, einzelne Abkommen vorzeitig entweder provisorisch oder sogar rechtsverbindlich zu vereinbaren, was im Hinblick auf eine Änderung des TRIPS in Bezug auf Exportzwangslizenzen für patentgeschützte Medikamente (2003 und 2005), auf einen Transparenzmechanismus für regionale Handelsabkommen (2006) und schlussendlich für das – allerdings nur von 42 WTO-Mitglieder unterzeichnete – Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen (GPA neu, 2012) auch passiert ist. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Änderung des TRIPS aus dem Jahr 2005 auch acht Jahre später in Er-

\* Prof. Dr. Christoph Herrmann, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Passau.

mangelung einer Ratifikation durch zwei Drittel der WTO-Mitglieder immer noch nicht in Kraft getreten ist, genauso wenig wie das neue GPA von 2012. Für die meisten Themenfelder blieb es auf den WTO-Ministerkonferenzen von Cancún, Hongkong und Genf jedoch lediglich bei Zwischenergebnissen, durch die zwar die Struktur und die Themen der fortgesetzten Verhandlungen eingengt und vorgeprägt werden konnten, ohne dass jedoch inhaltlich echte Durchbrüche erzielt wurden. Die Themen Handel und Investitionen sowie Handel und Wettbewerb wurden von der Verhandlungsagenda vielmehr wieder ganz gestrichen, und die Gesamtverhandlungen lagen seit 2011 auch offiziell im Wachkoma.

In Reaktion auf diesen weitgehenden Stillstand bzw. das langsame Vorankommen der Verhandlungen, die mehrfach ruhten oder kurz vor dem vollständigen Scheitern standen, haben die wichtigen Mitglieder der WTO ihre Verhandlungen über regionale Handelsabkommen erheblich intensiviert. So hat die Europäische Union zwischenzeitlich mit zahlreichen ihrer wichtigsten Handelspartner Freihandelsabkommen oder weiterreichende ökonomische Partnerschaftsabkommen entweder bereits abgeschlossen (insbesondere Südkorea und Singapur), steht kurz vor der formalen Unterzeichnung (Kanada – CETA) oder hat die Verhandlungen aufgenommen (insbesondere USA (TTIP), Japan, Brasilien, Indien und Thailand). Seitdem die Kompetenzen der Europäischen Union in den Bereichen Dienstleistungshandel und Handelsaspekte der Rechte des geistigen Eigentums durch den Vertrag von Lissabon zu ausschließlichen Zuständigkeiten geworden sind und der EU gleichzeitig auch die ausschließliche Zuständigkeit für ausländische Direktinvestitionen übertragen wurde (Art. 3 Abs. 1 lit. e), Art. 206, 207 AEUV), umfassen diese Verhandlungen auch Kapitel über Investitionsschutz und Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit. Sollten diese Verhandlungen sämtlich zu Ergebnissen führen, was angesichts des ebenfalls durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Zustimmungserfordernisses durch das Europäische Parlament mitnichten selbstverständlich ist, so wird die EU bereits in wenigen Jahren nicht einmal mehr gegenüber einer Handvoll Ländern allgemeine Meistbegünstigungszölle anwenden. Die rechtlichen Verpflichtungen in vielen der genannten Abkommen gehen – abgesehen von der Zollbeseitigung – ohnehin über die Verpflichtungen im Rahmen der WTO hinaus (WTO-plus). Der Befund für die USA ist ähnlich. Hier liegt der Schwerpunkt mittlerweile – nach dem Scheitern der Bemühungen um eine ganz Amerika umfassende Freihandelszone (FTAA) – auf der Transpazifischen Partnerschaft (TPP). Insbesondere die sog. *mega-regionals* TTIP und TPP werden häufig und auch sicherlich nicht ganz zu Unrecht als Bedrohung für die Bedeutung der WTO angesehen; aber selbst innerhalb der WTO zeigten sich zuletzt mit dem Beginn der Verhandlungen über das Trade in Services Agreement (TISA) zwischen lediglich etwa 20 WTO-Mitgliedern erste Auflösungsstendenzen.

Behält man diese Entwicklungen der vergangenen Dekade im Blick, so relativiert sich der Erfolg von Bali im Dezember 2013 doch erheblich, wenngleich die Tatsache, dass überhaupt ein multilateraler Kompromiss zu mehreren Themen gefunden werden konnte, ein Lebenszeichen der Organisation sowie nach den zuvor erneut stockenden und auf Bali selbst vor dem Scheitern stehenden Verhandlungen auch eine Überraschung ist. Ob die übergroßen Hoffnungen für eine Wiederbelebung der Doha-Verhandlungen, die nunmehr an Bali geknüpft werden, allerdings berechtigt sind, wird die Zeit erst erweisen müssen.

Das von der Ministerkonferenz angenommene »Bali Package« besteht aus der zentralen Ministererklärung (WT/MIN(13)/DEC/W/1) sowie 17 durch die Ministerkonferenz angenommenen Entscheidungen, auf die in der Ministererklärung verwiesen wird. Während sieben Entscheidungen die reguläre, auf der Grundlage der bestehenden WTO-Abkommen basierende Arbeit der Ministerkonferenz zum Gegenstand haben (Part I der Ministererklärung), beziehen sich zehn auf die DDA (Part II der Ministererklärung). Part III der Ministererklärung enthält ein Bekenntnis zu weiteren Verhandlungen im Rahmen der DDA und einen Arbeitsauftrag an das für die Steuerung der DDA-Verhandlungen zuständige *Trade Negotiations Committee*, binnen zwölf Monaten ein Arbeitsprogramm für den Abschluss der Verhandlungen zu erarbeiten, wobei die Priorität auf den in Bali nicht rechtsverbindlich gelösten Fragen liegen soll.

Von hervorgehobener Bedeutung sind insbesondere das Abkommen über Handelserleichterungen (*Agreement on Trade Facilitation, ATF*) sowie die Vereinbarungen betreffend den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und betreffend die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Durch das ATF werden mittel- bis langfristig die zollrechtlichen Verfahren bei der Einfuhr und Durchfuhr von Waren vereinheitlicht und vereinfacht werden, was zu erheblichen weltweiten Wohlfahrtsgewinnen führen kann. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass auch das ATF erhebliche Ausnahmen zu Gunsten von Entwicklungsländern vorsieht, deren Einfuhrverfahren oftmals die kompliziertesten sind; überdies bedarf das ATF zunächst auch noch der formalen Vereinbarung als Zusatzabkommen zu den WTO-Verträgen und muss dann von zwei Dritteln der WTO-Mitglieder ratifiziert werden. Wie lange dies dauern wird, ist völlig offen. Auf Seiten der Europäischen Union wird das Abkommen voraussichtlich nur von der EU selbst ratifiziert werden, da es in die ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Zollunion und die Gemeinsame Handelspolitik fällt. Daran dürften auch die im ATF vorgesehenen Rechtsschutzanforderungen nichts ändern. Aus Sicht der WTO erschiene es jedenfalls sinnvoll, in Analogie zu Art. IX:1 des WTO-Abkommens diese Ratifikation mit dem Stimmgewicht der 28 Mitglieder zu werten (d.h. als 28 von 159 möglichen Ratifikationen). Besonders umstritten (zwischen den USA und Indien) war vor der Kon-

ferenz von Bali die Frage der öffentlichen Lebensmittelaufkäufe zu Garantiepreisen und deren mögliche Unvereinbarkeit mit den Subventionsgrenzen nach dem WTO-Landwirtschaftsabkommen. Diesbezüglich wurden übergangsweise eine vierjährige Friedenspflicht und die Aufnahme von Verhandlungen über eine dauerhafte Lösung vereinbart.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass das Bali-Paket abgesehen vom ATF eher eine Mischung kleiner Lösungen für Einzelprobleme darstellt denn den großen Durchbruch für die Doha-Runde. Weite Teile der DDA, die insbesondere für die Industrienationen wichtig sind (im Bereich Dienstleistungen oder Marktzugang für Nicht-Agrarerzeugnisse) blieben völlig außen vor. So muten auch die euphorischen Reaktionen mitunter etwas überzogen an. Wenn das Bundeswirtschaftsministerium vom »Wunder von Bali« spricht, so mag man nach den Jahren des Stillstands noch zustimmen. Dass die WTO durch dieses Abkommen »gerettet« worden sei (*Karel de Gucht*) oder dass die multilaterale Handelspolitik »zurück« sei (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) erscheint doch übertrieben. Richtig ist, dass die WTO ohne ein greifbares Bali-Ergebnis – abgesehen von der Streitbeilegung, die aber hinsichtlich vieler modernerer Handelsfragen ins Leere läuft – in die Bedeutungslosigkeit abgerutscht wäre. Der Preis, der für die lebenserhaltenden Maßnahmen gezahlt wird, ist allerdings erheblich: Letztlich werden grundlegende Prinzipien, die sicherstellen sollen, dass die Verpflichtungsumfänge innerhalb der WTO weitgehend gleich sind (sieht man einmal von LDCs ab), aufgeweicht oder ganz über Bord geworfen. Der *single undertaking approach* wird praktisch aufgegeben und die WTO fällt – auf der Grundlage des *single undertakings* der Abkommen von 1994 – zurück in die »Balkanisierung«, die das GATT der 1970er und 1980er Jahre prägte. Schlussendlich kann das nicht verwundern. Eine Organisation mit 160 bzw. 132 Mitgliedern (weil die 28 Mitgliedstaaten der EU praktisch nicht mehr separat auftreten können), die dem Consensus-Prinzip in der Entscheidungsfindung verhaftet bleibt, kann in komplexen Regulierungsfragen keine überzeugenden, klaren, strukturierten und für alle akzeptablen Ergebnisse liefern. Sie wird letztlich ein Opfer ihres eigenen, beachtlichen Erfolges. Die rechtliche Erstarrung wäre weniger problematisch, wenn die WTO – wie die EU – über effektive Normsetzungskompetenzen und eine Rechtsprechungsinstanz mit der Fähigkeit zur Rechtsfortbildung verfügte. Gerade dies setzte aber ein Maß an Homogenität und Übereinstimmung in grundlegenden Fragen seitens der Mitglieder voraus, das praktisch nicht gegeben und theoretisch auch kaum vorstellbar ist. Die multilaterale Verrechtlichung des Wirtschaftsvölkerrechts scheint zunehmend an Grenzen zu stoßen, die zu überwinden aus strukturellen und institutionellen Gründen derzeit kaum möglich scheint. Vielleicht erweisen sich diese Grenzen in einigen Jahren als durchlässiger, wenn die großen *mega regionals* ausgehandelt sind und damit die Basis für einen neuen Multilateralisierungs-

schrift geschaffen ist. Zumindest die Hoffnung darauf sollte man sich bewahren.

## Literatur

Altenmöller, F. (2014), »Perspektiven der Weiterentwicklung des Welthandelsystems nach der Ministerkonferenz von Bali«, *EuZW* (2), 41.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), »Das Wunder von Bali: Die multilaterale Handelspolitik ist zurück«, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht 1, online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-01-2014,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012), »Stand der WTO-Welthandelsrunde (Doha Development Agenda – DDA), Stand: Februar 2012«, online verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WTO/wto-handelsrunde-sachstand,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

de Gucht, K. (2013), »We have saved the WTO«, Press Conference after the 9th Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO)/Bali, Indonesia, 6 December 2013, online verfügbar unter [www.europa.eu/comm/trade](http://www.europa.eu/comm/trade).

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2013), »Bridges Daily Update«, Ausgabe 5, 7 Dezember.

WTO, Ministerial Conference, Ninth Session, Bali Ministerial Declaration, WT/MIN(13)/DEC/W/1, online verfügbar unter: [www.wto.org](http://www.wto.org).

WTO, Ministerial Conference, Ninth Session, Agreement on Trade Facilitation WT/MIN(13)/DEC/W/8, online verfügbar unter: [www.wto.org](http://www.wto.org).



Cosimo Beverelli\*



Simon Neumüller\*



Robert Teh\*

## Trade Facilitation und die Anzahl der Handelspartner

### Definition von Trade Facilitation

Aus Sicht der WTO beschäftigt sich Trade Facilitation (TF) mit der Verbesserung der relevanten GATT-Artikel V (Freedom of Transit), VIII (Fees and Formalities connected with Importation and Exportation) und X (Publication and Administration of Trade Regulations) mit einem Fokus auf die Verfahren und Abläufe der Zollabfertigung. Darüber hinaus ist der Fokus auf die Kooperation der Zollbehörden gerichtet. All diese Aktivitäten belasten den Handel durch Kosten, welche z.B. durch das Bereitstellen von Informationen und durch Zeitverlust entstehen. TF beschäftigt sich mit diesen Vorgängen und mit der Frage, in welcher Weise diese effizienter gestaltet werden können und gleichzeitig nationale Vorschriften gewährleistet bleiben (vgl. Grainger 2011). Dabei wird die Notwendigkeit dieser Vorschriften mit den Anforderungen einer modernen, globalisierten Volkswirtschaft mit vielfach fragmentierten Produktionsprozessen, in denen die Produkteinführungszeit immer mehr zu einem komparativen Vorteil wird, dargestellt.

Es existieren verschiedene Ansätze, um TF empirisch zu messen. Der Ansatz von Moisé et al. (2013) ist es, Indikatoren (TFI) zu entwickeln, die sich an den zwölf Maßnahmen des Trade-Facilitation-Abkommens der WTO orientieren. Diese Indikatoren sind folgenden Bereichen zuzuordnen: Verfügbarkeit von Informationen, Einbeziehung der Internationalen Handelsgemeinschaft, Advance Rulings, Beschwerderichtlinien, Gebührenordnungen, Zollformalitäten, Kooperationen, Consularization, Governance und Transitbestimmungen.

\* Economic Research and Statistics Division, WTO.  
Die hier ausgedrückten Ansichten sind die der Autoren und entsprechen nicht zwingend denen der WTO und ihren Mitgliedern. © Autoren. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer verkürzten Fassung eines anderweitig zur Veröffentlichung vorgesehenen Arbeitspapiers; für weitere Informationen wird darum gebeten die Autoren zu kontaktieren. Wir bedanken uns bei Evdokia Moisé (OECD), Nora Neufeld und Alexander Keck (WTO) für hilfreiche Kommentare und bei der OECD für die Bereitstellung der Daten zu den Trade Facilitation Indicators.

Andere Indikatoren, wie der Logistic's Performance Index (LPI) und die Doing Business Indicators, wurden von der Weltbank entwickelt. Der LPI bezieht sich auf weltweite Umfragen bei Transportunternehmen, die ein Feedback zur Wirtschaftsfreundlichkeit im Logistikbereich geben. Zusätzlich werden Daten zur Qualität der Handelsinfrastruktur erhoben. Im Gegensatz hierzu verwenden die Doing Business Indikatoren Daten zur Zeit und den Kosten des Handels von standardisierten Containern, ohne die Höhe von Zolltarifen einfließen zu lassen.

Generell kann man kritisieren, dass sowohl der LPI als auch die Doing Business Indikatoren stark auf Umfragen basieren. Des Weiteren ist die Datengrundlage in manchen Bereichen sehr dünn und kann somit zu Ungenauigkeiten führen. Martinus et al. (2013) zeigen auf, dass zum Beispiel im Fall von Uruguay nur vier Personen bzw. Firmen für die letzte Ausgabe der Doing Business Indikatoren befragt wurden. Ist man sich dieser Einschränkungen bewusst, so scheint der Ansatz der OECD mit ihren TFI der vielversprechendste zu sein. Ein weiterer Vorteil der TFI ist ihre direkte Vergleichbarkeit mit den einzelnen Artikeln des TF-Abkommens. Der nächste Abschnitt behandelt verschiedene Faktoren von TF und wie diese Handelsvolumen, Wohlfahrtseffekte und Kosten beeinflussen.

### TF-Faktoren, die den Handel beeinflussen

Mehr Transparenz, eine Vereinfachung, Vereinheitlichung und ein Festschreiben der Zollverfahren in ein multilaterales Abkommen hat das Potenzial, variable Handelskosten, Verspätungen und Unsicherheiten zu verringern und somit existierende Handelsströme zu vergrößern. Mehrere Autoren haben hierfür empirische Anzeichen gefunden. So zeigen Moisé und Sorescu (2013) den Einfluss von TF auf die Kosten des Handels und weisen darauf hin, dass diese Kosten um bis zu 15,5% verringert werden könnten.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Zeit, die auf dem Handelsweg verstreicht und durch ineffiziente Grenzformalitäten unnötig verlängert wird. Zaki (2010) berechnet, dass die Zeit des Imports für Entwicklungsländer gleichzusetzen ist mit einer ad valorem Steuer von 34,15%. Hummels und Schaur (2012) zeigen, dass jeder Transittag in etwa 0,6% bis 2% des Warenwertes entspricht und besondere Bedeutung für Intermediärgüter besitzt. Martinus et al. (2013) weisen mit Hilfe von auf Firmenebene erhobener Daten für Uruguay darauf hin, dass eine Erhöhung der Zolluntersuchungen um zwei Tage beim Export zu einer Verringerung von 16,4% der Exporte führt. Darüber hinaus wären die Exporte um 5,9% höher, wenn alle Exporte innerhalb eines Tages abgewickelt würden.

Hufbauer et al. (2013) beziffern die möglichen Zuwächse im Warenhandel der Entwicklungsländer durch den Abschluss eines TF-Abkommens auf 569 Mrd. US-Dollar, was in etwa



einer Steigerung von 10% entspricht. Darüber hinaus sollen die Exporte der Industrieländer um knappe 5% ansteigen. Dem gegenüber stehen Berechnungen von Subramanian et al. (2012), welche die Handelszuwächse der OECD-Staaten bei nur 0,18% sehen und auch in Subsahara-Afrika von einem Anstieg von nur 0,64% ausgehen. Studien, die den Logistics Performance Index verwenden, haben im Schnitt höhere Zuwachsraten weil diese von einer allgemeinen Verbesserung der Infrastruktur ausgehen.

Ein TF-Abkommen hat auch das Potenzial, durch die Verringerung der Fixkosten neue Handelsströme zu schaffen. Ein Beispiel hierfür sind einmalige Kosten, die aufgebracht werden müssen, um Zollformalitäten zu verstehen, oder die Kosten, um sich als Exporteur zu registrieren. Nordas et al. (2006) zeigen den negativen Effekt der Zeit des Exports auf die prinzipielle Wahrscheinlichkeit zu exportieren.

### Kosten der Implementierung von TF

Die Kosten eines TF-Abkommens gilt es im Zuge einer Wohlfahrtsanalyse genau zu betrachten. Die Art der Kosten können insgesamt als institutionelle Kosten verstanden werden: neue Zollmechanismen, neue Dienste (Single Window) und neue Arbeitsbereiche (Risikomanagement). Es gibt jedoch einige Aspekte, welche mit einer Kostenersparnis einhergehen. Die Vermeidung von Duplikaten und das Verringern der benötigten Handelsdokumente, welche keine wirtschaftlichen Vorteile bringen und Schmuggelraten nicht reduzieren, sind Beispiele hierfür. Erfolgreich durchgeführte TF-Reformen haben in Bulgarien, Ghana, Peru, den Philippinen und Singapur zu einer verbesserten Kostensituation geführt. Im Gegenzug ist die Einführung von Systemen wie einem verbesserten Risikomanagement mit höheren Kosten verbunden. Die Kosten reichen von 10 000 US-Dollar für die Internetveröffentlichung in Chile bis zu 40 Mill. US-Dollar für Scangeräte in Lesotho (vgl. Moisé (2009)). Anschließend werden einige der oft genannten Aspekte eines TF-Abkommens und die dazugehörigen Kosten genannt:

- a) Single window: Große Varianz der Schätzungen, von 2,8 Mill. US-Dollar für Senegal (vgl. UNECA 2013) bis zu 23 Mill. US-Dollar für Taiwan (WTO).
- b) Risikomanagement: Die Kosten für die Einrichtung bleiben laut Schätzungen unter einer Million US-Dollar (vgl. Moisé 2009).
- c) Veröffentlichung (Internet): Geringe Kosten: zwischen 8 500 US-Dollar (Senegal) und 18 000 US-Dollar (Mozambique) (vgl. Moisé 2009).
- d) Digitalisierung: Die Einführung des ASYCUDA Systems<sup>1</sup> ist mit 1,8 Mill. US-Dollar veranschlagt (WTO).

<sup>1</sup> ASYCUDA ist eine Zollmanagement-Software, die die meisten Handelsabläufe einschließt. ASYCUDA wurde von UNCTAD entwickelt (vgl. auch <http://www.asycuda.org/aboutas.asp>).

- e) Post-clearance audit (PCA): Basierend auf Taiwans Erfahrung belaufen sich die Kosten auf ungefähr 2,6 Mill. US-Dollar (WTO).

### Analyse und Ergebnisse

In unseren Berechnungen betrachten wir den Zusammenhang zwischen den TF-Indikatoren der OECD und der Anzahl der Exportdestinationen wie auch der exportierten Produkte. Als Ausgangsbasis dienen die DOTS-Daten des IWF, welche 132 Länder umfassen. Die Anzahl der exportierten Produkte stammen aus der UN-COMTRADE-Datenbank. Folgende Regionen wurden betrachtet: Subsahara-Afrika, MENA-Region, Europa und Zentralasien, Lateinamerika und die Karibik, Südasien sowie Ostasien und die Pazifikstaaten.

Die folgenden Ergebnisse beruhen auf den durchschnittlichen Werten der TF-Indikatoren A bis L. Wie auch Moisé und Sorescu (2013) verwenden wir Daten für 2009 und korrigieren für BIP pro Kopf (konstante 2000 US-Dollar) und die Abgelegenheit eines Landes (vgl. Head und Mayer (2013)). Die hier präsentierten Ergebnisse stammen von OLS-Regressionen, sind jedoch robust, wenn Poisson oder Negativ-Binomial-Regressionen verwendet werden. In einem zweiten Set von Regressionen kontrollieren wir ebenso für die Zeit des Exports (von den Weltbank *Doing Business* Daten). Basierend auf diesen Ergebnissen führten wir ein Gedankenexperiment mittels einer Anhebung der TF-Indikatoren durch, welches den Anstieg der Anzahl der Exportdestinationen und der exportierten Produkte erklärt. Im ersten Szenario erhöht jedes Land, das unter dem regionalen Median liegt, seine TF Indikatoren auf den Wert des Medians. Im zweiten Szenario wird nun der globale Median betrachtet. Ergebnisse werden nur für die durchschnittlichen TF-Indikatoren dargestellt. Detaillierte Ergebnisse für jeden einzelnen Indikator sind auf Nachfrage erhältlich. Aufgrund der Limitierung durch die Verwendung von Querschnittsdaten sowie der Vernachlässigung von General-Equilibrium-Effekten sind die Ergebnisse jedoch mit einer gewissen Vorsicht zu bewerten.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen werden die Ergebnisse nach Regionen sortiert in Tabelle 1 und Tabelle 2 präsentiert. Es ist wichtig, sich vor Augen zu führen, dass die maximale Anzahl von Exportdestinationen bei 125 liegt und höchstens 1 222 HS4 Produktkategorien exportiert werden können.

Die Zahl der neuen Exportmärkte rangiert zwischen vier bis zwölf und ist positiv für alle Regionen. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass Länder in Lateinamerika und der Karibik am meisten von einer Verbesserung ihrer TF-Indikatoren profitieren würden.

**Tab. 1**  
Anzahl der zusätzlichen bedienten Exportmärkte, 1. Szenario

	Anzahl der zusätzlichen bedienten Exportmärkte	
	kleine Schätzung	große Schätzung
Subsahara-Afrika	9	10
Ostasien und die Pazifikstaaten	5	6
Europa und Zentralasien	6	6
Lateinamerika und die Karibik	10	12
MENA-Region	4	4
Südasien	4	5

Quelle: WTO.

**Tab. 2**  
Anzahl der zusätzlichen Exportprodukte (HS4), 1. Szenario

	Anzahl der zusätzlichen Exportprodukte (HS4)	
	kleine Schätzung	große Schätzung
Subsahara-Afrika	116	118
Ostasien und die Pazifikstaaten	76	78
Europa und Zentralasien	91	93
Lateinamerika und die Karibik	155	158
MENA-Region	50	51
Südasien	57	58

Quelle: WTO.

Schätzungen zur Anzahl der zusätzlich exportierten HS4 Produktkategorien reichen von 50 bis zu 158. Wie zuvor, sind die größten Zuwächse in Lateinamerika und der Karibik zu verzeichnen. In Subsahara-Afrika sind die Zunahmen ebenfalls groß.

Es ist augenscheinlich, dass im zweiten Szenario die Regionen, die am weitesten vom globalen Median entfernt sind, höhere Steigerungen aufweisen. Dies führt dazu, dass sowohl Subsahara-Afrika wie auch die MENA-Region überdurchschnittlich profitieren. Insgesamt sind die Ergebnisse hier aber sehr ähnlich.

Trotz zum Teil nicht zu vernachlässigender Kosten zur Einführung verschiedener Maßnahmen der TF-Reformen weisen viele Anzeichen darauf hin, dass eine erfolgreiche Umsetzung dieser Reformen zu einem Anstieg des Handels führt und so zu einer Wohlfahrtsverbesserung beiträgt. Unsere Studie zeigt, dass insbesondere die Erschließung neuer Absatzmärkte und der Export neuer Produktgruppen eine positive Wirkung auf die Weltwirtschaft haben kann. Nun liegt es an der Staatengemeinschaft, das beschlossene Abkommen umzusetzen, und ihm so zu einem langfristigen Erfolg zu verhelfen.

## Literatur

Grainger, A. (2011), »Trade Facilitation: A Conceptual Review«, *Journal of World Trade* 45(1), 39–62.

Head, K. und T. Mayer (2013), »Gravity equations: Workhorse, toolkit, and cookbook«, Sciences Po Economics Discussion Papers 2013-02.

Hufbauer, G., J. Schott, C. Cimino und J. Muir (2013), *Payoff from the World trade agenda*, Peterson Institute for International Economics. Report to the ICC Research Foundation.

Hummels, D. und G. Schaur (2012), »Time as a trade barrier«, NBER Working Paper No. 17758.

Martincus, C.V., J. Carballo und A. Graziano (2013), »Customs as Doorkeepers: What Are Their Effects on International Trade?«, unveröffentlichtes Working Paper.

Moisé, E. (2009), *OECD Trade Policy Studies Overcoming Border Bottlenecks: The Costs and Benefits of TF*, OECD Publishing, Paris.

Moisé, E. und S. Sorescu (2013), *TF Indicators: The Potential Impact of TF on Developing Countries' Trade*, (No. 144), OECD Publishing, Paris.

Nordas, H., E. Pinali und M. Geloso Grosso (2006), »Logistics and time as a trade barrier«, OECD Trade Policy Working Paper, No. 35.

Subramanian, U. (2012), »Trade Logistics Reforms«, *World Bank viewpoint*.

UNECA (2013), *TF from an African Perspective*.

Zaki, C. (2010), »Does Trade Facilitation Matter in Bilateral Trade?«, unveröffentlichtes Working Paper.





Richard Senti\*

## Die WTO-Ministerkonferenz von Bali 2013: »Die handelspolitische Kraft des Faktischen«

Nach Art. IV.1 der WTO-Vereinbarung tritt die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) mindestens einmal alle zwei Jahre zusammen und »nimmt die Aufgaben der WTO wahr und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen.« Die bisherigen Ministerkonferenzen der WTO schreiben je ihre eigene Geschichte. Die ersten beiden Treffen in Singapur (1996) und Genf (1998) befassten sich mit den noch offenen Fragen der vorangegangenen Uruguay-Runde. Die Konferenz von Seattle (1999) endete im Chaos (»the battle of Seattle«). Die Doha-Konferenz (2001) wartete mit einem Programm auf, das bis heute zwischen Hoffen und Bangen zerredet wird. Cancún (2003) erlitt einen Abbruch. Und die Konferenzen von Hongkong (2005) und Genf (2009 und 2011) verblassten in der Erfolglosigkeit der Doha-Runde.

In der vom 3. bis 7. Dezember 2013 in Bali durchgeführten neunten WTO-Ministerkonferenz hat Roberto Azevêdo, der neue Generaldirektor der WTO, den Versuch unternommen, einige seit Jahren anstehende Probleme der Welthandelsordnung aufzuarbeiten und die ins Stocken geratene Doha-Runde zu beleben. Der folgende Beitrag vermittelt einen Überblick über die in Bali getroffenen Entscheide und fragt anschließend nach dem Stellenwert der Verhandlungsergebnisse.<sup>1</sup>

### Die allgemeinen Verhandlungsthemen

Die allgemeinen Themen beziehen sich auf die Streitschlichtung im Abkommen über die handelsrelevanten Eigentumsrechte (TRIPS), die Informationstechnik, die Probleme der »kleinen« Handelspartner, »Aid for Trade« und den Techno-

logietransfer zwischen den Industriestaaten und den wirtschaftlich schwachen Handelspartnern.<sup>2</sup>

Im Gegensatz zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen (GATS) hält Art. 64.2 TRIPS fest, dass TRIPS-Partner, die andere Handelspartner schädigen, ohne dabei den WTO-Vertrag zu verletzen, nicht eingeklagt werden dürfen (Schutz vor »Non-violation complaints«).<sup>3</sup> Dies trifft beispielsweise zu, wenn ein Land den Markenschutz im Sinne des TRIPS gewährt, die Registrierung der Marke aber derart kompliziert gestaltet, dass letztlich die Begünstigung dahinfällt. Die Mehrheit der WTO-Mitglieder wehrt sich seit jeher gegen die Aufhebung dieser Ausnahme und vertagt das Dossier von Konferenz zu Konferenz. Die Minister haben in Bali einer nochmaligen Verlängerung dieses Schutzes zugestimmt, verlangen aber vom TRIPS-Rat, die Frage der »Non-violation complaints« bis zur nächsten Ministerkonferenz 2015 im Sinne von Art. XXIII.1 (b) und (c) GATT zu klären.<sup>4</sup>

Ein weiterer Entscheid des Ministerrats bezieht sich auf die Internationale Informationstechnik (»Information technology«, Internet »E-commerce«, »Cloud computing« usw.). Seit 1998 verfolgt die WTO-Arbeitsgruppe »Work Programme on Electronic Commerce« das Ziel, die im Güter- und Dienstleistungshandel verwendete Telekommunikation zu vereinheitlichen. Der Ministerrat verlangt von der Arbeitsgruppe, ihre Bemühungen bis zur Ministerkonferenz 2015 fortzusetzen.<sup>5</sup>

Im Jahr 2001 hat der Allgemeine Rat der WTO den Ausschuss Handel und Entwicklung (»Committee on Trade and Development, CTD«) mit der Aufgabe betraut, die Handelsposition der »kleinen« Partner wie Barbados, Belize, Mauretanien usw. zu klären.<sup>6</sup> Zur Diskussion stehen die Zollpräferenzen sowie die Lockerung der noch geltenden Reziprozitätsbedingungen. Da sich bisher keine Lösungsvorschläge abzeichneten, hat die Ministerkonferenz von Bali den Entschluss gefasst, die Position der »kleinen« Partner im Rahmen des Ausschusses Handel und Entwicklung weiterzupursuchen.<sup>7</sup>

Der nächste Entscheid der Konferenz betrifft die Entwicklungshilfe in Form von »Aid for Trade«. Die geltende Welthandelsordnung gründet auf der Überzeugung, dass ein freier Handel auch für Entwicklungsländer von Vorteil ist. Die Realisierung von Handelsgewinnen setzt aber eine entsprechende Exportinfrastruktur voraus, effiziente Verkehrs- und Kommunikationsnetze, ausgebaute Flug- und Meerhäfen sowie Fachkräfte in Produktion, Lagerung und Spedition.

<sup>2</sup> In der Reihenfolge der Minister-Deklaration.

<sup>3</sup> Vgl. [www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/nonviolation\\_background\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/nonviolation_background_e.htm).

<sup>4</sup> WT/MIN(13)/31, WT/L/906, 11. Dezember 2013.

<sup>5</sup> WT/MIN(13)/32, WT/L/907, 11. Dezember 2013.

<sup>6</sup> Das Attribut »klein« wird von der WTO nicht definiert.

<sup>7</sup> WT/MIN(13)/33, WT/L/908, 11. Dezember 2013.

\* Prof. em. Dr. Richard Senti, ETH Zürich.

<sup>1</sup> Bali Ministerial Declaration, WT/MIN(13), 11. Dezember 2013.

Die Schaffung dieser Voraussetzungen obliegt seit der Hongkong-Konferenz 2005 der »Task force« für »Aid for Trade«. Die Minister forderten in Bali den Generaldirektor der WTO auf, das »Aid for Trade«-Programm von 2005 fortzuführen und bei der Ministerkonferenz 2015 Verbesserungspläne vorzulegen.<sup>8</sup>

An letzter Stelle entschieden sich die Minister für die weitere Bearbeitung des Technologietransfer-Programms. Die in Doha im Jahr 2001 geschaffene und in Hongkong im Jahr 2005 bestätigte Arbeitsgruppe soll ihre Beratungen über den »Technologietransfer« bis zur Konferenz 2015 fortsetzen.<sup>9</sup>

Allen fünf Entscheidungen liegt die Absicht zugrunde, die in den letzten Jahren aufgenommenen Arbeiten weiterzuführen und, wenn immer möglich, bis 2015 abzuschließen.

### Die Themen der Doha-Runde

Die Ministerkonferenz von Bali behandelte vier Themen der Doha-Runde, die Grenzabfertigung, den Agrarhandel, die Baumwollprobleme und die Entwicklungspolitik.

#### Die erleichterte Grenzabfertigung

Die Idee, die Grenzabfertigung des Handels zu erleichtern, geht auf die Ministerkonferenz 1996 von Singapur zurück. Die vier »Singapore issues« waren: Wettbewerb, Investitionen, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Erleichterung der Grenzabfertigung. Die ersten drei Themen sind im Verlauf der Jahre fallen gelassen worden. Die erleichterte Grenzabfertigung verblieb auf der Tagesliste und wurde dem Ministerrat in Form eines Vertrags (»Agreement on trade facilitating«) vorgelegt. Die Minister haben der Vereinbarung zugestimmt. Das Abkommen wird Ende Juli 2014 dem Allgemeinen Rat der WTO und Ende Juli 2015 den Mitgliedern der WTO zur Annahme vorgelegt.<sup>10</sup>

Der erste Teil des Abkommens verpflichtet die WTO-Mitglieder, die Grenzabfertigung des Handels zeitlich zu beschleunigen, zu vereinfachen und zu verbilligen sowie die vorgegebenen Fristen, angewandten Verfahrensmethoden und anfallenden Abfertigungskosten zu veröffentlichen. Der zweite Teil der Vereinbarung bezieht sich auf die wirtschaftlich schwachen Staaten. Die Industrieländer verpflichten sich, die Entwicklungsländer bei der Umsetzung des Abkommens zu unterstützen. Die ganz armen Länder sind von jeglichen Auflagen ausgenommen.

<sup>8</sup> WT/MIN(13)/34, WT/L/909, 11. Dezember 2013.

<sup>9</sup> WT/MIN(13)/35, WT/L/910, 11. Dezember 2013.

<sup>10</sup> T/MIN(13)/36, WT/L/911, 11. Dezember 2013.

#### Der Agrarhandel

Im Agrarhandel stehen vor allem zwei Themen zur Diskussion, die staatlichen Stützungskäufe und die Regelung der Importquoten.<sup>11</sup>

Indien bestand auf dem Recht, einheimische Agrarprodukte im Wert von jährlich 21 Mrd. US-Dollar aufkaufen zu dürfen, ohne dadurch der Subventionsverletzung bezichtigt zu werden. Indien verteidigte die »peace clause« mit der Zusicherung, die staatlich erworbenen Nahrungsmittel an bedürftige Bevölkerungsgruppen im Inland abzugeben und auf Auslandverkäufe zu verzichten. Die anfänglich vom Rat verlangte zeitliche Befristung wird neu nach vier Jahren automatisch verlängert, wenn bis dahin keine endgültige WTO-Subventionsregelung zustande kommt. Damit erfährt die indische Subventionsregelung mit großer Wahrscheinlichkeit den Charakter einer dauerhaften Praxis.<sup>12</sup>

Ein weiteres Thema der Konferenz bildete die in der Landwirtschaft angewandte Zollkontingentierung.<sup>13</sup> In der Uruguay-Runde ist anstelle des traditionellen Importkontingents, das eine bestimmte Importmenge zulässt und anschließend die Grenzen vollständig schließt, das Zollkontingent getreten. Das Zollkontingent beschränkt sich auf eine vorgegebene Menge zu einem Null- oder niedrigen Zoll (Innerkontingentszoll), lässt aber die Grenze für weitere Importe zu einem höheren Zoll (Außerkontingentszoll) offen. Im Verlauf der letzten Jahre ist der Verdacht aufgekommen, einzelne Handelspartner würden ihre Kontingente administrativ derart aufwendig verwalten, dass die zugestandenen Quoten nicht ausgenützt und dadurch die einheimischen Anbieter geschützt werden. Ob dies insbesondere für China zutrifft, wie einzelne Medien wahrhaben wollen, ist nicht einfach zu beurteilen. Auch in unseren Breitengraden werden die Freikontingente mit Inbrunst verwaltet, versteigert und nach unterschiedlichen Kriterien zugeteilt. Die Konferenz von Bali fordert die einzelnen Handelspartner zu mehr Transparenz auf.

#### Die Baumwollprobleme

Die Regelung des Baumwollhandels steht seit jeher auf den Tageslisten des Allgemeinen WTO-Rats und der Ministerkonferenzen.<sup>14</sup> Vor rund zehn Jahren haben der Allgemeine Rat der WTO und die Ministerkonferenz von Hongkong zwei Ziele vorgegeben: die Abschaffung der Exportsubventionen und die Beseitigung der Quoten und Zölle auf Baumwollimporten aus ganz armen Ländern. Die Ministerkonferenz von Bali hat diese Themen aufgegriffen und die Industrieländer

<sup>11</sup> Die Deklaration erwähnt in Ergänzung zu den hier vorgestellten Themen auch die »General Services«, die dem Anhang 2 Ziff. 2 des WTO-Agrarabkommens beizufügen sind, sowie die Agrarexportsubventionen gemäß Art. 20 des WTO-Agrarabkommens. Vgl. WT/MIN(13)/37, WT/L/912, 11. Dezember 2013, und WT/MIN(13)/40, WT/L/915, 11. Dezember 2013.

<sup>12</sup> WT/MIN(13)/38, WT/L/913, 11. Dezember 2013.

<sup>13</sup> WT/MIN(13)/39, WT/L/914, 11. Dezember 2013.

<sup>14</sup> WT/MIN(13)/41, WT/L/916, 11. Dezember 2013.

ermahnt, die Baumwollimporte aus den wirtschaftlich besonders schwachen Staaten zu fördern. Gleichzeitig beauftragte die Konferenz den Generaldirektor der WTO, das Baumwollthema an der nächsten Ministerkonferenz erneut einzubringen.

### Die Entwicklungspolitik

Schließlich schenkte die Ministerkonferenz 2013 der Handelspolitik der Entwicklungsländer besondere Beachtung.<sup>15</sup> Ohne konkrete Beschlüsse zu fassen, spricht das Verhandlungsprotokoll folgende vier Themen an:

Zum einen fordern die Minister die Industriestaaten auf, ihre zoll- und quotenfreien Importe aus den ganz armen Ländern anzuheben, insbesondere jene Partner, deren zoll- und quotenfreien Importe unter 97% ihrer totalen Importe aus den wirtschaftlich ganz schwachen Ländern liegen (berechnet nach Zolllinien). Weiter verlangt die Konferenz von den Industriestaaten, ihre Ursprungszeugnisse (Warenverkehrsbescheinigungen) gegenüber den Entwicklungsländern zu vereinfachen. Zudem sollen die ganz armen Länder sogenannte »Service waivers« zur Förderung der Dienstleistungsexporte erhalten. Schließlich erinnert der Ministerrat an das in Teil IV des GATT (»Handel und Entwicklung«) festgehaltene Versprechen, den wirtschaftlich schwachen Staaten Vorteile und Begünstigungen zu gewähren, ohne Gegenleistungen zu erwarten.

### Die Chancen des Aufbruchs

Die effektiven Verhandlungserfolge der WTO-Ministerkonferenz von Bali sind bescheiden. In den Themen außerhalb des Doha-Programms sind keine Fortschritte erzielt worden. Die Minister fordern die Welthandelsorganisation auf, ihre bisherigen Bemühungen fortzusetzen und an der nächsten Konferenz Bericht zu erstatten. Im Rahmen des Doha-Dossiers haben die Konferenzmitglieder einem Abkommen zugestimmt, das eine zeitliche Beschleunigung und administrative Vereinfachung der Grenzabfertigung von Handelsgütern vorsieht, ohne sich über die Umsetzung und Finanzierung des Programms auszusprechen. Im Agrarbereich kommen die seit Jahren in der Doha-Runde behandelten Marktöffnungsprogramme nicht zur Sprache. Im Gegenteil, Indien wird das Recht zugestanden, entgegen den WTO-Subventionsbestimmungen einheimische Agrarerzeugnisse aufkaufen zu dürfen. Auch im Kontingentswesen, im Baumwollhandel und in der Entwicklungspolitik beschränkten sich die Minister auf Empfehlungen.

Im Gegensatz zur »mageren Ernte« der Bali-Verhandlungen ist keine der vorangehenden Konferenzen von ihren Veranstaltern, den nationalen Regierungen und den Medien der-

art überschwänglich und zum Teil kritiklos gelobt worden wie die Konferenz von Bali: »Wir haben das vermeintlich Unerreichbare erreicht«. »Bali ist ein Baustein zum erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde«. »Wir haben in Bali ein Paket geschnürt, das Millionen armer Menschen Nahrungssicherheit gewährt, das über die Grenzabfertigungsvereinbarung zwanzig Millionen Arbeitsplätze schafft und mehrere hundert Milliarden US\$ einspart.«<sup>16</sup>

Wie immer der Gegensatz zwischen den effektiven Verhandlungsergebnissen und der anschließenden Euphorie gewertet wird, Tatsache ist, dass nach dem verlorenen Jahrzehnt der Doha-Runde eine Konferenz stattgefunden hat, die weder gescheitert ist noch abgebrochen werden musste. Durch die Kunst des Verhandeln und der anschließend sehr positiven (wenn auch manchmal etwas »schrägen«) Kommunikation ist in der WTO eine zermürende Phase des Stillstands beendet und neu eine Welthandelsatmosphäre des Aufbruchs geschaffen worden. Mit der Bali-Konferenz ist in der WTO-Handelspolitik ein diplomatisches Umfeld entstanden, dem möglicherweise die Kraft innewohnt, anstehende und neu auftretende Probleme einer Lösung entgegenzuführen (im Sinne G. Jellineks »normativer Kraft des Faktischen«). Vor diesem Hintergrund ist Generaldirektor Roberto Azevêdo zu verstehen, wenn er festhält: »Die WTO ist wieder handlungsfähig. Der Erfolg auf Bali hat dies klar gezeigt. Nun gilt es, darauf aufzubauen.«<sup>17</sup>

Offen bleiben die Fragen, ob die WTO in der Lage sein wird, den Schwung der Bali-Konferenz auf die Strukturreform innerhalb der WTO sowie auf die Neugestaltung der Außenbeziehungen der WTO zu übertragen.

WTO-intern wird abzuklären sein, ob bei bald 160 wirtschaftlich stark unterschiedlichen Mitgliedern das multilaterale durch das plurilaterale Verhandeln nicht verstärkt werden könnte, eventuell durch ein Verfahren, das allein auf die willigen Partner setzt. Plurilaterale Abkommen gelten bereits im öffentlichen Beschaffungswesen und im Handel mit Zivilluftfahrzeugen. Auch im Dienstleistungsbereich scheint sich der plurilaterale Weg anzubahnen. In Frage zu stellen ist zudem das »single undertaking«, wonach einzelne Verhandlungsthemen allein abgeschlossen werden, wenn in allen anderen Bereichen Einvernehmen besteht. Das Argument der Notwendigkeit von »package deals« scheint ebenfalls zu kurz zu greifen, wenn es zur Durchsetzung WTO-widriger Vorteile missbraucht wird.

Auf der »Baustelle« der Außenbeziehungen der WTO drängt sich die Aufgabe auf, die geltende Welthandelsordnung und die bestehenden und zurzeit geplanten regionalen Integrationsabkommen aufeinander abzustimmen. Die Gefahr ist

<sup>15</sup> WT/MIN(13)/42, WTL/917, 11. Dezember 2013.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. WTO: 2013 News Items, 26. November sowie 3. und 5.–7. Dezember 2013.

<sup>17</sup> NZZ vom 22. Januar 2014, Nr. 17, S.28.

bei über 300 zurzeit in Kraft stehenden regionalen Vereinbarungen groß, dass neben der WTO-Ordnung eine zweite Welthandelsordnung der regionalen Freihandelsabkommen entsteht. Die regionalen Abmachungen sind verstärkt in die Pflicht zu nehmen, die WTO-Bestimmungen einzuhalten (z.B. in den Bereichen Dumping und Subventionen). Und die WTO hat künftig auch jene Handelsbereiche allgemeinverbindlich abzudecken, die sie heute nicht oder unzureichend berücksichtigt (Investitionen, Wettbewerb, Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Telekommunikation und Ursprungsregelung). Letztlich geht es darum, dass die regionalen Freihandelsabkommen der WTO als Bausteine dienen und nicht zu Stolpersteinen verkommen.<sup>18</sup>



Matthias Lücke\*

### **Internationale Handelspolitik nach der WTO-Ministerkonferenz von Bali: Bilaterale Freihandelsabkommen und eine bescheidene (aber tragende) Rolle für die WTO**

Mit den Vereinbarungen von Bali Ende 2013 hat die Doha-Verhandlungsrunde der WTO, die seit 2001 läuft, erstmals konkrete Ergebnisse gezeitigt. Das ist insofern eine gute Nachricht, als die Regierungen der WTO-Mitgliedsländer damit zeigen, dass sie sich immer noch zu gemeinsamen Beschlüssen zusammenraufen können. Angesichts des Konsensprinzips in der WTO – buchstäblich alle 159 Mitgliedstaaten müssen zustimmen – war das nicht unbedingt zu erwarten und spricht auch für die kompetente Verhandlungsführung durch WTO-Generaldirektor Roberto Azevêdo und die gastgebende indonesische Regierung.

Allerdings geht es in den Entscheidungen des Ministertreffens von Bali überwiegend um technische Details der Außenhandelspolitik. Bei wichtigen Themen gibt es nur vage Absichtserklärungen; verbindliche Schritte zu einer substanziellen Verringerung von Handelsbarrieren finden sich kaum. Dass künftig Entwicklungsländer leichter Agrarsubventionen zahlen können, wenn sie sie als Programm zur Ernährungssicherung deklarieren, schwächt sogar das bestehende WTO-Landwirtschaftsabkommen. Wie wenig in Bali erreicht wurde, offenbart ein Vergleich mit der Uruguay-Verhandlungsrunde, die Ende 1994 nach acht Jahren abgeschlossen wurde: Damals wurde die WTO als internationale Organisation gegründet; im Welttextilhandel wurde ein komplexes System bilateraler Abkommen mit Mengenbeschränkungen abgeschafft; Agrarsubventionen wurden umfassend kodifiziert und abgebaut; das System der Sonderzölle (Anti-Dumping usw.) wurde reformiert; und es wurden Mindeststan-

<sup>18</sup> Vgl. Senti, R. (2013), *Regionale Freihandelsabkommen*, Zürich und Berlin, S. 231 ff.

\* Prof. Dr. Matthias Lücke, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Armutsminderung und Entwicklung« und Programmkoordinator »Ausbildung und Dienstleistungen« am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.



dards für intellektuelle Eigentumsrechte gesetzt – um nur einige wichtige Punkte zu nennen.

Der Vergleich der Beschlüsse von Bali mit den Ergebnissen der Uruguay-Runde bestätigt zwei zentrale Lehren aus der Entwicklung der internationalen Handelspolitik seit 1995: Erstens werden im 21. Jahrhundert Handelsbarrieren vor allem durch bilaterale oder regionale Abkommen und weniger im multilateralen (WTO-) Rahmen abgebaut werden. Zweitens bleiben die WTO-Abkommen und die WTO als Institution unverzichtbar: als Richtschnur und Rechtsgrundlage für die nationale Außenhandelspolitik; um die erreichten Fortschritte beim Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren institutionell abzusichern; und schließlich als Verhandlungsforum für neue handelspolitische Themen und für das Monitoring nationaler Außenhandelspolitik.

Dass künftig Handelsbarrieren eher durch bilaterale oder regionale Abkommen abgebaut werden, ist weniger Folge politischer Entscheidungen als ökonomischer Logik. Um diese Logik zu verstehen, ist ein Blick zurück in das »goldene Zeitalter« der Welthandels-Liberalisierungsrunden hilfreich. Vor der Uruguay-Runde ging es vor allem um die Verringerung von Handelsbarrieren »an der Grenze«, die sich relativ leicht quantifizieren und zwischen Ländern vergleichen ließen, wie etwa Einfuhrzölle und Agrarsubventionen. Andere Handelsbarrieren »an der Grenze«, deren Schutzwirkung schwerer zu bewerten ist, wie etwa mengenmäßige Beschränkungen, sind nach den Regeln der WTO wie zuvor auch des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) normalerweise verboten. Damit konzentriert sich der erlaubte Schutz vor ausländischer Konkurrenz auf Einfuhrzölle, deren ökonomische Auswirkungen sich anhand der Höhe der Zölle relativ leicht beurteilen und zwischen Handelspartnern vergleichen lassen.

Die GATT-Vertragsparteien haben ihre Einfuhrzölle in den verschiedenen multilateralen Verhandlungsrunden vor allem durch die Anwendung von »Zollsenkungsformeln« reduziert; im einfachsten (hypothetischen) Fall haben sie z.B. jeden einzelnen Zollsatz um ein Drittel gesenkt. In Wirklichkeit waren die Formeln komplizierter – sie gewährleisteten aber, dass sich alle GATT-Vertragsparteien in transparenter und fairer Weise an der Handelsliberalisierung beteiligten. Dabei konnte sich das durchschnittliche Zollniveau zwischen den Handelspartnern durchaus unterscheiden. Außerdem blieb es bis zur Uruguay-Runde den Entwicklungsländern (soweit sie überhaupt Vertragsparteien des GATT waren) weitgehend freigestellt, ob sie die vereinbarten Zollsenkungen umsetzten (obgleich sie nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung von den Zollsenkungen der Industrieländer profitierten). Im Ergebnis konzentrierten sich die GATT-Verhandlungen auf eine überschaubare Zahl entwickelter Industrieländer mit einem ähnlichen Interesse an Handelsliberalisierung;

diese senkten ihre Einfuhrzölle im Laufe einiger Jahrzehnte auf ein Bruchteil des ursprünglichen Niveaus.

Bei der Uruguay-Verhandlungsrunde ab 1986 mit anfänglich um die 90 GATT-Vertragsparteien war die Gemengelage der handelspolitischen Interessen schon komplizierter, zumal mehrere große Entwicklungsländer wie Brasilien und Indien erstmals eine aktive Rolle spielten. Trotzdem schnürten die Verhandlungspartner ein inhaltlich breites Liberalisierungspaket: Mindeststandards für intellektuelle Eigentumsrechte (gefordert u.a. von den USA, aber problematisch für Entwicklungsländer); Abschaffung der Mengenbeschränkungen im Welt-Textilhandel (günstig u.a. für Textilexporteure wie Indien, innenpolitisch schwierig für die USA und Südeuropa); Quantifizierung und Reduzierung von Agrarsubventionen, insbesondere Exportsubventionen (günstig für Agrexporteure wie Brasilien, politisch heikel etwa für die EU); weltweit niedrigere Einfuhrzölle für Industriegüter (wichtig u.a. für viele EU-Staaten und Japan, industriepolitisch heikel für Schwellenländer).

Im Rückblick erscheint es bemerkenswert, dass die mittlerweile 129 GATT-Vertragsparteien dieses in Wirklichkeit noch komplexere Paket Ende 1994 einvernehmlich beschlossen und ratifiziert haben. Ein ähnlich weitreichendes multilaterales Abkommen hat es seitdem nicht mehr gegeben. Zwar verhandeln die heute 159 WTO-Mitglieder seit 2001 in der Doha-Entwicklungs-Runde über eine Vielzahl von Themen. Es ist aber trotz intensiver Suche kein Maßnahmenpaket in Sicht, das jedem einzelnen WTO-Mitglied einen substanziiell verbesserten Marktzugang für seine Exporte bietet und damit die politischen und ökonomischen Kosten der damit verbundenen Importliberalisierung mehr als aufwiegt.

Das liegt größtenteils daran, dass heute – nach jahrzehntelangem Zollabbau und der vollständigen Umsetzung der Uruguay-Runde – die meisten wirtschaftlich bedeutsamen Handelsbarrieren nicht »an der Grenze«, sondern »hinter der Grenze« wirken. Eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels etwa würde zu großen Einkommensgewinnen führen. Dabei müssen die Vertragspartner u.a. klären, unter welchen Bedingungen Dienstleistungsfirmen sich im Partnerland niederlassen dürfen, welche beruflichen oder wirtschaftlichen Qualifikationen die Dienstleister nachweisen müssen oder wie der Verbraucherschutz beim Verkauf von Dienstleistungen über nationale Grenzen hinweg gewährleistet wird. Ein weiteres Beispiel für Handelsbarrieren »hinter der Grenze« sind die anspruchsvollen sanitären (Tiergesundheit) und phytosanitären Standards (Pflanzengesundheit) der EU, die viele potenzielle Agrarimporte ausbremsen. Eine besserer Marktzugang für Exporte setzt in all diesen Fällen voraus, dass die Handelspartner entweder wechselseitig ihre nationalen Regulierungen anerkennen (wenn also ein Produkt in Land A verkauft werden darf, dann darf es auch in Land B verkauft werden) oder sich im Detail auf ge-



meinsame Regulierungen oder Mindeststandards verständigen.

Derart komplexe Verhandlungen sind aber auf multilateraler Ebene kaum vorstellbar. Als zu Beginn der Doha-Runde die WTO-Mitglieder einen Anlauf zu multilateralen Dienstleistungsverhandlungen unternahmen, sollte jedes Mitglied in einem ersten Schritt bilaterale Verhandlungsvorschläge für alle relevanten Handelspartner erstellen. Die heute 159 WTO-Mitglieder müssten also theoretisch 12 561 bilaterale Verhandlungen führen – jeweils für 27 Dienstleistungssektoren von Finanzdienstleistungen über Transport bis hin zur Erwachsenenbildung. Selbst wenn man berücksichtigt, dass viele kleine Staaten nur mit wenigen großen Partnern verhandeln werden und dass die EU weitgehend für ihre 28 Mitgliedsländer sprechen kann, wären beispielsweise bei 40 »echten« Verhandlungspartnern immer noch 780 bilaterale Verhandlungen zu führen. Anschließend müssten die Verhandlungspartner ihre Ergebnisse unter Berücksichtigung des Prinzips der Meistbegünstigung in ein multilaterales Paket einbinden. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Dienstleistungsverhandlungen in der Doha-Runde nie vom Fleck gekommen sind.

Ähnlich komplex wären in einem multilateralen Rahmen Verhandlungen über andere nationale Regulierungen wie Produktstandards oder die Testverfahren zum Nachweis ihrer Einhaltung. Demgegenüber sind bilaterale Verhandlungen zu diesen Themen durchaus erfolgreich. Wenn etwa die EU mit den Ländern Osteuropas oder des südlichen und östlichen Mittelmeerraumes über »tiefe und umfassende Freihandelsabkommen« verhandelt, geht es nur am Rande um die Abschaffung aller Einfuhrzölle für den bilateralen Handel innerhalb eines Übergangszeitraums (dies schreiben die WTO-Regeln für Freihandelsabkommen ohnehin vor). Im Kern geht es darum, auf welchen Politikfeldern (z.B. Energie, Finanzdienstleistungen etc.) die Assoziationsländer die Regeln des EU-Binnenmarktes übernehmen und welche technische und finanzielle Unterstützung die EU dafür bereitstellt. Die Integration mit dem großen EU-Binnenmarkt in denjenigen Sektoren, wo es aus Sicht des Partnerlandes wünschenswert und praktikabel ist, verspricht gerade für kleine Nachbarländer große Einkommensgewinne (auch wenn das fertig ausgehandelte Abkommen mit der Ukraine jetzt aus übergeordneten politischen Gründen auf Eis liegt). Auch die überregionalen Freihandelsabkommen der EU etwa mit Mexiko, Korea und in Zukunft vielleicht Indien leben davon, dass sie Handelsbarrieren »hinter der Grenze« abbauen.

Wer wirtschaftliche bedeutsame Handelsbarrieren abbauen will, kommt also auch in Zukunft um bilaterale (»präferenziale«) Handelsabkommen nicht herum. Gleichzeitig zeigt der aktuelle Stillstand bei den Verhandlungen zwischen der EU und den USA, dass bilaterale Abkommen keine Selbstgänger sind. Was der eine als Verbraucherschutz (z.B. die Kenn-

zeichnungspflicht von genetisch veränderten Lebensmitteln) oder Tierschutz sieht (Verkaufsverbot für hormonbehandeltes Fleisch), betrachtet der andere als wissenschaftlich unbegründet und damit als abzuschaffende Handelsbarriere.

Wofür brauchen wir dann noch die WTO, wenn die Zukunft beim Abbau von wirtschaftlich bedeutsamen Handelsbarrieren den bilateralen Abkommen gehört? Erstens schaffen die WTO-Abkommen für alle WTO-Mitglieder einen einheitlichen Rechtsrahmen für die nationale Außenhandelspolitik und verwandte Politikbereiche. Dass weltweit mengenmäßige Handelsbeschränkungen nur ausnahmsweise erlaubt sind, der Zollwert von Importen nach standardisierten Regeln ermittelt wird, Anti-Dumping-Zölle nur unter eng gefassten Bedingungen erhoben werden dürfen, intellektuelles Eigentum nach einheitlichen hohen Mindeststandards geschützt werden muss – dies alles ist keineswegs selbstverständlich, reduziert erheblich die Kosten des internationalen Handels und gehört zu den für alle Mitglieder verbindlichen WTO-Regeln (»single undertaking«). Zur Weiterentwicklung dieser Regeln tragen nicht zuletzt die Vereinbarungen von Bali bei, insbesondere das Abkommen über Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement).

Die WTO hat seit ihrer Gründung zahlreiche neue Mitglieder aufgenommen – zum Beispiel Russland 2012, Vietnam 2007, Saudi-Arabien 2005, China 2001 – und so den Geltungsbereich ihrer Regeln erweitert. Dabei haben die »alteingesessenen« WTO-Mitglieder im Detail die Umsetzung der WTO-Regeln in die nationale Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der neuen Mitglieder begleitet. In diesem anspruchsvollen Verfahren haben sie die neuen Mitglieder – durchweg Entwicklungs- oder Transformationsländer – Schritt für Schritt an eine an internationale Regeln gebundene Außenhandelspolitik herangeführt. Eine derart intensive Unterstützung für den Aufbau von Institutionen ist einzigartig in den Beziehungen internationaler Organisationen mit ihren Mitgliedern. Von diesem Verfahren werden in den nächsten Jahren weitere Staaten profitieren, deren Aufnahmeverhandlungen derzeit noch laufen (etwa Serbien, Kasachstan und Äthiopien).

Zweitens sind die Abkommen und Institutionen der WTO erforderlich, um den erreichten niedrigen Stand von Einfuhrzöllen und anderen Handelsbarrieren »an der Grenze« für die Zukunft zu sichern. Insbesondere der Streitschlichtungsmechanismus erlaubt es den WTO-Mitgliedern, Meinungsverschiedenheiten über die Interpretation der WTO-Regeln und ihre Umsetzung in der nationalen Handelspolitik in einem geregelten Verfahren auszutragen. Die Kombination von internationaler Öffentlichkeit und externem juristischen Sachverstand sowie die Aussicht auf autorisierte, wenngleich eng umschriebene Vergeltungsmaßnahmen sind für die meisten WTO-Mitglieder offenbar ein starker Anreiz, die WTO-Regeln und die eigenen Liberalisierungsverpflichtungen einzuhalten

(jedenfalls meistens – sonst bedürfte es ja keines Streit-schlichtungsmechanismus). Dieses System hat seine Bewährungsprobe spätestens in der tiefen Rezession nach 2008 bestanden: Obwohl Arbeitslosigkeit in vielen WTO-Mitgliedsländern rapide anstieg, kam es anders als in den 1930er Jahren nur vereinzelt zu protektionistischen Maßnahmen und Regelverletzungen.

Drittens ist die WTO wegen der analytischen Kompetenz ihres Sekretariats und durch ihr kontinuierliches Monitoring der nationalen Handelspolitiken gut geeignet als internationales Diskussions- und Verhandlungsforum für neue handelspolitische Themen. Die Spannweite möglicher Themen beschreibt etwa der Sammelband von Evenett und Jara<sup>1</sup> (2013); diese reichen von präziseren multilateralen Rahmenbedingungen für präferenzielle Handelsabkommen bis hin zu einem plurilateralen Abkommen (nur interessierte WTO-Mitglieder beteiligen sich) über einheitliche günstige Markt-zugangsbedingungen für umweltrelevante Güter und Dienstleistungen.

Mithin sind die Entscheidungen von Bali weder ein Grund für Euphorie noch für Resignation im Blick auf die WTO. Ihre Abkommen und Institutionen werden auch in Zukunft eine tragende Rolle in der internationalen Handelsordnung spielen. Fortschritte beim Abbau wirtschaftlich bedeutsamer Handelsbarrieren sind aber vor allem durch bilaterale Abkommen zu erwarten.

Peter-Tobias Stoll\*

## Die neunte Ministerkonferenz der WTO auf Bali – Durchbruch oder Stagnation?

Die Dramatik der Verhandlungen und die sichtliche Anstrengung der Akteure haben die Berichterstattung über die neunte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) auf Bali deutlich in ihren Bann gezogen. Mit Erleichterung, ja auch mit Euphorie, ist der Abschluss zur Kenntnis genommen worden. Fast sind darüber die Inhalte aus dem Blick geraten. Eine nüchterne Analyse dieser Ergebnisse<sup>1</sup> ist aber notwendig, um zu verstehen, wo die WTO mit ihrer neunten Ministerkonferenz steht, wie es mit der Doha-Runde weitergeht und ob die Ministerkonferenz am Ende als Erfolg gelten kann.

### Im Zentrum des Interesses: Ein Minipaket zur Doha-Runde

Die Ministerkonferenz als zweijährig auf Ministerebene tagendes Hauptorgan der WTO hat in Bali Beschlüsse zu verschiedenen Arbeitsbereichen der WTO gefasst. Im Zentrum stand inhaltlich gesehen die 2001 begonnene Doha-Runde, die sich als »Entwicklungsrunde« versteht und eine Vielzahl von Verhandlungsgegenständen zu nahezu allen Regelungsbereichen der WTO einschließt. Sie ist auf den Abschluss als Gesamtpaket im Konsens angelegt. Bekanntlich steckt dieses umfangreiche Vorhaben in einer Krise. Im Sinne eines »Minipakets« sollten nach einem Beschluss der vorhergehenden Ministerkonferenz von 2011 auf Bali nun einzelne Gegenstände herausgegriffen und vorab beschlossen werden, um die Handlungsfähigkeit der WTO zu demonstrieren und die weiteren Verhandlungen zu entlasten und zu erleichtern. Für die Auswahl dieser Gegenstände waren eher Aktualität und Konsensfähigkeit und weniger der Gesamtkontext der Verhandlungen maßgeblich. Die Gegenstände mussten in der Auswahl den verschiedenen Lagern und Interessengruppen ausgleichend gerecht werden. Zugleich sollte vermieden werden, Themen vorwegzunehmen, die als Verhandlungsmasse für den Abschluss der Doha-Runde in Betracht kommen. Am Ende ist in Bali ein Paket aus drei Elementen geschnürt worden, zu dem ein Bündel von vier Themen aus dem Agrarbereich (A.), vier Punkte im besonderen Interesse der am wenigsten entwickelten Länder

<sup>1</sup> Vgl. Evenett, S. und A. Jara (Hrsg., 2013), *Building on Bali. A Work Programme for the WTO*, A VoxEU.org eBook, CEPR, online verfügbar unter: <http://www.voxeu.org/content/building-bali-work-programme-wto>.

\* Prof. Dr. jur. Peter-Tobias Stoll, ist Leiter der Abteilung Internationales Wirtschafts- und Umweltrecht und geschäftsführender Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht; Professur für öffentliches Recht und Völkerrecht, internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Göttingen

<sup>1</sup> Vgl. den Überblick unter [http://wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/tempdocs\\_e.htm](http://wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/tempdocs_e.htm) mit weiteren Verweisen. Kursive englische Bezeichnungen im weiteren Text beziehen sich auf die Titel der jeweiligen Beschlüsse.

und der Entwicklungsländer (B.) und der Abschluss eines Abkommens zur Handelserleichterung (C.) gehörten.

#### **Agrarhandel: Große Kontroverse – wenig Substanz**

Aus dem Agrarbereich der Doha-Verhandlungen standen folgende Themen auf der Tagesordnung: Exportwettbewerb, technische Fragen von Zollkontingenten und Subventionen der Entwicklungsländer für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, Armutsbekämpfung und für Nahrungsmittelprogramme.

Das Thema des Exportwettbewerbs schließt Exportsubventionen, Nahrungsmittelhilfen und andere Maßnahmen ein, die eine wettbewerbsverzerrende Wirkung haben können. Die dazu in Bali verabschiedete Erklärung (*Export Competition*) spricht hauptsächlich den Umstand an, dass die auf der Ministerkonferenz in Hongkong im Jahre 2005 beschlossene Abschaffung aller Exportsubventionen bis 2013 nicht verwirklicht worden ist. Die Erklärung enthält weiter eine entsprechend strenge Aufforderung, keine weiteren Agrarexporte zu subventionieren.

Eine gewisse Rolle spielten auf Bali außerdem technische Fragen im Hinblick auf die Zollkontingente, die gerade im Bereich des Agrarhandels eine große Rolle spielen. Die Verwaltung dieser Zollkontingente stand dabei ebenso in der Diskussion wie die Tatsache, dass sie oft nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft werden. Dazu ist ein »Understanding«, also im Sprachgebrauch der WTO ein konkretisierender Regelungstext, beschlossen worden (*Understanding on Tariff Rate Quota Administration Provisions of Agricultural Products, as Defined in Article 2 of the Agreement on Agriculture*).

Um eine eher technische Frage geht es auch bei der Entscheidung über allgemeine Dienste (*General Services*). Hier wollten die Entwicklungsländer klargestellt wissen, dass Subventionen für bestimmte Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume und zur Armutsbekämpfung in die »green box« des WTO-Landwirtschaftsübereinkommens fallen und deswegen ohne weiteres zulässig sind. In einer nicht abschließenden Auflistung werden insoweit Maßnahmen der Rekultivierung, des Bodenschutzes und Ressourcenmanagements, die Dürrebekämpfung und Flutkontrolle, die Arbeitsbeschaffung in ländlichen Gebieten, die Vergabe von Eigentumsrechten und Ansiedlungsprogramme für Bauern genannt.

Spektakulär und kontrovers war in diesem Bereich der Verhandlungen aber nur die Subventionierung von Nahrungsmittelprogrammen in Entwicklungsländern. Besonders Indien forderte hier eine Lockerung der im WTO-Landwirtschaftsübereinkommen vorgesehenen Deckelung der Subventionierung in der »amber box«, weil es sich in seiner Handlungsfähigkeit gerade in einer Zeit steigender Nahrungsmittelpreise und damit größerer öffentlicher Bedürftig-

keit gehindert sah. Die hier aufkommende Kontroverse hätte beinahe die Bali-Konferenz scheitern lassen. Der aufgefundene Kompromiss in Form einer Erklärung (*Public Stockholding for Food Security Purposes*) kommt mit einer Interimslösung auf vier Jahre bei gesteigerten Berichtspflichten der indischen Forderung entgegen.

Betrachtet man die Behandlung dieser vier Themen aus der Perspektive der Doha-Runde, so wird man sagen müssen, dass die Ergebnisse zum Teil wörtlich verstanden neben der Sache liegen und darüber hinaus wenig Fortschritt bieten. Dem Spannungsfeld der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde liegt die Thematik des Exportwettbewerbs noch am nächsten. Aber der hier getroffene Beschluss kommt über eine strenge Mahnung an die säumigen Mitglieder kaum hinaus. Zu deren Ehrenrettung muss allerdings gesagt werden, dass die Verpflichtung zur Abschaffung von Exportsubventionen aus dem Jahre 2005 von der optimistischen Einschätzung ausgegangen ist, dass im Jahre 2013 – also acht Jahre später – die Doha-Runde abgeschlossen sein werde. Es ist aus dieser Perspektive verständlich, dass viele Mitglieder der WTO in Anbetracht der stockenden Verhandlungen und der großen Verzögerung die freiwillig übernommene, aber doch im Kontext der Verhandlungen stehende Verpflichtung in Anbetracht ausbleibender Erfolge als nicht mehr zwingend angesehen haben. Die Fragen der Zollkontingente und der Subventionierung von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und Armutsbeseitigung liegen am Rande der Agrarverhandlungen der Doha-Runde und bieten kaum eine später nützlich einzusetzende Verhandlungsmasse. Ähnliches gilt auch für die Subventionierung von Nahrungshilfeprogrammen.

Eine formell nicht zum Agrardossier gehörende, aber doch eng verwandte Entscheidung betrifft den Handel mit Baumwolle (*Cotton*). Auf eine Forderung der »Cotton-4«-Staaten Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali hin wurde ein Beschluss über den Abbau von Exportsubventionen und die Marktöffnung gefällt.

#### **Beschlüsse im Interesse der »Entwicklung«: Wenig Überraschungen**

Im besonderen Interesse der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder wurden auf Bali vier Beschlüsse gefasst. Dazu zählten Empfehlungen für die Abfassung von Ursprungsregeln in Präferenzabkommen zugunsten dieser Länder (*Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries*), die der typischerweise beschränkten Wertschöpfung in diesen Ländern durch eine günstige Berechnungsweise Rechnung tragen und die Vereinfachung von Ursprungsnachweisen und Dokumenten und die Transparenz zum Gegenstand hatten. Weiterhin werden die Mitglieder der WTO mit zwei Entscheidungen aufgefordert, den am wenigsten entwickelten Ländern ihre Märkte für Waren (*Duty-Free and Quota-Free Market Access for Least-De-*

veloped Countries) und Dienstleistungen (*Operationalization of the Waiver Concerning Preferential Treatment to Services and Service Suppliers of Least-Developed Countries*) zu öffnen. Schließlich ist ein Mechanismus zur Überwachung der zahlreichen Vorschriften der WTO für eine besondere und bevorzugte Behandlung von Entwicklungsländern eingerichtet worden (*Monitoring Mechanism on Special and Differential Treatment*).

### **Erfolgreicher Abschluss eines Abkommens über Handelserleichterungen**

Ein wichtiger Erfolg der Bali-Konferenz liegt in dem Abschluss eines veritablen neuen WTO-Abkommens, des Abkommens über Handelserleichterungen (*Agreement on Trade Facilitation*). Dass die Tragweite dieses Ereignisses in der Berichterstattung kaum zum Ausdruck kam, ist wohl dem auf den ersten Blick sehr technischen Titel geschuldet. Außerdem lässt es sich im Raster der politischen Koordinaten der WTO kaum eindeutig zuordnen. Zwar spricht die Doha-Agenda die Erleichterung des Handels an, aber das Abkommen verfehlt die mit der Doha-Runde verbundenen Erwartungen einer besonderen Bevorteilung der Entwicklungsländer. Seine Umsetzung verlangt gerade dieser Gruppe von Staaten besonders viel ab. Andererseits kommt es unterschiedslos allen Staaten zugute.

In der Sache verbindet das Abkommen durchaus schon diskutierte Einzelaspekte zu einer sehr fortschrittlichen Regelung. Sie beginnt mit Verpflichtungen zur Information über Handelsregelungen im weitesten Sinne, die auch Informationen im Internet und die Einrichtung von »Enquiry Points« einschließt und sich wie eine längst überfällige Ergänzung zu Art. X des GATT liest. Vollkommen neuartig ist hingegen ein Recht auf Stellungnahme zu laufenden Gesetzgebungs- oder sonstigen Regelungsvorhaben, das den am Handel Beteiligten zugestanden werden soll. Ebenso fortschrittlich ist das Instrument der Vorabentscheidung, mit dem eine verbindliche Entscheidung über die Zulässigkeit eines Imports eingeholt werden kann, bevor die fraglichen Güter verschickt werden. Ausdrücklich ist ein Recht auf Überprüfung durch Verwaltung oder Gericht vorgesehen. Neben vielen anderen Gesichtspunkten sieht das Übereinkommen weiterhin umfangreiche Regelungen für den Transit von Waren durch Drittländer vor. Im Hinblick darauf, dass das Übereinkommen hohe Anforderungen in der Umsetzung gerade in Entwicklungsländer stellt, sind lange Übergangsfristen und eine Unterstützung dieser Länder durch »capacity building« vorgesehen.

### **Wenig spektakuläre Beschlüsse im regulären Arbeitsprogramm**

Im Hinblick auf die reguläre Arbeit der WTO mit ihren zahlreichen Unterorganen hat sich die Ministerkonferenz mit den

Themen des elektronischen Handels (*Work Programme on Electronic Commerce*), der besonderen Situation kleiner Volkswirtschaften (*Work Programme on Small Economies*), der Hilfe zum Handel (*Aid for Trade*) und mit dem Technologietransfer (*Trade and Transfer of Technology*) beschäftigt und im Wesentlichen Arbeitsaufträge an bestimmte WTO-Organen verlängert. Im Hinblick auf die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder hat sie vorher gefasste Beschlüsse des allgemeinen Rates über Modalitäten der Aufnahme solcher Länder in die WTO (*Accession of LDCs*) und eine weitere Verlängerung der Umsetzungsfrist zu Gunsten dieser Länder im Hinblick auf die Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen über handelsbezogene Rechte des geistigen Eigentums gebilligt (*Extension of the transition period under Article 66.1 for Least-Developed Country Members*). Hervorzuheben ist auch die Verlängerung eines Moratoriums, das für den Bereich des geistigen Eigentums, also des TRIPs-Abkommens, Streitlichungsverfahren ausschließt, die sich nicht auf eine Rechtsverletzung, sondern auf die Enttäuschung legitimer Erwartungen gründen (*TRIPS Non-violation and Situation Complaints*). Es erscheint wegen der Besonderheiten dieses Bereiches gerechtfertigt, diese sonst im gesamten Bereich der WTO mögliche Verfahrensform für einen weiteren Zeitraum auszuschließen.

Insgesamt handelte es sich aber bei diesen Beschlüssen um Routineangelegenheiten.

### **Ausblick**

Für sich genommen ist der Abschluss des Übereinkommens über Handelserleichterungen durchaus als ein schöner Erfolg für die WTO und ihre Ministerkonferenz zu werten. Mit den Beschlüssen zum Exportwettbewerb und zur Baumwolle knüpft die Ministerkonferenz darüber hinaus wieder an Verpflichtungen an, die auf der Ministerkonferenz in Hongkong im Jahre 2005 beschlossen, aber wegen des Stillstands der Verhandlungen dann kaum befolgt worden waren. Der Sinn dieser Verpflichtungen lag darin, den Entwicklungsländern schon während der Verhandlungen entgegenzukommen. Im Grunde genommen wird dadurch nach dem langen Stillstand wieder ein besseres Verhandlungsklima geschaffen.

Auf dieser Grundlage soll im laufenden Jahr entschieden werden, wie es mit der Doha-Runde weitergehen soll. Ob die Verhandlungen dann aussichtsreicher sind, ist schwer vorherzusagen. Die Bali-Konferenz liegt mit ihren Beschlüssen nämlich im besten Sinne neben der Sache. In dem Bestreben, die möglichen Gegenstände für einen abschließenden Kompromiss nicht anzutasten, sind nämlich die wesentlichen Streitfragen der Doha-Runde, besonders im Agrarbereich, umschifft worden.

Es ist auch schwer zu beurteilen, ob die Beschlüsse im Ganzen die richtige Balance halten. Dabei darf man sich nicht davon täuschen lassen, dass die überwiegende Zahl der Beschlüsse explizit oder implizit zum Wohle der Entwicklungsländer erlassen worden sind. Vielfach handelt es sich um sehr moderate Verpflichtungen, oft auch um Gegenstände von begrenzter Bedeutung. Hier wird unter den Stichworten »Entwicklung« und »Entwicklungsländer« eine Polarisierung deutlich, die mit Blick auf den ökonomischen Sinn, die Aufgaben und die in Rede stehenden wohlverstandenen Interessen in der WTO kaum angemessen ist. Es wäre für die weitere Doha-Runde sicherlich förderlich, wenn hier mehr Klarheit geschaffen würde. Fragen des Welthandelssystems lassen sich eben kaum alle einfach und sinnvoll über den Leisten der »Entwicklung« schlagen, wie man etwa an dem Übereinkommen über die Handelserleichterung sieht, dass kaum alleine im Interesse der Industrieländer liegt, aber so behandelt worden ist. Andererseits verdient aber auch Hervorhebung, dass Marktzugang und Wettbewerbsgleichheit gerade im Agrarbereich einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten können und dass hier bisher die Angebote der Industrieländer eher zurückhaltend sind.

Abschließend bleiben Zweifel. Sie gründen sich auf das Verhältnis zwischen der tatsächlichen, aber auch so inszenierten Dramatik der Verhandlungen gerade dieser Ministerkonferenz im Verhältnis zu den dort bewältigten und den noch anstehenden Aufgaben. Bedenkt man, dass die in Bali behandelten Themen nur Randbereiche der in der Doha-Runde anstehenden Konfliktfelder ausmachen, dann wird deutlich, welche weiteren Anstrengungen notwendig sind, um die Doha-Runde im Ganzen abzuschließen. Ob die Bali-Konferenz hier motivierend wirken kann oder den Spielraum für eine Steigerung der Anstrengungen durch Abnutzung eher vor der Zeit verbraucht hat, wird sich erst noch zeigen müssen.



Ergänzend zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst Nr. 2/2014 äußern sich Christoph M. Schmidt und Benjamin Weigert zu den Koalitionsvereinbarungen.

### Statt rückwärtsgewandter Maßnahmen: Was wirtschaftspolitisch eigentlich zu tun wäre<sup>1</sup>

#### Wirtschaftspolitische Diskussion mit erheblicher Schiefelage

Schon der Bundestagswahlkampf 2013 deutete es an, der schwarz-rote Koalitionsvertrag macht es zur Gewissheit: Die Wirtschaftspolitik der kommenden Jahre konzentriert sich fast ausschließlich auf Umverteilungsfragen und will vermeintliche oder bestehende »Gerechtigkeitslücken« schließen. Wie hingegen künftig die zu verteilende Prosperität erarbeitet und wie die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der Zukunft gemeistert werden sollen, wird so gut wie gar nicht thematisiert.

Doch angesichts des drohenden Ausmaßes dieser Herausforderungen ist diese wirtschaftspolitische Ausrichtung mehr als leichtfertig. Die aktuelle wirtschaftliche Situation Deutschlands wirkt dabei allzu verführerisch: Die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen befinden sich in einer guten finanziellen Lage, und der Arbeitsmarkt hat anders als in anderen Mitgliedstaaten der Krise im Euroraum widerstanden. Der Sachverständigenrat prognostiziert für das Jahr 2014 aktuell einen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 1,6 %. Dieses Wach-

tum dürfte noch dazu vor allem binnenwirtschaftlich getragen sein.

Zudem deutet sich im Euroraum ein Konjunkturaufschwung an – der Sachverständigenrat prognostiziert für das Bruttoinlandsprodukt des Euroraums im Jahr 2014 einen Zuwachs von 1,1%. Der Aufschwung wird wesentlich gestützt durch die Ankündigung der Outright Monetary Transactions (OMT) durch die Europäische Zentralbank (EZB), die damit ganz erheblich zur Beruhigung der Krise im Euroraum beigetragen hatte.

Es ist sehr leichtfertig, die starke wirtschaftliche Verfassung Deutschlands einfach als gegeben anzunehmen, statt als das Ergebnis der vielen sinnvollen Reformen der Vergangenheit, allen voran der Agenda 2010. Die politische Diskussion der vergangenen Monate scheint jedoch viele dieser Reformen direkt oder indirekt wieder infrage zu stellen. Dabei wurden von fast allen am wirtschaftspolitischen Diskurs Teilnehmenden vornehmlich Vorschläge entwickelt, wie die seit der Agenda 2010 vermeintlich drastisch gestiegene Ungleichheit in Deutschland verringert werden kann, indem einerseits mehr umverteilt wird und andererseits die politisch gewünschten Marktergebnisse erzwungen werden sollen.

So plant die neue schwarz-rote Bundesregierung nunmehr konkrete Maßnahmen, die diesen vermeintlich negativen Verteilungskonsequenzen entgegenwirken sollen, teilweise ist die Umsetzung bereits in vollem Gang. In der Konsequenz droht die Gesamtheit dieser Maßnahmen die Reformfortschritte Deutschlands wieder zunichte zu machen. Die Reformen der Agenda 2010 hatten vor allem dafür gesorgt, dass die Belastungen der sozialen Sicherungssysteme durch den anstehenden demographischen Wandel bis etwa zum Jahr 2030 begrenzt und gleichmäßig von künftigen und aktuellen Generationen getragen werden. Und die Reformen am Arbeits-



Christoph M. Schmidt\*



Benjamin Weigert\*\*

\* Prof. Dr. Christoph M. Schmidt ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen, und Professor an der Ruhr-Universität Bochum. Seit März 2009 ist er Mitglied und seit März 2013 Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

\*\* Dr. Benjamin Weigert ist Generalsekretär beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag orientiert sich eng an den Aussagen des aktuellen Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung »Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14«, Wiesbaden, November 2013. Jegliche Kritik an den hier vorgelegten Ausführungen geht nichtsdestoweniger vollständig zu Lasten der Autoren. Wir danken Frau Kohlmeier für wertvolle Kommentare und Hinweise.

markt haben erheblich mit dazu beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit massiv abgebaut wurde.

Künftige Herausforderungen werden daher um ein Vielfaches schwerer zu bewältigen sein, weil die Reformen verwässert oder in Teilbereichen gänzlich zurückgenommen werden. Vergleichbares gilt für neu eingeführte wachstums- und beschäftigungsfeindliche Maßnahmen, wie etwa den allgemeinen flächendeckenden Mindestlohn. In einer Währungsunion fehlt die Möglichkeit, makroökonomische Herausforderungen, die lediglich einen Ausschnitt der Mitgliedstaaten betreffen, durch eine nominale Wechselkursänderung abzufedern. Umso wichtiger ist es daher, dass die Faktor- und Gütermärkte flexibel und über Mengen und Preise zu raschen Anpassungen in der Lage sind.

Statt dieser eher rückwärtsgewandten Wirtschaftspolitik sollten die politisch Handelnden ihren Blick nach vorne richten. Sie sollten rückwärtsgewandte Maßnahmen vermeiden, die Reformfortschritte der Vergangenheit sichern und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern. Dies alles ist nötig, um vor dem Hintergrund des kommenden demographischen Wandels und der weiter fortschreitenden Globalisierung das Wirtschaftswachstum Deutschlands zu stärken und die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme sicherzustellen.

Nur wenn die Bundesregierung in ihrem nationalen Verantwortungsbereich das Richtige tut, wird sie zudem die anderen Regierungen in Europa dazu bewegen können, dass diese selbst nationale Verantwortung übernehmen und die notwendigen Reformen voranbringen. Genau dies wäre angesichts des OMT-Programms dringend geboten, das die Anreize für nationale Reformen vermindert hat. Der aktuelle Kurs der Bundesregierung macht jedoch die steten Forderungen nach Strukturreformen in den Mitgliedstaaten sehr unglaubwürdig, weil sie unter dem Motto stehen: »Do as I say, but don't do as I do«.

### **Rentenreformen der Vergangenheit: Der Zukunft zugewandt**

Der sich bereits abzeichnende demographische Wandel ist eine der größten Herausforderungen für die deutsche Wirtschaftspolitik und wird die deutsche Gesellschaft in den kommenden Jahrzehnten entscheidend prägen (vgl. SVR 2011; Schmidt 2012). Dies betrifft besonders die sozialen Sicherungssysteme und hier vor allem die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Auf die zu erwartende starke Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung – einen starken Rückgang der Erwerbsbevölkerung bei gleichzeitigem Anstieg der Anzahl der Rentenbezieher – wurde mit den Rentenreformen seit Anfang der 2000er Jahre reagiert.

Durch die entsprechenden Reformen der Agenda 2010 und die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre sollte die finanzielle Stabilität der GRV bis etwa zum Jahr 2030 gesichert werden. Trotz der Reformen steigen die Beitragsätze künftig weiter an, deren Höhe sollte jedoch auf 20% und 22% bis zum Jahr 2020 beziehungsweise 2030 begrenzt sein. Ein weiteres Element der Reformen war zudem, dass auch die gegenwärtigen Rentnergenerationen zur Stabilisierung der GRV beitragen, indem die Rente vermehrt aus dem Bundeshaushalt und damit über allgemeine Steuern finanziert wird.

Vor diesem Hintergrund wirken die angekündigten und in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen fatal: Die Rente mit 63 für langjährig Versicherte und die (beitragsfinanzierten) Leistungsausweitungen, wie die rentenrechtliche Besserstellung von Müttern und die angekündigte Aufstockung niedriger Renten, machen die Erfolge der Vergangenheit wieder zunichte und gehen ausschließlich zu Lasten kommender Generationen. Damit sind für diese die ohnehin schon bestehenden Belastungen durch den demographischen Wandel noch einmal erhöht worden.

Was wäre stattdessen zu tun: Die angekündigten Maßnahmen sollten nicht umgesetzt und die Erfolge der Vergangenheit bewahrt werden. Um die finanzielle Stabilität der GRV über das Jahr 2030 hinaus zu sichern, sollte das Renteneintrittsalter ab dem Jahr 2029 regelgebunden weiter ansteigen und sich dabei am weiteren Anstieg der Lebenserwartung orientieren. Wenn dabei das Verhältnis von Rentenbezugsjahren und Beitragsjahren in der GRV auf dem heutigen Niveau verbleiben soll, müssten die gewonnenen Lebensjahre im Verhältnis 2:1 auf die Erwerbs- und Rentenphase verteilt werden. Auf die rentenpolitische Tagesordnung gehört außerdem die Vereinheitlichung des Rentenrechts zwischen Ost- und Westdeutschland.

### **Gerechtigkeit am Arbeitsmarkt: Trügerische Gewissheiten**

Eine zentrale Forderung, die nun von der neuen Bundesregierung erfüllt wird, war die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Dieser wird jedoch anders als von der Politik intendiert vor allem die Schwächsten am Arbeitsmarkt treffen und insbesondere deren Weg in eine reguläre Beschäftigung verbauen.

Warum das so kommen wird, ist leicht zu erläutern: Ein Unternehmen wird nur dann einen Arbeitnehmer einstellen oder weiter beschäftigen, wenn der zu zahlende Lohn nicht über dessen Produktivität im Unternehmen liegt. Da die Produktivität von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten vergleichsweise niedrig ist, wird ein Mindestlohn, je nach Höhe, für einen erheblichen Teil dieser

Gruppe zur Eintrittsbarriere in die Beschäftigung. Mindestlöhne wirken dann wie Sperrklinken und reduzieren die Beschäftigungschancen von Problemgruppen mit niedriger Produktivität dauerhaft.

Gemäß der Lohnverteilung des Jahres 2011 ist der Anteil derjenigen Arbeitnehmer, die von einem Mindestlohn von 8,50 Euro je Stunde betroffen wären, mit immerhin 25% der dortigen Arbeitnehmer besonders hoch in Ostdeutschland in kleinen Betrieben, in konsumnahen Wirtschaftszweigen und vor allem bei Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation. In Deutschland träfe ein gesetzlicher Mindestlohn zudem auf einen ansonsten vergleichsweise rigiden Arbeitsmarkt, weshalb die zu erwartenden Auswirkungen andere sein dürften als in Ländern mit flexibleren Arbeitsmärkten. Zudem sind die gesetzlichen Mindestlöhne in anderen Ländern häufig im Vergleich zum allgemeinen Lohngefüge deutlich niedriger angesetzt.

In das deutsche Institutionengeflecht mit seinem System der Grundsicherung passt ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn ebenso wenig wie staatlich gesetzte sektor- oder regionalspezifische Lohnuntergrenzen. Diese bergen zusätzlich die Gefahr, den Wettbewerb auf den Produktmärkten zu behindern. Gleiches gilt auch für die geplante Ausweitung von tariflichen Lohnuntergrenzen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf weitere Branchen. Mit all diesen Maßnahmen würde die erreichte bescheidene Lohnflexibilität wieder verringert – und mit ihr die Beschäftigungschancen der genannten Problemgruppen.

Die Wirtschaftspolitik sollte sich eher um die Frage kümmern, wie die Anpassungsfähigkeit und Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts insgesamt erhöht werden kann. Zeitarbeit und Befristungsmöglichkeiten bleiben daher sinnvolle Elemente unserer ohnehin recht rigiden Arbeitsmarktordnung, die rasche Anpassungen der Beschäftigung ermöglichen und Einsteigern und (Langzeit-)Arbeitslosen ein Sprungbrett in reguläre Beschäftigung eröffnet. Generell dürften geringere Hürden für Übertritte in den ersten Arbeitsmarkt auch die Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen.

Statt die Erfolge der Vergangenheit aufs Spiel zu setzen, wäre ein anderes Handlungsfeld wichtiger: Die Einkommensmobilität hat sich in Deutschland seit den 1990er Jahren verringert und die Aufstiegschancen sind im internationalen Vergleich recht klein, speziell jene über die Generationen hinweg. Hierfür wären jedoch Maßnahmen nötig, die ihren Erfolg erst in fernerer Zukunft zeigen, etwa eine verbesserte frühkindliche Bildung, ein verpflichtendes Vorschuljahr und weitere Reformen im deutschen Bildungswesen, die der Sachverständigenrat bereits im Jahresgutachten 2009 zusammengestellt hat.

### Ausgabenseitig konsolidieren und Steuerstrukturreformen einleiten

Die öffentlichen Haushalte haben sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt, allerdings maßgeblich wegen der konjunkturellen Entwicklung und verschiedener Sonderfaktoren. So entlastet die augenblicklich gute Arbeitsmarktlage die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Maße und führt zu stark angestiegenen Steuereinnahmen. In der Eurokrise ist Deutschland zudem der sichere Hafen der Kapitalanleger, weshalb sich der deutsche Staat derzeit außergewöhnlich günstig finanzieren kann. Zudem erlebt Deutschland aktuell eine »demographische Atempause«: Die Anzahl der Rentenbezieher steigt nur sehr leicht, während die Anzahl der Schüler bereits deutlich sinkt und somit die Betreuungs- und Bildungssysteme entlastet. Ab dem Jahr 2020 wird der demographische Wandel zu erheblichen Mehrausgaben für die öffentlichen Haushalte führen.

Sobald die genannten Sonderfaktoren wegfallen, werden die Versäumnisse bei der Konsolidierung offenbar, insbesondere wenn, wie in der GRV, temporäre haushaltspolitische Spielräume zu permanenten Mehrausgaben verführen. So wie die zeitgleich aufgetretenen Sonderfaktoren Spielräume eröffnet haben, genauso wird deren zeitgleicher Wegfall erheblichen Konsolidierungsdruck auslösen.

Denn trotz des guten gesamtstaatlichen Haushaltssaldos ist die erforderliche ausgabenseitige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bislang nicht zu erkennen. Insbesondere besteht bis zum Jahr 2020 erheblicher Konsolidierungsbedarf für viele Länder, damit sie die dann geltende Schuldenbremse einhalten. Diese hatten in der Vergangenheit vielfach die falschen Schwerpunkte gesetzt, indem sie die staatlichen Konsumausgaben erhöhten.

Statt die gute aktuelle Haushaltslage für dauerhafte verteilungspolitische Projekte zu verwenden, wären die Spielräume mehr als ausreichend, um mögliche Mehrbedarfe bei den öffentlichen Investitionen zu finanzieren und den Schuldenabbau weiter voranzutreiben. Es wäre zudem angezeigt, die erhebliche Mehrbelastung durch die Kalte Progression durch Anpassungen im Steuertarif schnellstmöglich zurückzuführen.

Dringenden Handlungsbedarf gibt es nach Ansicht des Sachverständigenrates weiterhin in der Steuerpolitik. Denn es bestehen eine Vielzahl von Steuervergünstigungen, die zu Verzerrungen individueller Entscheidungen führen. Dies gilt etwa für die Umsatzsteuer, bei der man den ermäßigten Steuersatz abschaffen und das entstehende Mehraufkommen dafür verwenden könnte, um den dann einheitlichen Steuersatz auf rund 16,5% zu senken. Auch die Kommunalfinanzen harren immer noch einer grundlegenden Reform, ebenso wie die Erbschaftsteuer und die Grundsteuer.

Schließlich wird bei der Unternehmensbesteuerung das Eigen- gegenüber Fremdkapital diskriminiert. Zur Erreichung der Finanzierungsneutralität hatte der Sachverständigenrat einen Reformvorschlag vorgelegt (vgl. SVR 2012).

### **Energiewende: Ein Problem der Lasten, nicht ihrer Verteilung**

Die Energiewende wird selbst nach drei Jahren immer noch ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept verfolgt und ist in ihrer bisherigen Form im höchsten Maße ineffizient. Die Kosten der Förderung erneuerbarer Energien haben sich seit dem Jahr 2010 mehr als verdreifacht und stellen nunmehr einen der größten Subventionstatbestände in Deutschland dar. Die Wirtschaftspolitik hat sich aber bislang lediglich um die Frage der Kostenverteilung gekümmert, statt um die zentrale Frage, wie die volkswirtschaftlichen Kosten der Energiewende minimiert werden könnten.

Angesichts des dramatischen Kostenanstiegs könnte jetzt ein Moratorium bei der Förderung der erneuerbaren Energien die notwendige Atempause verschaffen, um einerseits das EEG grundlegend zu reformieren und andererseits ein konsistentes langfristiges Strommarktdesign festzulegen. Dieses wird benötigt, um gleichermaßen den Kapazitätsaufbau und -erhalt von konventionellen Kraftwerken sicherzustellen und künftig den subventionsfreien Aufbau von Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien zu ermöglichen.

Die aktuell diskutierten Eckpunkte für eine Reform des EEG weisen zwar in die richtige Richtung, indem der bisher weitgehend unkontrollierte Zubau der Erneuerbaren jedes Jahr begrenzt wird und für Neuanlagen die direkte Vermarktung des Stroms verpflichtend wird. Allerdings wird weiterhin technologiespezifisch gefördert, statt die Detailplanung den Privaten zu überlassen und ihnen auch das Preisrisiko zuzuweisen.

Eine grundlegende Reform wäre die Umstellung der Förderung auf das vom Sachverständigenrat bereits im Jahr 2011 vorgeschlagene Quotenmodell: Dieses erfolgreich von Schweden eingesetzte Modell ist ein mengenbasiertes und technologieutrales Verfahren, bei dem immer nur die aktuell kostengünstigsten Technologien ausgebaut werden. Damit ließe sich der künftige Ausbau kosteneffizient gestalten und mit dem erforderlichen Netzausbau synchronisieren.

### **Literatur**

Schmidt, Ch.M. (2012), »Die demografische Herausforderung – ein aktueller Überblick«, in: M. Hüther und G. Naegele (Hrsg.), *Demografienpolitik – Herausforderungen und Handlungsfelder*, Springer, Wiesbaden, 71–95.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Herausforderungen des demographischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung*, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.

**Empirische Studien finden oft keine negativen Beschäftigungseffekte branchenbezogener Mindestlöhne. Dieser Befund lässt sich mit unelastischer Nachfrage und schlechter Substituierbarkeit des Faktors Arbeit in den betreffenden Branchen begründen. Der vorliegende Beitrag zeigt jedoch, dass eine Betrachtung der Beschäftigungsentwicklung in der jeweiligen Mindestlohnbranche grundsätzlich zu kurz greift. So kommt es gerade bei unelastischer Nachfrage zwangsläufig zu Kaufkraftentzugseffekten und entsprechenden Beschäftigungseinbußen in anderen Sektoren, welche selbst von dem Mindestlohn gar nicht betroffen sind. Es wird anhand eines mikroökonomisch fundierten, mehrsektoralen Totalmodells gezeigt, dass solche Nebenwirkungen in der Tat umso stärker auftreten müssen, je geringer die Beschäftigungseffekte im eigentlichen Mindestlohnsektor sind. Die gesamten Beschäftigungs- und Wohlfahrtseinbußen sind nicht geringer als bei elastischer Nachfrage im Mindestlohnsektor. Künftige empirische Untersuchungen von branchenspezifischen Mindestlöhnen sollten diese Effekte berücksichtigen.**

## 1. Einleitung

Die empirischen Befunde zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen sind nicht eindeutig (vgl. ifo Institut München 2008; Bosch und Weinkopf 2013; Verein für Socialpolitik 2013). In der aktuellen Diskussion um einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn wird allerdings oft darauf hingewiesen, dass dieser beschäftigungsschädlicher sei als Mindestlöhne, welche sich nur auf bestimmte Branchen beziehen. Denn anders als bei letzteren können bei einem allgemeinen Mindestlohn freigesetzte Arbeitnehmer nicht in andere Branchen und Berufe ausweichen (vgl. Sachverständigenrat 2013, TZ 485). Zudem erfasse der allgemeine Mindestlohn auch Sektoren mit handelbaren Gütern, die es unter dem Druck der Auslandskonkurrenz besonders schwer haben, die Kosten an die Endnachfrager weiterzugeben.

Hinter diesen Argumenten steht implizit die Ansicht, branchenspezifische Mindestlöhne seien gegebenenfalls mit nur geringen oder gar keinen Beschäftigungseinbußen verbunden. Besonders für den haushaltsnahen Dienstleistungsbereich wird häufig argumentiert, dass hier kaum mit negativen Beschäftigungseffekten aufgrund eines Mindestlohnes zu rechnen sei. Die Standardbeispiele sind der Friseurberuf, Briefzustelldienste oder auch Pflege- und Wachdienstleistungen. Die wichtigsten Argumente für die Unschädlichkeit von Mindestlöhnen in diesen Branchen sind:

1. Diese Dienstleistungen lassen sich kaum aus dem Ausland beziehen und werden auch nicht dorthin exportiert.
2. Die Nachfrage nach ihnen sei oft unelastisch, der Kunde brauche z.B. nun einmal seinen regelmäßigen Haarschnitt.
3. Die betreffenden Dienstleistungen ließen sich auch kaum durch Kapital bzw. Maschinen erbringen, so dass auch insoweit keine nennenswerten Substitutionseffekte zu erwarten seien.
4. Schließlich gehe auch keine Kaufkraft durch den Mindestlohn verloren, sie werde vielmehr im Wege steigender Preise – etwa für Haarschnitte – nur zu den bisher unterbezahlten Dienstleistern umverteilt.

Neben den genannten theoretischen Argumenten lassen sich auch empirische Studien ins Feld führen, die diese Ansicht unterstützen (vgl. Ragacs 2003; IAB et al. 2011; Bosch und Weinkopf 2012). Während wissenschaftliche Arbeiten aus den 1970er und 1980er Jahren die vom neoklassischen Arbeitsmarktmodell vorausgesagten negativen Effekte einer Mindestlohneinführung fanden, stellen einige neuere Untersuchungen sogar positive Beschäftigungseffekte fest. Sie beziehen sich allerdings überwiegend auf branchenspezifische Lösungen (vgl. Card und Krueger 1994; Machin und Manning 1994; Bosch und Weinkopf 2006).

Da neben dem inzwischen faktisch beschlossenen gesetzlichen Mindestlohn auch die branchenspezifischen Lohnuntergrenzen weiter bestehen sollen, lohnt es sich, die Stichhaltigkeit dieser Argu-

\* Prof. Dr. Ulrich van Suntamento ist geschäftsführender Direktor des Centrums für angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Münster (CAWM).



mentation zu überprüfen. Dies geschieht im Folgenden anhand eines einfachen Modells für eine Volkswirtschaft mit drei Sektoren, von denen eine einem Mindestlohn unterworfen wird. Das Modell ist vollständig mikrofundiert und berücksichtigt die wesentlichen Kreislaufzusammenhänge. Wir berücksichtigen dabei Argument 1, indem wir eine Volkswirtschaft ohne Außenhandel betrachten. Wir nehmen zudem an, dass die Güternachfrage in der Mindestlohnbranche vollkommen unelastisch ist, was Argument 2 Genüge tut. Darüber hinaus unterstellen wir, dass dort allein Arbeit und kein Kapital eingesetzt wird, womit Argument 3 Berücksichtigung findet. Schließlich berücksichtigen wir Rückwirkungen hinsichtlich Kaufkraft und nachfrageseitigen Substitutionseffekten auf die übrigen Branchen in unserer Modellwirtschaft, so dass auch Argument 4 einbezogen wird.

Der letzte Punkt ist dabei der wichtigste, denn es reicht keineswegs aus, nur die direkten Beschäftigungseffekte in der jeweiligen Mindestlohnbranche zu betrachten. Genauso wichtig sind indirekte Auswirkungen auf andere Branchen, sei es über den Nachfrageentzugskanal oder über induzierte Kostensteigerungen aufgrund der höheren Preise in der Mindestlohnbranche. Diese Effekte werden regelmäßig sowohl in der theoretischen Diskussion als auch in empirischen Studien zu branchenspezifischen Mindestlöhnen übersehen, die insoweit wenig aussagekräftig sind.

Wir werden zeigen, dass trotz idealer Voraussetzungen im Sinne der vier genannten Bedingungen der branchenspezifische Mindestlohn Arbeitsplätze kostet. Er senkt zudem das Gütervolumen und mithin den Wohlstand der gesamten Volkswirtschaft. Wir zeigen darüber hinaus, dass die Wohlstandseinbuße nicht geringer ist als bei weniger strengen Bedingungen und dass es ggfs. neben Arbeitslosigkeit auch zu einer Reduzierung des Kapitaleinsatzes aufgrund des Mindestlohnes kommt.

Der weitere Gang der Untersuchung ist wie folgt: In Kapitel 2 stellen wir ein Referenzmodell mit normalen Elastizitäten und Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital vor. In Kapitel 3 treffen wir für eine der drei Branchen die extreme Annahme einer vollkommen unelastischen Güternachfrage im Mindestlohnsektor. In Kapitel 4 fügen wir außerdem die wiederum extreme Annahme ein, dass im Mindestlohnsektor ausschließlich mit Hilfe von Arbeit produziert wird und mithin keine Substitution durch Kapital erfolgen kann. Kapitel 5 fasst zusammen und zieht wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen.

## 2. Ein einfaches Drei-Sektoren-Modell

In unserer Volkswirtschaft werden drei Güter A, B, und C mit Hilfe von Arbeit  $L$  und Kapital  $K$  erstellt. Wir unterstellen jeweils eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion:

$$(1a) \quad A = aL_a^\alpha K_a^{1-\alpha}$$

$$(1b) \quad B = bL_b^\beta K_b^{1-\beta}$$

$$(1c) \quad C = cL_c^\gamma K_c^{1-\gamma}$$

Die Haushalte haben alle die gleichen Konsumpräferenzen und maximieren folgende homothetische Nutzenfunktion:

$$(2) \quad U(A; B; C) = A^x B^y C^z$$

Das Nominaleinkommen der Volkswirtschaft wird zur Vereinfachung auf 1 normiert, so dass die Preise  $p$  relativ zum Einkommen notiert sind. Die Nebenbedingung lautet dann:

$$(3) \quad p_a A + p_b B + p_c C = 1$$

Dies führt zu folgenden, isoelastischen Nachfragefunktionen für die jeweiligen Güter:

$$(4a) \quad A = \frac{1}{p_a \left(1 + \frac{y}{x} + \frac{z}{x}\right)}$$

$$(4b) \quad B = \frac{1}{p_b \left(1 + \frac{x}{y} + \frac{z}{y}\right)}$$

$$(4c) \quad C = \frac{1}{p_c \left(1 + \frac{x}{z} + \frac{y}{z}\right)}$$

Die (sektoral unterschiedlich hohen) Lohnsätze  $w$  entsprechen dem Grenzwertprodukt der Arbeit in dem jeweiligen Sektor, der (einheitliche) Zinssatz  $i$  dem jeweiligen Grenzwertprodukt des Kapitals. Die Anteile der Produktionsfaktoren am Sektoreinkommen entsprechen daher ihren partiellen Produktionselastizitäten, so dass für die sektoralen Arbeits-einkommen gilt:

$$(5a) \quad \frac{w_a L_a}{A p_a} = \alpha$$

$$(5b) \quad \frac{w_b L_b}{B p_b} = \beta$$

$$(5c) \quad \frac{w_c L_c}{C p_c} = \gamma$$

Durch Auflösen der Gleichungen (5) nach den Lohnsummen und Einsetzen in die Gleichungen (4) erhält man die sektoralen Arbeitsnachfragen, und in analoger Weise die Nachfrage nach Kapital:

$$(6a) \quad L_a = \frac{\alpha}{w_a \left(1 + \frac{y}{x} + \frac{z}{x}\right)} \quad ; \quad (7a) \quad K_a = \frac{1 - \alpha}{i \left(1 + \frac{y}{x} + \frac{z}{x}\right)}$$

$$(6b) \quad L_b = \frac{\beta}{w_b \left(1 + \frac{x}{y} + \frac{z}{y}\right)} \quad ; \quad (7b) \quad K_b = \frac{1 - \beta}{i \left(1 + \frac{y}{x} + \frac{z}{x}\right)}$$

$$(6c) \quad L_c = \frac{\gamma}{w_c \left(1 + \frac{x}{z} + \frac{y}{z}\right)} \quad ; \quad (7c) \quad K_c = \frac{1 - \gamma}{i \left(1 + \frac{y}{x} + \frac{z}{x}\right)}$$

Daraus wiederum lassen sich durch Einsetzen der Faktornachfragen in die Produktionsfunktionen (1) die produzierten Gütermengen und durch weiteres Einsetzen aus den Gleichungen (4) die Güterpreise errechnen. Man kann außerdem leicht zeigen, dass die Güterpreise jeweils den Stückkosten entsprechen (der Summe der Faktorentlohnungen dividiert durch die Produktionsmengen). Auch entspricht die Summe der Sektoreinkommen der Summe der Konsumausgaben, die Kreislaufbedingungen sind also erfüllt. Ein Zahlenbeispiel dazu wird im Anhang gegeben.

Aus den Gleichungen geht Folgendes hervor: Bei gegebenen Parameterwerten

- hängt die sektorale Arbeitsnachfrage  $L$  negativ vom jeweiligen Sektorlohnsatz  $w$  (und nur von diesem) ab (Gl. 6);
- hängt der sektorale Kapitaleinsatz  $K$  negativ vom Zinssatz  $i$  (und nur von diesem) ab (Gl. 7);
- hängt der Güterpreis negativ von der sektoralen Gütermenge (und nur von dieser) ab (Gl. 4).

Daraus wiederum folgt, dass die Anhebung des Lohnes beispielsweise im Sektor A dort den Arbeitseinsatz sowie die Produktion vermindert, während die anderen Sektoren davon unberührt bleiben. Ein über dem Gleichgewichtslohn liegender Mindestlohn senkt also in der Summe Produktion und Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft. Der Grund ist einfach: Die Kosten des Faktors Arbeit und die Güterpreise im Mindestlohnsektor steigen, so dass sowohl die Arbeitsnachfrage als auch die reale Güternachfrage gesamtwirtschaftlich sinken. Es gibt also keinen ausgleichenden Kaufkrafteffekt.

### 3. Unelastische Güternachfrage im Mindestlohnsektor

Wir unterstellen jetzt eine vollkommen unelastische Nachfrage nach Gut A. Die zu maximierende Nutzenfunktion reduziert sich damit anstelle von (2) auf

$$(8) \quad U(\bar{A}; B, C) = \bar{A}^x B^y C^z$$

unter der neuen Nebenbedingung

$$(9) \quad 1 - p_a \bar{A} = p_b B + p_c C$$

Dies führt nunmehr zu der optimalen Konsumstruktur

$$(10a) \quad A = \bar{A}$$

$$(10b) \quad B = \frac{1 - p_a \bar{A}}{p_b \left(1 + \frac{z}{y}\right)}$$

$$(10c) \quad C = \frac{1 - p_a \bar{A}}{p_c \left(1 + \frac{y}{z}\right)}$$

Der Preis des Gutes A ergibt sich aus seinen Kosten. Aus der Produktionsfunktion (1a) erhält man bei Entlohnung der Faktoren nach dem Grenzwertprodukt

$$(11) \quad L_a = \left[ \frac{\alpha a}{w_a / p_a} \right]^{\frac{1}{1-\alpha}} K_a$$

$$(12) \quad K_a = \left[ \frac{(1-\alpha)a}{i / p_a} \right]^{\frac{1}{\alpha}} L_a$$

und daraus durch Einsetzen von (12) in (11) schließlich den Güterpreis

$$(11) \quad p_a = \left( \frac{w_a}{\alpha a} \right)^\alpha \left( \frac{i}{(1-\alpha)a} \right)^{1-\alpha}$$

Demnach steigt der Güterpreis mit steigendem Lohnsatz in dem betreffenden Sektor, und wegen der vorgegebenen mengenmäßigen Nachfrage A steigen damit auch die für das Gut A aufzubringenden Ausgaben der Konsumenten. Dies ist der entscheidende Punkt, denn dadurch übertragen sich die – im Mindestlohnsektor per Annahme ausgeschlossenen – Beschäftigungseinbußen auf die anderen Sektoren.

Dies kann im Einzelnen gezeigt werden, indem die – nach wie vor gültigen – Gleichungen (5) nach den sektoralen Arbeitsnachfragen aufgelöst und die sich aus Gl. (10b) bzw. (10c) ergebenden sektoralen Konsumausgaben für die Güter B und C eingesetzt werden. Es folgt dann (bei analoger Rechnung für die Kapitalnachfragen):

$$(12a) \quad L_a = \frac{\alpha \bar{A} p_a}{w_a} \quad ; \quad (13a) \quad K_a = \frac{(1-\alpha) \bar{A} p_a}{i}$$

$$(12b) \quad L_b = \frac{\beta(1-p_a \bar{A})}{w_b \left(1 + \frac{z}{y}\right)} \quad ; \quad (13b) \quad K_b = \frac{(1-\beta)(1-p_a \bar{A})}{i \left(1 + \frac{z}{y}\right)}$$

$$(12c) \quad L_c = \frac{\gamma(1-p_a \bar{A})}{w_c \left(1 + \frac{y}{z}\right)} \quad ; \quad (13c) \quad K_c = \frac{(1-\gamma)(1-p_a \bar{A})}{i \left(1 + \frac{y}{z}\right)}$$

Daraus können wiederum alle Produktionsmengen, Güterpreise und Ausgaben errechnet werden (vgl. auch das Zahlenbeispiel 2 im Anhang). Aus den Gleichungen geht unmittelbar hervor, dass bei einer Anhebung des Lohnes im Sektor A

- die Arbeitsnachfrage im Sektor A sinkt, sofern der Lohnsatz stärker steigt als der Güterpreis dieses Sektors (Gl. 12a). Letzteres ist nach Gl. (11) wegen  $\alpha < 1$  immer der Fall;
- der Kapitaleinsatz im Sektor A steigt (wegen des steigenden Preises), siehe Gl. (13a);
- die Arbeitsnachfrage sowie der Kapitaleinsatz in den beiden anderen Sektoren sinkt, weil die Konsumausgaben

für diese Sektoren aufgrund der steigenden Ausgaben für A zurückgehen (GL. 12b und 12c).

Es kommt also trotz unveränderter Nachfrage nach dem Mindestlohngut zu Beschäftigungseinbußen, und zwar nicht nur im Mindestlohnsektor selbst, sondern auch in den anderen Sektoren. Zudem sinkt auch die insgesamt produzierte Gütermenge, denn A ist annahmegemäß konstant und B sowie C sinken. Das Realeinkommen der Volkswirtschaft geht also eindeutig zurück.

#### 4. Unelastische Güternachfrage und Nicht-Substituierbarkeit der Arbeit im Mindestlohnsektor

Wir ändern nun nochmals die Annahmen zugunsten der Befürworter von Mindestlöhnen und nehmen an, dass im Sektor A ausschließlich mit Arbeit produziert wird, d.h.  $\alpha \rightarrow 1$ . Die Nachfrage nach A sei außerdem weiterhin vollkommen unelastisch, so dass die Gleichungen des vorhergehenden Abschnittes weiterhin gültig sind.

Die Produktionsfunktion (1a) wird nun limitational, wir erhalten für A eine konstante Relation zwischen Arbeitseinsatz und Produktionsmenge. Daher kann es wegen der vollkommen unelastischen Güternachfrage tatsächlich nicht mehr zu Beschäftigungseinbußen in diesem Sektor kommen.

Es steigt aber der Güterpreis von A, und zwar gemäß (11) nunmehr um den gleichen Prozentsatz wie der Lohnsatz. Die entsprechenden Mehrausgaben der Konsumenten für A sind also noch höher als in der vorherigen Modellvariante. Dementsprechend ist auch der Nachfragerückgang in den anderen Sektoren höher, und mithin treten dort gemäß (12b) und (12c) entsprechend höhere Beschäftigungsverluste auf. Der damit einhergehende Produktionsrückgang ist vergleichbar groß (vgl. auch das Zahlenbeispiel 3 im Anhang).

Diese Ergebnisse sind ökonomisch leicht zu interpretieren. Wir wählen dazu der Anschaulichkeit halber das Beispiel eines Mindestlohns im Friseurhandwerk:

- Die Konsumenten gehen annahmegemäß genauso oft zum Haarschneiden wie bisher und, da es reine Handarbeit ist, können deshalb dort auch keine Leute entlassen werden.
- Die Haarschnitte werden jedoch teurer, und darum können die Konsumenten nunmehr weniger für andere Produkte ausgeben. Dort sinken also Nachfrage und Beschäftigung.
- Der naheliegende Einwand, dass die Friseure selbst dafür doch nun mehr ausgeben können, ist falsch. Denn das nominale Gesamteinkommen bleibt ja durch diese »Umverteilung« unverändert, während zumindest ein Gut

(die Haarschnitte) teurer eingekauft werden müssen. Daher sinkt zwangsläufig die reale Gesamtnachfrage nach Gütern, und somit sinken auch Produktion und Beschäftigung.

Empirische Untersuchungen, wonach etwa die Mindestlöhne im Baugewerbe dort (!) nicht zu Beschäftigungseinbußen geführt haben (vgl. IAB et al. 2011), beantworten also keineswegs die Frage, ob nicht indirekte Beschäftigungsverluste in anderen Sektoren dadurch ausgelöst wurden. Nach unseren Modellergebnissen ist letzteres aber der Fall. Dabei haben wir weitere indirekte Effekte, die z.B. von Preisanhebungen für Vorprodukte oder von Verschiebungen der übrigen Lohnskala nach oben ausgehen können, noch gar nicht berücksichtigt.

#### 5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ergebnisse zeigen, dass es keineswegs ausreicht, die Wirkung branchenspezifischer Mindestlöhne nur anhand der Beschäftigungseffekte in der jeweils betroffenen Branche zu beurteilen. Die dort auftretenden Produktpreissteigerungen wirken sich nämlich auch auf andere Branchen aus, wobei wir hier nur den Wirkungskanal einer verminderten Nachfrage nach den Produkten anderer Branchen berücksichtigt haben. Es konnte gezeigt werden, dass sich auf diese Weise Beschäftigungseinbußen aufgrund eines Mindestlohns in diesen Branchen ergeben, selbst wenn – bzw. gerade wenn – die Beschäftigungseinbußen im Mindestlohnsektor selbst relativ gering sind. Empirische Untersuchungen von branchenbezogenen Mindestlöhnen sollten deshalb die Beschäftigungseffekte in der Gesamtwirtschaft zu erfassen versuchen und nicht nur die direkten Auswirkungen in dem betreffenden Sektor.

Eine wirtschaftspolitische Folgerung aus unseren Überlegungen könnte sein, nach Einführung eines gesetzlichen allgemeinen Mindestlohns zumindest auf die branchenspezifischen Mindestlöhne zu verzichten. Dies liegt umso näher, als ja unter dem sozialpolitischen Gesichtspunkt, unter dem der allgemeine gesetzliche Mindestlohn derzeit vor allem diskutiert wird, eine Ungleichbehandlung der Niedriglohnbezieher je nach Branche kaum zu rechtfertigen ist.

Betrachten wir abschließend noch eine Alternative zu Mindestlöhnen, nämlich die direkte Unterstützung von Niedriglohnbezieherinnen durch ergänzende Transfers (»Kombilöhne«). Auch hier wird Kaufkraft von den Beschäftigten der Hochlohnbranchen zu den Niedriglohnbezieherinnen umverteilt, so dass auf den ersten Blick kein Unterschied zu einem Mindestlohn (mit höheren Preisen in dem betreffenden Sektor) zu bestehen scheint. Jedoch geschieht die Umverteilung durch einen Kombilohn im Wege des Steuer- und Transfersystems, ohne dabei ein Gut zu verteuern und damit die

Knappheitssignale der Märkte zu verzerren. Daher finden die in unserem Modell gezeigten, nachfrageseitigen Verdrängungseffekte zulasten der anderen Güter und ihrer Beschäftigten bei einem Kombilohn nicht statt. Zwar hat auch die Erhebung von Steuern zur Finanzierung eines Kombilohns verzerrende Wirkungen, nämlich vorwiegend auf der Angebotsseite. Aber das gilt auch für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit, welche aus einem Mindestlohn resultieren würde. Insoweit ist das Instrumentarium direkter Einkommensbeihilfen für Geringverdiener im Zweifel der marktwidrigen Anhebung ihrer Löhne vorzuziehen.

**Literatur**

Bosch, G. und C. Weinkopf (2006), »Mindestlöhne in Großbritannien – Ein geglücktes Realexperiment«, *WSI Mitteilungen* Nr. 3.

Bosch, G. und C. Weinkopf (2012), *Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen*, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bosch, G. und C. Weinkopf (2013), »Gut gemachte Mindestlöhne schaden der Beschäftigung nicht«, *IAQ-Report* Nr. 4, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen.

Card, D. und A.B. Krueger (1994), »Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New-Jersey in Pennsylvania«, *American Economic Review* 84(4), 772–793.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2011), *Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Bauhauptgewerbe*, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) Endbericht, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

ifo Institut (2008), »Mindestlohn: Für und Wider«, *ifo Schnelldienst* 61(6), Sonderausgabe.

Machin, S. und A. Manning (1994), »The effects of minimum wages on wage dispersion and employment: Evidence from the U.K. wages councils«, *Industrial and Labor Relations Review* 47(2), 319–329.

Ragacs, C. (2003), »Mindestlöhne und Beschäftigung: Ein Überblick über die neuere empirische Literatur«, Wirtschaftsuniversität Wien, Working Paper No. 25.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), *Jahresgutachten 2103/2014: Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik*, online verfügbar unter: [http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13\\_Ges.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13_Ges.pdf)

Verein für Socialpolitik (2013), »Specialissue on the economic effects of minimum wages in Germany«, *German Economic Review* 14(3), 255–397.

**Anhang**

**Tab. 1  
Zahlenbeispiel für das Grundmodell**

Ausgangslage mit Marktlohn in allen Sektoren					Alternativszenario mit Mindestlohn in Sektor A				
Parameter	Gut A	Gut B	Gut C		Parameter	Gut A	Gut B	Gut C	
Zinssatz <i>i</i>	0,1	0,1	0,1		Zinssatz <i>i</i>	0,1	0,1	0,1	
a, b, c	2	1	4		a, b, c	2	1	4	
α, β, γ	0,5	0,25	0,75		α, β, γ	0,5	0,25	0,75	
x, y, z	0,3	0,5	0,2		x, y, z	0,3	0,5	0,2	
wa, wb, wc	0,1	0,1	0,1		wa, wb, wc	<b>0,2</b>	0,1	0,1	
Ergebnisse	Gut A	Gut B	Gut C	Summe	Ergebnisse	Gut A	Gut B	Gut C	Summe
La, Lb, Lc	1,50	1,25	1,50	4,25	La, Lb, Lc	0,75	1,25	1,50	3,50
Ka, Kb, Kc	1,50	3,75	0,50	5,75	Ka, Kb, Kc	1,50	3,75	0,50	5,75
A, B, C, U(A; B, C)	3,00	2,85	4,56	7,02	A, B, C, U(A; B, C)	2,12	2,85	4,56	5,90
					Veränderung La, Lb, Lc	– 50%	0,0%	0,0%	– 17,6%
					Veränderung Ka, Kb, Kc	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
					Veränderung A, B, C, U	– 29,3%	0,0%	0,0%	– 15,9%
nachrichtlich					nachrichtlich				
pa, pb, pc	0,10	0,18	0,04		pa, pb, pc	0,14	0,18	0,04	
Stückkosten	0,10	0,18	0,04		Stückkosten	0,14	0,18	0,04	
Einkommen	0,30	0,50	0,20	1,00	Einkommen	0,30	0,50	0,20	1,00
Y = W + G					Y = W + G				
Konsumausgaben	0,30	0,50	0,20	1,00	Konsumausgaben	0,30	0,50	0,20	1,00

Quelle: Berechnungen des Autors.

**Tab. 2**  
**Zahlenbeispiel mit unelastischer Güternachfrage im Mindestlohnsektor A**

Ausgangslage mit Marktlohn in allen Sektoren					Alternativszenario mit Mindestlohn in Sektor A				
Parameter	Gut A	Gut B	Gut C		Parameter	Gut A	Gut B	Gut C	
Zinssatz $i$	0,1	0,1	0,1		Zinssatz $i$	0,1	0,1	0,1	
a, b, c	2	1	4		a, b, c	2	1	4	
$\alpha, \beta, \gamma$	0,5	0,25	0,75		$\alpha, \beta, \gamma$	0,5	0,25	0,75	
x, y, z	0,3	0,5	0,2		x, y, z	0,3	0,5	0,2	
wa, wb, wc	0,1	0,1	0,1		wa, wb, wc	<b>0,2</b>	0,1	0,1	
Ergebnisse	Gut A	Gut B	Gut C	Summe	Ergebnisse	Gut A	Gut B	Gut C	Summe
La, Lb, Lc	1,50	1,25	1,50	4,25	La, Lb, Lc	1,06	1,03	1,23	3,32
Ka, Kb, Kc	1,50	3,75	0,50	5,75	Ka, Kb, Kc	2,12	3,08	0,41	5,62
A, B, C, U(A; B, C)	3,00	2,85	4,56	7,02	A, B, C, U(A; B, C)	3,00	2,34	3,75	5,77
					Veränderung La, Lb, Lc	- 29,3%	- 17,8%	- 17,8%	- 21,8%
					Veränderung Ka, Kb, Kc	41,4%	- 17,8%	- 17,8%	- 2,3%
					Veränderung A, B, C, U	0,0%	- 17,8%	- 17,8%	- 17,8%
nachrichtlich					nachrichtlich				
pa, pb, pc	0,10	0,18	0,04		pa, pb, pc	0,14	0,18	0,04	
Stückkosten	0,10	0,18	0,04		Stückkosten	0,14	0,18	0,04	
Einkommen					Einkommen				
Y = W + G	0,30	0,50	0,20	1,00	Y = W + G	0,42	0,41	0,16	1,00
Konsumausgaben	0,30	0,50	0,20	1,00	Konsumausgaben	0,42	0,41	0,16	1,00

Quelle: Berechnungen des Autors.

**Tab. 3**  
**Zahlenbeispiel mit unelastischer Güternachfrage und alleinigem Arbeitseinsatz in Sektor A**

Ausgangslage mit Marktlohn in allen Sektoren					Alternativszenario mit Mindestlohn in Sektor A				
Parameter	Gut A	Gut B	Gut C		Parameter	Gut A	Gut B	Gut C	
Zinssatz $i$	0,1	0,1	0,1		Zinssatz $i$	0,1	0,1	0,1	
a, b, c	2	1	4		a, b, c	2	1	4	
$\alpha, \beta, \gamma$	<b>0,99999</b>	0,25	0,75		$\alpha, \beta, \gamma$	<b>0,99999</b>	0,25	0,75	
x, y, z	0,3	0,5	0,2		x, y, z	0,3	0,5	0,2	
wa, wb, wc	0,1	0,1	0,1		wa, wb, wc	<b>0,2</b>	0,1	0,1	
Ergebnisse	Gut A	Gut B	Gut C	Summe	Ergebnisse	Gut A	Gut B	Gut C	Summe
La, Lb, Lc	1,50	1,52	1,82	4,84	La, Lb, Lc	1,50	1,25	1,50	4,25
Ka, Kb, Kc	0,00	4,55	0,61	5,16	Ka, Kb, Kc	0,00	3,75	0,50	4,25
A, B, C, U(A; B, C)	3,00	3,46	5,54	14,77	A, B, C, U(A; B, C)	3,00	2,85	4,56	12,16
					Veränderung La, Lb, Lc	0,0%	- 17,6%	- 17,6%	- 12,2%
					Veränderung Ka, Kb, Kc	0,0%	- 17,6%	- 17,6%	- 17,6%
					Veränderung A, B, C, U	0,0%	- 17,6%	- 17,6%	- 17,6%
nachrichtlich					nachrichtlich				
pa, pb, pc	0,05	0,18	0,04		pa, pb, pc	0,10	0,18	0,04	
Stückkosten	0,05	0,18	0,04		Stückkosten	0,10	0,18	0,04	
Einkommen					Einkommen				
Y = W + G	0,15	0,61	0,24	1,00	Y = W + G	0,30	0,50	0,20	1,00
Konsumausgaben	0,15	0,61	0,24	1,00	Konsumausgaben	0,30	0,50	0,20	1,00

Quelle: Berechnungen des Autors.



Nach zwei Jahren mit rückläufigen Bauaktivitäten wird das europäische Wohnungsbauvolumen 2014 voraussichtlich wieder moderat zunehmen. So erwarten die Experten des EUROCONSTRUCT-Netzwerks<sup>1</sup> eine Ausweitung des Wohnungsbaus in den 19 Partnerländern um insgesamt fast 1½%. In den beiden Vorjahren waren die Bauleistungen preisbereinigt um mehr als 4% bzw. um gut 2% geschrumpft.

Die kräftige Belegung des Wohnungsneubaus in Deutschland – und einigen wenigen anderen europäischen Ländern – darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau in Europa derzeit nicht gerade günstig sind. In etlichen Ländern haben bereits – zum Teil extreme – Marktkorrekturen stattgefunden. Dennoch dürften die Wohnungsbauleistungen in sieben EUROCONSTRUCT-Partnerländern auch im laufenden Jahr noch rückläufig sein. Für Spanien und Tschechien ist sogar erneut mit kräftigen Einbußen zu rechnen.

Auch die Aussichten für die kommenden Jahre bleiben gedämpft. So wird die Wohnungsbaunachfrage 2015 und 2016 aller Voraussicht nach lediglich um gut 2% bzw. um knapp 2½% zulegen. In den Jahren 2008 bis 2013 war sie um insgesamt mehr als ein Viertel eingebrochen – die Neubaunachfrage sogar um 44%. Zu den Gründen der vielerorts schleppenden Entwicklung zählen die weiterhin sehr hohe Arbeitslosigkeit und die harten öffentlichen Sparmaßnahmen. Hinzu kommen vielfach die »Altlasten« der vorangegangenen Marktübertreibung: hohe private Verschuldung, eine angeschlagene Kreditwirtschaft sowie ein umfangreicher Wohnungsleerstand.

Im vergangenen Jahr sank der gesamte Wert der in den 19 EUROCONSTRUCT-Ländern erbrachten Bauleistungen auf 1 285 Mrd. Euro (in Preisen von 2012). Dies war das niedrigste Niveau seit 1993. Der Wohnungsbau hatte an dieser negativen Entwicklung einen bedeutenden Anteil. Mit 583 Mrd. Euro (in Preisen von 2012) erreichte auch er einen extrem niedrigen Wert, denn 2013 wurde nur etwas mehr in Wohnungsbauten investiert als bereits zu Beginn der 1990er Jahre. Bis zum Ende des Prognosezeitraums 2016 dürfte das Wohnungsbauvolumen

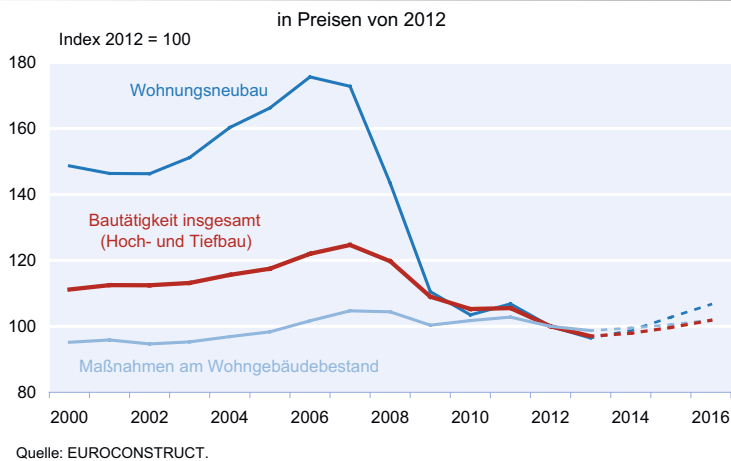
zwar auf nahezu 620 Mrd. Euro (in Preisen von 2012) wachsen, aber von vergangenen Höchstwerten noch weit entfernt bleiben. Zum Vergleich: In den Jahren 2006 und 2007 wurden im EUROCONSTRUCT-Gebiet Wohnungsbauleistungen in Höhe von jeweils mehr als 780 Mrd. Euro (in Preisen von 2012) nachgefragt.

### Der Wohnungsneubau erholt sich nur allmählich

2008 und 2009 erfolgte im Wohnungsneubau ein jäher Absturz (vgl. Abb. 1). Erheblich gesunkene Zinsen – vorwiegend in den südeuropäischen Ländern – infolge der Euro-Einführung, ein – insbesondere in diesen Ländern – rasantes Wirtschaftswachstum, umfangreiche Zuwanderung und eine Reihe weiterer positiver Einflüsse hatten zuvor in weiten Teilen Europas zu stark überhitzten Wohnungsmärkten geführt. Spekulative Bauvorhaben nahmen immer weiter an Bedeutung zu, und die Neubauleistungen erreichten zum Teil ein aberwitzig hohes Niveau. Die internationale Finanzkrise setzte dann allerdings eine Kettenreaktion in Gang, in deren Verlauf nicht nur die Preisblasen auf den Wohnimmobilienmärkten platzten, sondern auch die Weltwirtschaft in eine schwere Krise geriet.

<sup>1</sup> Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk »EUROCONSTRUCT« wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern. Den Kern der EUROCONSTRUCT-Aktivitäten bilden Konferenzen, auf denen die neuesten Prognosen zum Baugeschehen in den Mitgliedsländern vorgestellt werden. Diese Veranstaltungen finden zweimal im Jahr an wechselnden Orten in Europa statt. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt. Das ifo Institut ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Die in diesem Beitrag präsentierten Analysen und Prognosen basieren auf den 19 Länderberichten zur 76. EUROCONSTRUCT-Konferenz, die am 29. November 2013 in Prag durchgeführt wurde. Die 77. EUROCONSTRUCT-Konferenz ist für den 13. Juni 2014 in Oslo geplant. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeunterlagen im Internet informieren ([www.ifo.de](http://www.ifo.de) oder [www.euroconstruct.org](http://www.euroconstruct.org)) oder sich schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

Abb. 1

**Wohnungsbautätigkeit im Vergleich zur gesamten Bautätigkeit in Europa**

In nur wenigen Jahren ging die Nachfrage nach neu erstellten Wohnungen dramatisch zurück. Die Investitionen in den Wohngebäudebestand nahmen dagegen nur vorübergehend ab. Ihre Entwicklung verlief insgesamt wesentlich gleichmäßiger. Denn die existierenden Wohnungen mussten auch weiterhin instand gehalten und nicht aufschiebbare Reparaturen durchgeführt werden. Aufgrund fehlender Anlagealternativen und verhältnismäßig niedriger Bankzinsen entschieden sich auch viele Haushalte für eine (Teil-)Sanierung ihres Eigenheims. Die Aussicht auf eine langfristig geringere Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen stützte überdies die Nachfrage nach energetischen Sanierungsmaßnahmen.

Die mittelfristigen Prognosen für den Wohnungsbau sind im EUROCONSTRUCT-Gebiet aufwärts gerichtet. Der Neubaubereich dürfte dieses Jahr um etwa 2½% und in den nächsten beiden Jahren um jeweils rund 4% zulegen. Damit würde 2016 aber lediglich wieder das Niveau von 2011 erreicht werden. Der Umfang der Bestandsmaßnahmen dürfte bis 2016 in der Größenordnung von 1 bis 1½% jährlich steigen. Mit dann 367 Mrd. Euro (in Preisen von 2012) befände sich dieser Teilbereich nicht mehr weit entfernt von seinem bisherigen Höchstwert (377 Mrd. Euro; in Preisen von 2012).

### Gestiegene Verschuldung engt finanzielle Spielräume der Privathaushalte spürbar ein

Ein wesentlicher Grund für die schleppende Erholung der Wohnungsbaunachfrage in etlichen Ländern ist die in den Jahren vor der Krise stark gestiegene private Verschuldung. Zum überwiegenden Teil waren hierfür der Bau bzw. der Erwerb einer Immobilie verantwortlich. Die Finanzierung von Autos oder anderen teuren Gebrauchsgütern hatte daran nur einen geringen Anteil.

In etlichen Ländern hatte eine anhaltend hohe Nachfrage nach Immobilien zu spürbaren »Wertsteigerungen« geführt. In ähnlichem Ausmaß erhöhte sich dadurch auch der Umfang der Kreditaufnahme durch die Immobilienkäufer. Angesichts eines nahezu konstanten Anstiegs der Immobilienpreise sowie günstiger Einkommensaussichten gewährten die Banken in vielen Ländern lange Zeit bereitwillig entsprechende Finanzierungen. Mit Ausbruch der Krise wurden jedoch viele Kreditnehmer arbeitslos, außerdem sank der Marktwert der meisten Immobilien erheblich.

Nur wenige Banken hatten ausreichende Rückstellungen für etwaige Kreditausfälle vorgenommen. In Spanien setzten die Kreditgeber häufig auf eine Fristenverlängerung in Kombination mit vorübergehend geringeren

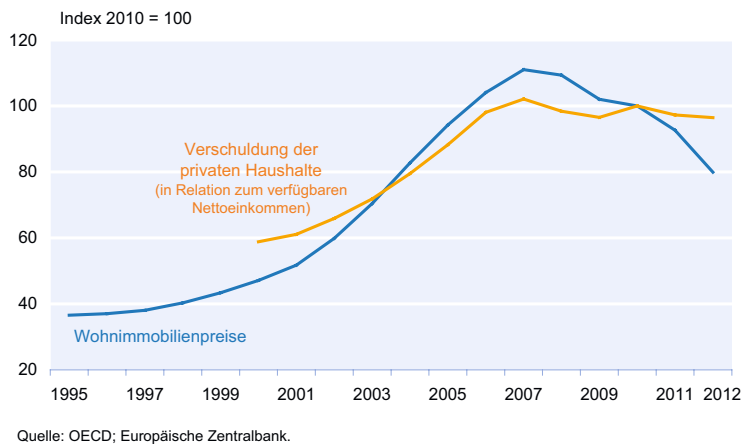
Ratenzahlungen. Sie hofften dabei, dass nach dem Vorüberziehen der Krise die Schuldner ihre Hypothek wieder normal bedienen könnten. Dafür fielen bei den Kreditnehmern allerdings erst einmal zusätzliche Kosten in Form von Gebühren oder Strafzinsen an. Die wirtschaftliche Situation blieb jedoch weiterhin schlecht, und nach der »Schofrist« konnten viele Haushalte die vereinbarten Kreditraten immer noch nicht aufbringen. Die Zusatzkosten der Umschuldung hatten zudem meist einen Anstieg der Restschuld und damit höhere Raten als die ursprünglichen zur Folge.

Typisch für länger andauernde Wirtschaftskrisen ist, dass die Probleme mit Hypothekenkrediten erst mit größerer zeitlicher Verzögerung deutlich zunehmen. Lange Zeit versuchen nämlich die Eigentümer einer selbst bewohnten Immobilie in der Regel alles, um diese zu halten und eine Zwangsversteigerung zu vermeiden. Dieser Umstand birgt allerdings große Risiken für den Kreditsektor und kann zu einem erneuten Aufflammen der Krise führen.

### In Spanien verharrt die private Verschuldung auf hohem Niveau ...

In Spanien entwickelten sich die Preise für Wohnimmobilien sowie die Verschuldung der Privathaushalte (bezogen auf das verfügbare Nettoeinkommen) seit der Jahrtausendwende sehr ähnlich. Seit 1997 nahmen die spanischen Wohnimmobilienpreise kontinuierlich zu, in den Jahren 2002 bis 2006 sogar jeweils zweistellig. Die Preiszuwächse währten bis einschließlich 2007. In diesem Jahr wurde dann auch der maximale Verschuldungswert der Privathaushalte erreicht (vgl. Abb. 2). Nach Berechnungen der OECD entsprechen die privaten Bruttoschulden – also ohne Berücksichtigung der gehaltenen Vermögenswerte – im Jahr 2007 in etwa dem Eineinhalbfachen des jährlichen verfügbaren Net-

**Abb. 2**  
**Private Verschuldung und Wohnimmobilienpreise in Spanien**



toeinkommens aller privaten Haushalte in Spanien. Bis dahin hatten die Wohnungsfertigstellungen in Spanien auf beinahe 700 000 Einheiten zugenommen.

Während die Immobilienpreise danach deutlich sanken, verringerte sich das Verschuldungsniveau der privaten Haushalte zwischen 2007 und 2012 kaum (neuere Daten liegen nicht vor). Der Schuldenabbau kam nur langsam voran, gleichzeitig gingen die verfügbaren Einkommen aufgrund der Wirtschaftskrise und einer gestiegenen Steuer- und Abgabenlast zurück. Gemäß den bislang zur Verfügung stehenden Informationen der Europäischen Zentralbank sanken die spanischen Wohnimmobilienpreise 2013 wohl weiter, wengleich die Preise im zweiten und dritten Quartal lediglich stagnierten. Nicht selten übersteigt die ausstehende Kreditsumme inzwischen den Marktwert der damit erworbenen Immobilie.

### ... in Irland verläuft die Entwicklung ähnlich

Ähnlich wie in Spanien verlief die Entwicklung in Irland. Hier legten allerdings die Wohnimmobilienpreise sowie die Wohnbautätigkeit bis zur Finanzkrise sogar noch stärker zu. Wohingegen Spanien in der Boomphase Fertigstellungsraten von durchschnittlich rund 15 Wohneinheiten pro 1 000 Einwohner verzeichnete, waren es in Irland sogar um die 20 Einheiten. In Deutschland erreichte diese Quote im Zeitraum 2004 bis 2007 dagegen nur einen Durchschnittswert von etwa  $2\frac{1}{2}$ .

Im Vergleich zu Spanien gingen die irischen Wohnimmobilienpreise seit 2007 wesentlich stärker zurück. Die oben beschriebene Vorgehensweise der spanischen Banken im

Falle notleidender Hypothekenkredite hat wohl erheblich dazu beigetragen, dass sich die Immobilienpreise dort noch einige Zeit auf einem weiterhin hohen Niveau hielten. Erst 2011 und 2012 haben die Preise dort kräftiger nachgegeben – als die Zahlungsunfähigkeit zahlreicher Schuldner offen zu Tage trat. Viele der betroffenen Wohnungen wurden daraufhin zum Verkauf angeboten oder zwangsversteigert, wodurch die Marktpreise deutlich sanken. Auch in Irland hat sich die private Verschuldung seit dem Jahr 2007 kaum reduziert (vgl. Abb. 3). Nach Informationen der OECD betrug sie 2012 nahezu das Zweieinhalbfache des jährlichen verfügbaren Nettoeinkommens der irischen Haushalte.

### Dramatische Auswirkungen der Deregulierung des Hypothekenmarkts in den Niederlanden

In den Niederlanden ist die private Verschuldung – im Gegensatz zu Spanien und Irland – bis zum Jahr 2012 weiter gestiegen (vgl. Abb. 4). Während die Verschuldung der niederländischen Privathaushalte seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich zugenommen hat, erhöhten sich die Wohnimmobilienpreise lediglich bis einschließlich 2008.

Im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts erfuhr der niederländische Hypothekenmarkt eine spürbare Deregulierung. Die Banken konnten nicht nur wesentlich höhere Darlehen gewähren, sondern auch neuartige Finanzprodukte anbieten. So wurden beispielsweise Hypotheken mit einer 30-jährigen Laufzeit »populär«, die lediglich Zinszahlungen, aber keinerlei Tilgung erforderten. Dies war deshalb so attraktiv, da Zinsen auf Wohnungskredite über einen Zeitraum von maximal 30 Jahren vollständig von der Steuer abgesetzt

**Abb. 3**  
**Private Verschuldung und Wohnimmobilienpreise in Irland**

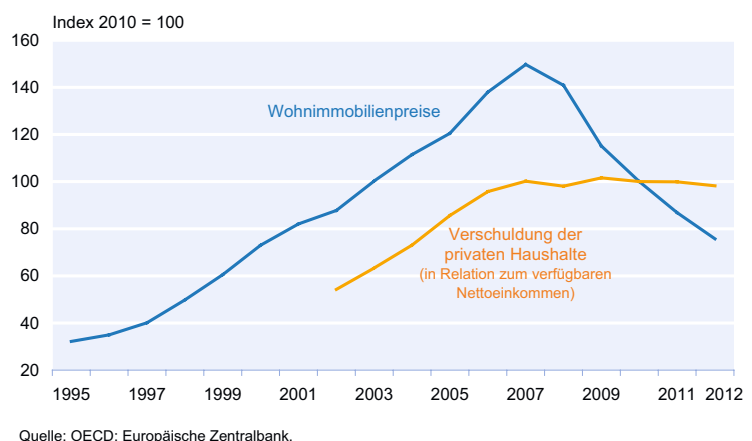
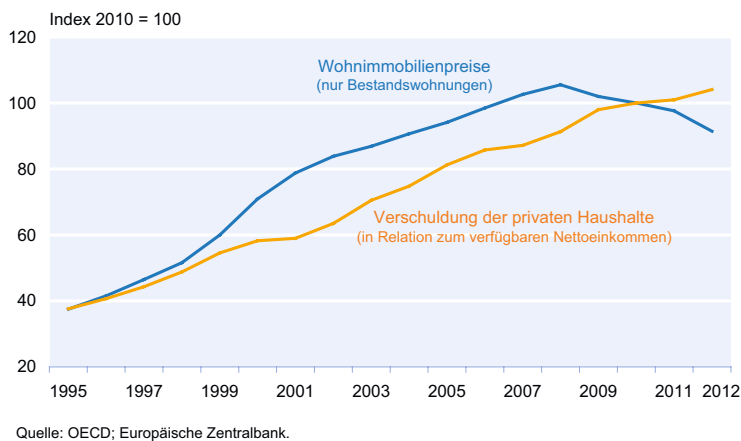


Abb. 4

**Private Verschuldung und Wohnimmobilienpreise in den Niederlanden**

werden konnten. Aufgrund der neuen Freiheiten bei der Darlehenshöhe wurden zudem häufig Vollfinanzierungen abgeschlossen, die nicht nur den gesamten Kaufpreis der Immobilie, sondern auch noch alle Nebenkosten beinhalteten.

Die Immobilienkäufer konnten also fortan wesentlich höhere Kredite in Anspruch nehmen, die sie – wenn sie sich für derlei Verträge entschieden – lange Zeit nicht zurückzahlen mussten. Gleichzeitig wurden sie auch noch vom Staat bei der Zinszahlung unterstützt. Diese neuen Rahmenbedingungen befeuerten Wohnimmobilienpreise und Bautätigkeit in den Niederlanden gleichermaßen, trieben aber auch die Privatverschuldung rasant nach oben, da die Kredite häufig nicht mehr kontinuierlich getilgt wurden. 2012 erreichte die Bruttoschuld – also ohne Beachtung von Geld- oder Sachvermögen – ein Niveau, das mehr als das Dreifache des jährlichen verfügbaren Nettoeinkommens aller niederländischen Haushalte entspricht. Damit haben die Niederländer im internationalen Vergleich enorm hohe Bruttoschulden angehäuft. Die OECD-Veröffentlichungen weisen darüber hinaus nur noch ein weiteres europäisches Land mit einer ähnlich hohen Privatverschuldung aus. So waren in Dänemark ebenfalls tilgungsfreie Kreditverträge (Tilgungszahlungen zumeist erst nach den ersten zehn Jahren) über lange Zeit »in Mode«.

Nach den Daten der Europäischen Zentralbank sind die Preise für Bestandswohnungen in den Niederlanden seit Ende 2008 rückläufig. Obwohl die Finanzkrise wesentlich weniger dramatisch verlief als in Irland oder Spanien, dürften die Preise 2013 bereits das fünfte Mal in Folge gesunken sein.

Mittlerweile wurde der Hypothekensektor in den Niederlanden wieder stärker reguliert. So kommen die Zinszahlungen für Kredite nur noch dann in den Genuss der steuerlichen Begünstigung, wenn der aufgenommene Betrag planmäßig nach spätestens 30 Jahren vollständig zurückgezahlt wird. Diese Regelung gilt jedoch lediglich für neu abgeschlossene

ne Kreditverträge; alle Schuldner mit älteren Hypothekenkrediten profitieren weiterhin vom Steuerabzug, egal welcher Zeitraum für die Tilgung veranschlagt wurde. Allerdings wird für alle Kredite (Neu- und Altverträge) der für den Steuerabzug herangezogene maximale Steuersatz in den nächsten fast 30 Jahren sukzessive verringert (um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr). In Zeiten großer öffentlicher Finanznöte ist der Ausfall von Steuereinnahmen besonders schmerzhaft. So hatte der niederländische Staat zwischen 2009 und 2011 aufgrund der Begünstigung der Hypothekenzinsen jährliche Steuerausfälle in Höhe von rund 12 Mrd. Euro zu beklagen.

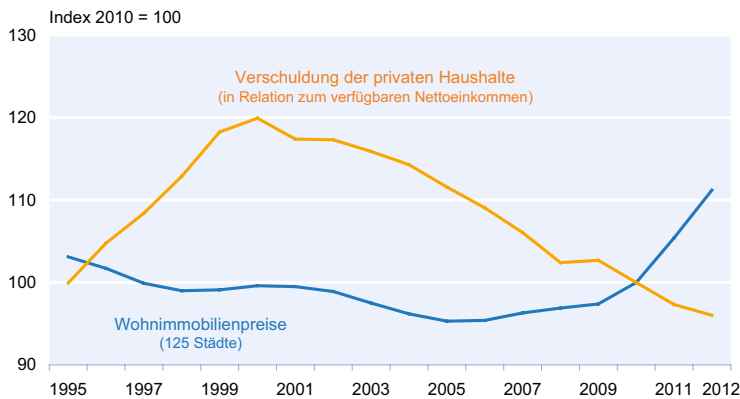
Des Weiteren wurden im Zusammenhang mit neuen Vertragsabschlüssen die Möglichkeiten tilgungsfreier Kreditaufnahme deutlich begrenzt und die steuerliche Absetzbarkeit der dabei anfallenden Zinszahlungen gestrichen. Und auch die maximale Darlehenshöhe wird in den kommenden Jahren allmählich auf 100% des Kaufpreises der Immobilien abgeschmolzen. Die Anreize, in den Wohnungsmarkt zu investieren, haben sich dadurch sicherlich nicht verbessert, aber zumindest entgegen dem Staat nunmehr weniger Steuereinnahmen. Die mittlerweile aufgelaufene immense Verschuldung hat die Handlungsspielräume der privaten Haushalte spürbar eingeschränkt. Dies und die weiter rückläufigen Immobilienpreise verunsichern viele potenzielle Immobilienkäufer. Es überrascht daher nicht, dass in den Niederlanden im laufenden Jahr etwa 44% weniger Wohnungen fertiggestellt werden dürften als noch 2009.

### Steigende Immobilienpreise in Deutschland bei sinkender privater Verschuldung

In Deutschland hat die Neubautätigkeit hingegen in den vergangenen Jahren erheblich angezogen. Infolge der Krise in zahlreichen europäischen Ländern strömt seit einiger Zeit nicht nur vermehrt Kapital zu uns, auch Arbeitskräfte aller Alters- und Ausbildungsklassen kommen nach Deutschland, um hier arbeiten zu können. Die niedrigen Hypotheken-, aber auch die von den Banken angebotenen Anlagezinsen ließ die Attraktivität von Engagements in Wohnimmobilien stark steigen. Allerdings sind nicht nur Investoren auf der Suche nach geeigneten Immobilien. Auch die Einwanderer, deren Zahl im vergangenen Jahr weiter zugenommen hat, halten nach Wohnungen Ausschau, die zur Vermietung oder zum Erwerb angeboten werden.

Im Jahr 2012 lag die Verschuldung der deutschen Privathaushalte in Bezug auf das verfügbare Nettoeinkommen klar

**Abb. 5**  
**Private Verschuldung und Wohnimmobilienpreise in Deutschland**



Quelle: OECD; Berechnungen der Deutschen Bundesbank nach Angaben der BulwienGesa AG.

unter der 100%-Marke. Trotz steigender Wohnimmobilienpreise und verstärkter Wohnungsnachfrage sind die relativen Bruttoschulden weiter rückläufig (vgl. Abb. 5). Hierbei spielt eine wesentliche Rolle, dass vielfach Sparkapital aus anderen Anlageformen in Immobilien umgeschichtet wurde und deshalb weniger Schulden aufgenommen werden mussten. Auch sind die deutschen Reallöhne in den Jahren 2010 bis 2012 spürbar gestiegen. Der Rückgang der Privatverschuldung zwischen 2001 und 2008 ist vorwiegend auf das nachlassende Interesse der Deutschen an der eigenen Immobilie zurückzuführen. Seit damals hat sich allerdings einiges geändert. Die verhältnismäßig geringe Verschuldung der Privathaushalte ist sicherlich ein positiver Einflussfaktor, wenn es um die Entwicklung der Wohnungsbaunachfrage in den kommenden Jahren geht.

**Demographische und wirtschaftliche Einflüsse befeuern die Wohnbautätigkeit in den nächsten Jahren**

Neben dem Grad der Privatverschuldung sind für die zukünftige Wohnungsbautätigkeit noch eine Reihe weiterer Einflussgrößen von Bedeutung. In Bezug auf die Entwicklung in den Jahren bis 2016 dürften demographische Effekte die Wohnungsbauaktivitäten im EUROCONSTRUCT-Gebiet am meisten stimulieren. In sieben der 19 Partnerländer wird der Wohnungsbau durch Zuwanderung, Binnenwanderung oder andere demographische Effekte wohl positiv, in sechs Ländern voraussichtlich sogar stark positiv beeinflusst werden (vgl. Abb. 6).

Weitere Impulse für eine zunehmende Wohnungsbaunachfrage in der mittleren Frist

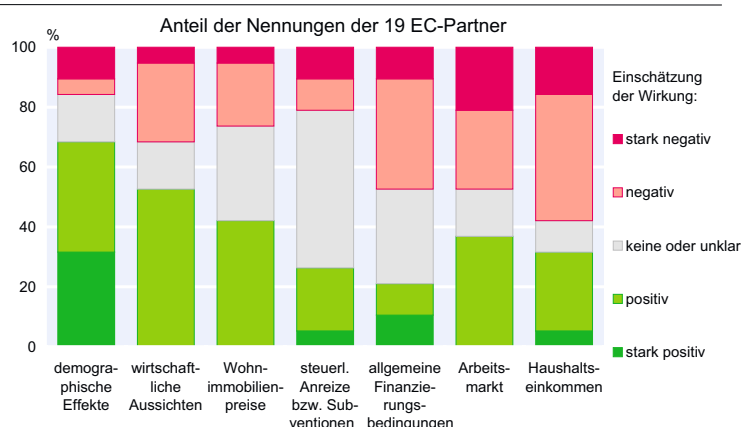
dürften von den günstigen wirtschaftlichen Perspektiven ausgehen. Zehn der 19 Länderexperten erwarten hierdurch positive Auswirkungen. Steigende oder sich zumindest wieder stabilisierende Wohnimmobilienpreise dürften in acht der 19 Partnerländer positive Effekte auf die Wohnbauaktivitäten haben. Dagegen lähmen in einigen Ländern die nach wie vor ungünstigen Finanzierungsbedingungen, die hohe Arbeitslosigkeit sowie eine unbefriedigende Entwicklung der Haushaltseinkommen die Wohnungsbaunachfrage. Insgesamt betrachtet, bleiben vor allem in Spanien und Portugal die Rahmenbedingungen vorerst sehr ungünstig. Dennoch dürfte auch in diesen Ländern das Wohnungsbauvolumen ab 2015 wieder leicht zunehmen.

**Deutsche Fertigstellungsquote nur leicht unterdurchschnittlich**

In diesem Jahr dürften die Wohnungsbauaktivitäten im EUROCONSTRUCT-Gebiet insgesamt um nahezu 1½%, die Neubauleistungen jedoch um sogar um fast 2½% zulegen. Die Zahl der Genehmigungen für Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden wird 2014 aller Voraussicht nach um rund 60 000 Einheiten auf gut 1,5 Mill. Wohnungen wachsen. 2013 war dagegen erneut ein Rückgang zu verzeichnen.

In den 19 Mitgliedsländern dürften 2014 im Durchschnitt 2,9 Wohnungen pro 1 000 Einwohner fertiggestellt werden. Durch die in den vergangenen Jahren kräftig ausgeweitete Neubautätigkeit erreicht Deutschland mit einer Quote von 2,8 Wohnungen nun beinahe den europäischen Durch-

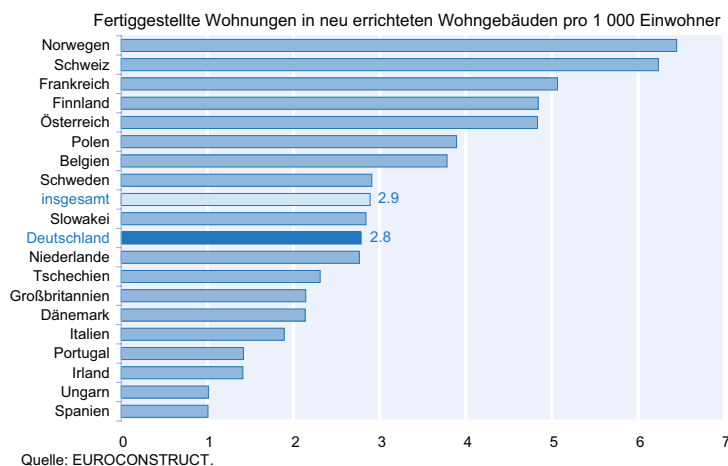
**Abb. 6**  
**Einflussfaktoren im Wohnungsbausektor bis 2016**



Demographische Effekte: Entwicklung der Einwohnerzahl, Änderung der durchschnittlichen Haushaltsgröße, der Altersstruktur, der geographischen Bevölkerungsverteilung usw.  
Quelle: EUROCONSTRUCT.



Abb. 7

**Wohnungsfertigstellungen in Europa 2014**

schnittswert (vgl. Abb. 7). Mittlerweile wurde die Niederlande überholt, dafür musste Schweden »vorbeigelassen« werden, wo die Fertigstellungen dieses Jahr wohl noch deutlicher zulegen werden.

Während Norwegen und die Schweiz mit Quoten von mehr als sechs Wohnungsfertigstellungen pro 1 000 Einwohner »voranmarschieren«, müssen Italien, Portugal, Irland, Ungarn und Spanien mit Fertigstellungsquoten von weniger als zwei Einheiten pro 1 000 Einwohner Vorlieb nehmen. Die Quoten für Ungarn und Spanien sind dabei mit jeweils rund

einer Neubauwohnung pro 1 000 Einwohner extrem niedrig und lassen darauf schließen, dass hier derzeit kaum noch Wohnungsneubau betrieben wird.

### Britische Regierung setzt auf Stimulierung der Wohnungsnachfrage

In Spanien dürften für die gut 45 Mill. Einwohner 2014 nur noch rund 47 000 neue Wohnungen entstehen (vgl. Tab. 1). Und in Ungarn werden dieses Jahr wohl nur etwa 10 000 Neubauwohnungen für die knapp 10 Mill. Ungarn errichtet. In Deutschland wird die Fertigstellungszahl dagegen voraussichtlich um 20 000 Einheiten auf etwa 225 000 Wohnungen ausgeweitet. Auch in Großbritannien dürften in diesem Jahr die

Fertigstellungen spürbar zunehmen. Dort hat das Wirtschaftswachstum aufgrund höherer Konsumausgaben zuletzt wieder kräftig zulegt. Wie nachhaltig diese konjunkturelle Belebung sein wird, bleibt allerdings fraglich.

Der Hauptgrund für die Belebung der Wohnungsbaunachfrage in Großbritannien ist das staatliche Wohnungsmarktprogramm »Help to Buy«. Dieses beinhaltet zwei unterschiedliche Fördermaßnahmen und richtet sich grundsätzlich an Selbstnutzer. Bei der »Equity-Loan«-Variante erhält

**Tab. 1**  
**Wohnungsfertigstellungen<sup>a)</sup> in Europa nach Ländern 2012 bis 2016**

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung
	2012	2013	2014	2015	2016	in %
Belgien	42,1	43,5	42,5	42,5	42,3	0,5
Dänemark	14,5	10,0	12,0	13,0	14,0	- 3,4
Deutschland	176,6	205,0	225,0	240,0	255,0	44,4
Finnland	31,4	29,0	26,5	25,0	25,5	- 18,8
Frankreich	360,0	345,0	325,0	325,0	330,0	- 8,3
Großbritannien	136,2	126,0	137,0	147,0	147,0	7,9
Irland	5,0	4,5	6,5	9,0	12,0	140,3
Italien	133,9	122,7	113,7	113,6	113,8	- 15,1
Niederlande	52,0	49,5	46,5	48,5	53,5	2,9
Norwegen	26,3	31,0	33,0	35,0	36,0	37,1
Österreich	40,1	40,0	41,0	42,1	41,4	3,2
Portugal	27,8	19,9	14,7	11,1	8,6	- 69,0
Schweden	27,0	24,3	28,4	30,0	31,6	16,8
Schweiz	41,6	48,5	50,9	51,7	51,9	25,0
Spanien	120,2	71,5	47,0	45,0	50,0	- 58,4
Westeuropa (EC-15)	1 234,7	1 170,5	1 149,8	1 178,4	1 212,6	- 1,8
Polen	152,4	150,0	150,0	162,0	165,0	8,3
Slowakei	15,3	15,1	15,4	16,3	16,1	5,2
Tschechien	29,4	25,9	24,3	22,3	20,4	- 30,6
Ungarn	10,6	8,0	10,0	11,0	12,0	13,2
Osteuropa (EC-4)	207,7	199,0	199,7	211,6	213,5	2,8
<b>Insgesamt</b>	<b>1 442,4</b>	<b>1 369,5</b>	<b>1 349,5</b>	<b>1 390,0</b>	<b>1 426,1</b>	<b>- 1,1</b>

<sup>a)</sup> Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden (Ein-, Zwei- sowie Mehrfamiliengebäude).

Quelle: EUROCONSTRUCT.

der Immobilienkäufer einen in den ersten fünf Jahren zinsfreien staatlichen Kredit von bis zu 20% des Kaufpreises für ein neu errichtetes Haus bzw. Wohnung. Die Immobilie darf dabei maximal rund 720 000 Euro kosten.

Die Maßnahme mit dem Namen »Mortgage Guarantee«, zielt dagegen auf eine staatliche Garantie für Kredite auf neu errichtete oder bestehende Wohnbauten ab. Bringt der Immobilienerwerber nur einen Eigenanteil zwischen 5 und 20% des Kaufpreises (maximal rund 720 000 Euro) auf, so kann sich der Kreditgeber um eine staatliche Garantie bemühen, die zwar weitere Kosten nach sich zieht, aber sein Risiko spürbar reduziert.

Das »Help-to-Buy«-Programm der britischen Regierung zielt also einerseits darauf ab, den Immobilienerwerb für Interessenten erschwinglicher zu machen, ohne dass die Preise dafür sinken müssen. Andererseits steigen die Chancen auf einen möglichen Immobilienerwerb für diejenigen, die im schlimmsten Fall lediglich 5% an Eigenkapital mitbringen. Im Vordergrund steht somit die Stimulierung der Wohnungsnachfrage und nicht die in einigen Regionen dringend erforderliche Vergrößerung des Wohnungsangebotes, die allein die hohen Miet- und Kaufpreise reduzieren oder dämpfen würde. Der Wohnungsneubau dürfte in Großbritannien mittelfristig nur unterproportional stark zulegen. Kritiker der neuen Fördermaßnahmen befürchten sogar die Entstehung einer neuen Immobilienpreisblase, da die Käufer nun – unter anderem – höhere Kreditbeträge schultern könnten.

Bisher wurde das Programm »Help to Buy« von den Marktakteuren gut angenommen. Gleichzeitig sind die Wohnimmobilienpreise in Großbritannien im zweiten und dritten Quartal 2013 merklich gestiegen. Würde sich diese Entwicklung fortsetzen, so dürfte auch die Bruttoverschuldung der Privathaushalte, die seit 2007 spürbar rückläufig war, in den nächsten Jahren wieder sichtlich zunehmen. 2012 betrug sie – nach OECD-Angaben – das Eineinhalbfache des verfügbaren Nettoeinkommens aller britischen Haushalte.

## Literatur

EUROCONSTRUCT (2013a), *76th EUROCONSTRUCT Conference – Prague*, November 2013. Country Report. hrsg. ÚRS Praha, Prag.

EUROCONSTRUCT (2013b), *76th EUROCONSTRUCT Conference – Prague*, November 2013. Summary Report. hrsg. ÚRS Praha, Prag.

Das Statistische Bundesamt berechnet seit dem Jahr 1999 neben dem realen Bruttoinlandsprodukt auch den Realwert des Bruttoinlandsprodukts. Der vorliegende Beitrag präsentiert Ergebnisse für das Jahr 2013 und gibt einen Ausblick auf das laufende Jahr.

Die Volumenkomponente des Bruttoinlandsprodukts (*reales BIP*) dient in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) als zentraler Konjunktur- und Wachstumsindikator. Das reale BIP misst den Wert der im Inland erwirtschafteten Leistung innerhalb einer Periode (Quartal, Jahr). Seit der großen Revision des System of National Accounts (SNA) von 1993 hat sich in den internationalen VGR-Systemen aber noch ein zweiter prominenter Schlüsselindikator etabliert, nämlich das im Inland entstandene Realeinkommen (*Realwert des Bruttoinlandsprodukts*) (vgl. Kohli 2004; Nierhaus 2000; Lützel 1987).

Das im Inland entstandene Realeinkommen wird zum einen durch das gesamtwirtschaftliche Produktionsvolumen (reales Bruttoinlandsprodukt) bestimmt, zum anderen durch das reale Verhältnis, mit dem importierte Güter gegen Exportgüter getauscht werden können (Terms of Trade). Verbessern sich die Terms of Trade, d.h. steigen (sinken) die Exportpreise schneller (langsamer) als die Importpreise, so muss weniger exportiert werden, um gleich viel importieren zu können. Genau so gut wäre es aber auch möglich, bei gleichen Exportvolumina mehr ausländische Güter und Dienstleistungen als bisher nachzuzufagen. Bei unverändertem inländischem Produktionsvolumen können in beiden Fällen zusätzlich inländische und/oder ausländische Güter erworben werden. Das Realeinkommen im Inland, d.h. die reale Kaufkraft, steigt über höhere nominale Unternehmensgewinne und/oder über niedrigere Preise für Investoren und Verbraucher.

Terms-of-Trade-Effekte sind im preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt nicht enthalten, weil Gewinne bzw. Verluste aus Verschiebungen der Preisrelationen im internationalen Handel nicht zur realen wirtschaftlichen Leistung gezählt werden. Um zum Realwert des Bruttoinlandsprodukts zu gelangen, muss zum realen

Bruttoinlandsprodukt in Vorjahrespreisen der Terms-of-Trade-Effekt hinzuaddiert werden. Bezeichnet man mit  $X_r$  die realen Exporte, mit  $M_r$  die realen Importe (beide Volumina ebenfalls gemessen in Vorjahrespreisen), mit  $p_x$  den Exportpreisindex, mit  $p_M$  den Importpreisindex und mit  $p$  einen generellen Preisindex, so ergibt sich der Terms-of-Trade-Effekt  $T$  (in Mrd. Euro) gemäß:<sup>1</sup>

$$T = X_r (p_x / p - 1) + M_r (1 - p_M / p)$$

Die Deflationierung erfolgt in Preisen bzw. zum Preisniveau des jeweiligen Vorjahres, d.h. alle Preisindizes beziehen sich rollierend auf den Jahresdurchschnitt des Vorjahres, der auf 100 gesetzt wird. Der Terms-of-Trade-Effekt  $T$  kann positiv (*trading gain*) oder negativ sein (*trading loss*). Ein trading gain stellt sich z.B. ein, wenn der Relativpreis der Exporte gegenüber dem Vorjahr steigt ( $p_x / p > 1$ ) und gleichzeitig der Relativpreis der Importe sinkt ( $p_M / p < 1$ ). Für trading losses gilt das umgekehrte (vgl. Gutmann 1981).

Das Hauptproblem des Ansatzes liegt darin, einen generellen Deflator  $p$  zu finden, der die Inflationsentwicklung angemessen spiegelt. Nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) soll die Auswahl den nationalen statistischen Ämtern überlassen bleiben, um allfälligen länderspezifischen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können.<sup>2</sup> Das Statistische Bundesamt benützt bei der Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts den *Preisindex*

<sup>1</sup> Eine andere Schreibweise für  $T$  ist:  $T = (X - M)/p - (X/p_x - M/p_M)$  mit  $X = X_r p_x$  und  $M = M_r p_M$ . Der Terms-of-Trade-Effekt ist also gleich der Differenz zwischen dem Realwert des Außenbeitrags (Außenbeitrag in jeweiligen Preisen deflationiert mit dem generellen Preisindex  $p$ ) und dem realen Außenbeitrag in Preisen des Vorjahres.

<sup>2</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (Amtsblatt der EU Nr. L 174, S. 345).

der (letzten) inländischen Verwendung  $p_{LV}$ . Dieser Preisindex repräsentiert die Preisentwicklung aller Konsum- und Investitionsgüter, die von privaten Haushalten, Unternehmen und vom Staat gekauft werden. Die Verwendung dieses Preisindex hat den Vorteil, dass der Realwert des BIP direkt, d.h. ohne explizite Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts, aus der Deflationierung des nominalen BIP folgt, d.h. es gilt:  $Realwert\ BIP = nominales\ BIP / p_{LV}$ . Alternativ lässt sich als genereller Deflator auch der Preisindex der Exporte  $p_x$  oder aber der Preisindex der Importe  $p_M$  heranziehen. Nach dem ESGV ist zudem der Mittelwert aus dem Export- und Importpreisindex ( $p = \frac{1}{2} p_x + \frac{1}{2} p_M$ ) eine »akzeptable Alternative«.<sup>3</sup>

### Empirische Ergebnisse

Lässt man die vergangenen zwei Jahrzehnte Revue passieren, so überwogen für die deutsche Volkswirtschaft zunächst die Terms-of-Trade-Gewinne (vgl. dazu ausführlich Nierhaus 2013, S. 32). Im Zeitraum 1992 bis 1999 sind die Exportpreise zumeist stärker gestiegen bzw. schwächer gesunken als die Importpreise. Infolgedessen hat das Realeinkommen im Inland stärker zugenommen, als es allein aufgrund der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion möglich gewesen wäre. Ab dem Jahr 2000 bis einschließlich 2012 dominierten dann aber wieder Terms-of-Trade-Verluste. Der Terms-of-Trade-bedingte Kaufkrafttransfer insbesondere zugunsten der ölexportierenden Staaten bewirkte, dass der Realeinkommenszuwachs im Inland in diesem Zeitraum im Durchschnitt hinter dem Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts zurückblieb. Über den gesamten Zeitraum 1991 bis 2012 hinweg betrachtet, haben sich die Terms-of-Trade-bedingten Gewinne und Verluste für die deutsche Wirtschaft nahezu saldiert, das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen, legt man zur Kaufkraftmessung den Warenkorb der inländischen Verwendung zugrunde, ist in diesen Jahren mit durchschnittlich 1,2 % p.a. kaum langsamer gestiegen als die reale gesamtwirtschaftliche Produktion (+ 1,3% p.a.).

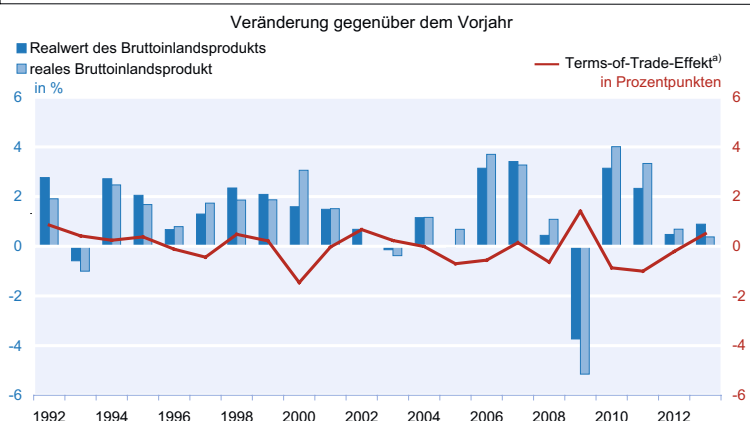
Im vergangenen Jahr hat sich die Kaufkraft der im Wirtschaftsprozess entstandenen Einkommen zum ersten Mal seit dem Krisenjahr 2009 wieder deutlich stärker erhöht als die gesamtwirtschaftliche Produktion. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg im Jahr 2013 gegenüber 2012 um 0,4%, dagegen expandierten die inländischen Realeinkommen im gleichen Zeitraum um 0,9%. Maßgeblich hierfür war eine kräftige Verbesserung des realen Austauschverhältnisses mit dem Ausland in Höhe von

1,4%. Zwar sind im abgelaufenen Jahr die relativen Ausfuhrpreise  $p_x/p_{LV}$  um 2,2% gesunken, die relativen Importpreise  $p_M/p_{LV}$  haben im gleichen Zeitraum aber sogar um 3,5% nachgegeben. Der deutliche Rückgang der Einfuhrpreise im Gefolge von Euro-Aufwertung und temporär nachgebenden Rohölpreisen bewirkte einen hohen Realeinkommensgewinn von nicht weniger als 43,8 Mrd. Euro. Allerdings haben die inländischen Unternehmen die günstigeren Importpreise zu einem Teil über niedrigere Exportpreise an das Ausland zurückgegeben, dies nicht zuletzt deshalb, um aufwertungsbedingte Marktanteilsverluste auf Drittmärkten möglichst klein zu halten. Das im Inland verbleibende gesamtwirtschaftliche Realeinkommen wurde durch diese Preisstrategie c.p. um 30,5 Mrd. Euro geschmälert. Saldiert man Gewinne mit Verlusten, so konnte »netto« für die deutsche Volkswirtschaft im Jahr 2013 ein Terms-of-Trade-bedingtes Realeinkommensplus in Höhe von 13,3 Mrd. Euro verbucht werden (vgl. Tab. 1).

Im Vorjahresvergleich trug der Terms-of-Trade-Effekt 2013 mit 0,5 Prozentpunkten mehr als 50% zum Anstieg der im Produktionsprozess entstandenen Realeinkommen bei. Dabei ist der Beitrag der Terms of Trade zur Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens definiert als Differenz der Zuwachsraten des Realwerts des BIP und der Zuwachsraten des realen BIP (vgl. Abb. 1).<sup>4</sup> Auf der Verteilungsseite des BIP schlug sich die Terms-of-Trade-Verbesserung 2013 in einer Zunahme der Gewinnmargen der heimischen Produzenten (und damit in einem beschleunigt steigenden BIP-Deflator (vgl. Deutsche Bundesbank 2013, S. 24) nieder, daneben profitierten aber auch Investoren und Verbraucher, was sich in einer unverändert niedrigen Rate beim Preisindex für die inländische Verwendung zeigt.

<sup>4</sup> Äquivalent lässt sich der Wachstumsbeitrag der Terms of Trade aus der Differenz der Veränderungsrate von BIP-Deflator und Deflator des Realwerts des BIP (hier: Preisindex der inländischen Verwendung) bestimmen. Zum Zusammenhang von BIP-Deflator, Preisindex der inländischen Verwendung und Terms of Trade vgl. auch Nierhaus (2006).

**Abb. 1**  
Realwert des Bruttoinlandsprodukts, reales Bruttoinlandsprodukt und Terms-of-Trade-Effekt, 1992–2013



<sup>3</sup> Eine Übersicht über Deflatoren zur Berechnung des Terms-of-Trade-Effekts findet sich bei Silver und Mahdavy (1989).

<sup>a)</sup> Differenz zwischen der Veränderungsrate des Realwerts des BIP und des realen BIP.  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

**Tab. 1**  
**Realeinkommen und Terms-of-Trade-Effekt im Zeitraum 1992 bis 2013**

	Realwert des BIP <sup>a)</sup> (Realeinkommen) zum Preisniveau des Vorjahres	Terms-of-Trade-Effekt <sup>a)</sup> zum Preisniveau des Vorjahres			BIP in Vorjahrespreisen (unverkettete Volumewerte)	Realwert des BIP <sup>a)</sup> (Realeinkommen) Index (2005 = 100)	Terms-of-Trade <sup>a), b)</sup> -Effekt	Preisbereinigtes BIP Kettenindex (2005 = 100)
		insgesamt	Preiseffekt der Exporte	Preiseffekt der Importe				
		(1) = (2) + (5)	(2) = (3) + (4)	(3)				
in Mrd. Euro						Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr		
1992	1 576,96	13,11	– 13,31	26,42	1 563,85	2,8	0,9	1,9
1993	1 638,82	6,90	– 11,86	18,76	1 631,92	– 0,6	0,4	– 1,0
1994	1 742,92	4,08	– 5,37	9,45	1 738,84	2,7	0,2	2,5
1995	1 818,87	6,71	– 1,52	8,24	1 812,16	2,1	0,4	1,7
1996	1 860,91	– 2,27	– 5,43	3,17	1 863,18	0,7	– 0,1	0,8
1997	1 899,40	– 8,17	2,04	– 10,21	1 907,57	1,3	– 0,4	1,7
1998	1 957,53	9,40	– 4,57	13,97	1 948,13	2,3	0,5	1,9
1999	2 000,60	4,20	– 4,22	8,42	1 996,40	2,1	0,2	1,9
2000	2 032,01	– 29,43	12,49	– 41,92	2 061,44	1,6	– 1,5	3,1
2001	2 078,10	– 0,49	– 4,37	3,88	2 078,59	1,5	0,0	1,5
2002	2 116,36	14,16	– 7,36	21,52	2 102,20	0,7	0,7	0,0
2003	2 129,14	4,87	– 19,24	24,11	2 124,27	– 0,1	0,2	– 0,4
2004	2 172,05	– 0,43	– 11,86	11,43	2 172,48	1,1	0,0	1,2
2005	2 195,09	– 15,54	– 4,33	– 11,21	2 210,63	0,0	– 0,7	0,7
2006	2 294,41	– 12,25	4,93	– 17,18	2 306,66	3,1	– 0,6	3,7
2007	2 392,93	3,345	– 8,51	11,85	2 389,59	3,4	0,1	3,3
2008	2 439,00	– 15,89	– 3,55	– 12,34	2 454,89	0,4	– 0,7	1,1
2009	2 381,75	35,20	– 25,31	60,51	2 346,55	– 3,7	1,4	– 5,1
2010	2 448,77	– 20,65	5,38	– 26,03	2 469,42	3,1	– 0,9	4,0
2011	2 553,06	– 25,08	8,91	– 33,99	2 578,14	2,3	– 1,0	3,3
2012	2 622,26	– 5,55	– 5,49	– 0,06	2 627,81	0,5	– 0,2	0,7
2013	2 689,89	13,31	– 30,53	43,84	2 676,58	0,9	0,5	0,4

<sup>a)</sup> Berechnet mit dem Preisindex der inländischen Verwendung. – <sup>b)</sup> Differenz der Veränderungsrate von Realwert des BIP und realem BIP in Prozentpunkten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Realwerte können auch von anderen gesamtwirtschaftlichen Einkommensgrößen konsistent berechnet werden. So ergibt sich der *Realwert des Bruttonationaleinkommens* aus dem Realwert des Bruttoinlandsprodukts zuzüglich des Realwerts des Saldos der Primäreinkommen aus der übrigen Welt (Arbeitnehmerentgelte, Betriebsüberschüsse, Selbständigen- und Vermögenseinkommen); der *Realwert des verfügbaren Einkommens in der Volkswirtschaft* folgt schließlich aus dem Realwert des Bruttonationaleinkommens zuzüglich des Realwerts des Saldos der laufenden Übertragungen aus der übrigen Welt abzüglich der Abschreibungen in konstanten Preisen (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). Für das Jahr 2013 belief sich die Zunahme des Realwerts des Bruttonationaleinkommens gegenüber dem Vorjahr – wird zur Kaufkraftmessung wiederum den Warenkorb der inländischen Verwendung zugrunde gelegt – auf 0,8%, die Zunahme des Realwerts der verfügbaren Einkommen aller inländischer Sektoren (Kapitalgesellschaften, private und öffentliche Haushalte) betrug im gleichen Zeitraum 0,6%.

Im Jahr 2014 dürften die Exportpreise wieder steigen, weil die Unternehmen angesichts der globalen Nachfragebe-

schleunigung und der Stabilisierung der Konjunktur in vielen EUW-Mitgliedsländern allfällige Kostensteigerungen leichter an das Ausland werden weiterreichen können. Angesichts des verbesserten Welthandels dürften sich allerdings auch die Importpreise erhöhen. Selbst wenn die Ex- und Importpreise im Jahresverlauf 2014 in etwa gleichem Tempo zulegen sollten, dürfte der Importdeflator aufgrund des statistischen Unterhangs am Jahresende 2013 im *Jahresdurchschnitt* um ½ Prozentpunkt langsamer steigen als der Exportdeflator (vgl. Henzel et al. 2013, S. 48). Damit würde der Realwert des Bruttoinlandsprodukts im Jahresergebnis 2014 erneut rascher zunehmen als die gesamtwirtschaftliche Produktion, wenngleich der Terms-of-Trade-Effekt mit voraussichtlich ¼ Prozentpunkt geringer ausfallen dürfte als im vergangenen Jahr (0,5 Prozentpunkte).

### Fazit

Mit dem Nachweis des im Inland entstandenen Realeinkommens (*Realwert des Bruttoinlandsprodukts*) durch das Statistische Bundesamt ist eine wichtige Datenlücke für eine



offene Volkswirtschaft wie Deutschland geschlossen worden. Denn je größer der Anteil von nominalen Exporten und Importen am Bruttoinlandsprodukt ist, desto größer kann der Terms-of-Trade-bedingte Unterschied zwischen Realwert des BIP und realem BIP werden (vgl. United Nations 2009, S. 316). Dies muss zwar nicht im langjährigen Durchschnitt gelten, weil sich über große Zeiträume außenhandelsbedingte Realeinkommensgewinne und -verluste auch saldieren können. In kürzerfristiger Betrachtung und hier gerade im aktuellen Vorjahresvergleich können sich teilweise aber sogar beträchtliche Disparitäten ergeben. Wann immer sich die Terms of Trade verbessern, steigt (sinkt) das heimische Realeinkommen rascher (langsamer) als das reale BIP. So hat im Rezessionsjahr 2009 ein überaus kräftiger außenhandelsbedingter Realeinkommensgewinn in Höhe von 1,4 Prozentpunkten mitgeholfen, die wirtschaftliche Talfahrt im Inland abzubremsen. So sank damals der Realwert des BIP nur um 3,7%, während das reale BIP um 5,1% zurückging (vgl. Tab. 1 und Abb. 1). Terms-of-Trade-Effekte sind im herkömmlich berechneten realen BIP nicht enthalten, weil sie bei dessen Ermittlung durch die Methode der doppelten Deflationierung ausgeschaltet werden.

Im Jahr 2013 ist die Kaufkraft der im heimischen Wirtschaftsprozess entstandenen Einkommen zum ersten Mal seit dem Rezessionsjahr 2009 wieder deutlich stärker gestiegen als die gesamtwirtschaftliche Produktion. So nahm das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2013 um 0,4% zu, dagegen expandierte der Realwert des Bruttoinlandsprodukts mit 0,9% mehr als doppelt so kräftig. Die deutsche Volkswirtschaft konnte aufgrund deutlich verbesserter Terms of Trade kräftige Kaufkraftgewinne verbuchen; die Realeinkommen haben stärker zugenommen, als es der vergleichsweise verhaltene Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion indiziert. Im laufenden Jahr dürfte sich diese Tendenz, wenngleich abgeschwächt, fortsetzen.

Der Abschlussbericht der internationalen Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission zur Messung der wirtschaftlichen Leistung und des sozialen Fortschritts aus dem Jahr 2010 empfiehlt, bei Vergleichen des Lebensstandards die unterschiedlichen Preisentwicklungen bei Export- und bei Importgütern, d.h. Terms-of-Trade-Effekte, einzubeziehen.<sup>5</sup> In der nationalen Diskussion führt der Realwertansatz dagegen bisher eher ein Schattendasein.<sup>6</sup> Dies ist umso erstaunlicher, als bereits der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirt-

schaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1984/85 das gesamtwirtschaftliche Realeinkommen, damals gemessen am Realwert des Sozialprodukts, für eine wichtige Größe für ökonomische Analysen und wirtschaftspolitische Fragestellungen gehalten hat (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1984, TZ 251). Die Entwicklung der Realeinkommen ist eine entscheidende Determinante für den Konsum und den damit verbundenen Nutzen. Von daher wäre es vorteilhaft, nicht nur auf das produktionsorientierte reale Bruttoinlandsprodukt zu blicken, sondern ab und an das Augenmerk auch auf einen Indikator zu richten, der die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens spiegelt.

## Literatur

Braakmann, A. (2010), »Zur Wachstums- und Wohlfahrtsmessung, Die Vorschläge der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission und der Initiative »BIP und mehr«, *Wirtschaft und Statistik* (7), 609–614.

Deutsche Bundesbank (2013), *Monatsbericht* 65(12).

Gutmann, P. (1981), »The Measurement of Terms of Trade Effects«, *The Review of Income and Wealth*, 433–453.

Henzel, S., W. Nierhaus, T.O. Berg, Chr. Breuer, K. Carstensen, Chr. Grimme, O. Hülsewig, A. Hristov, N. Hristov, M. Kleemann, W. Meister, J. Plenk, E. Wieland, A. Wolf, T. Wollmershäuser und P. Zorn (2013), »ifo Konjunkturprognose 2013/2014: Deutsche Konjunkturlokomotive kommt unter Dampf«, *ifo Schnelldienst* 66(24), 20–67.

Kohli, U. (2004), »Real GDP, Real Domestic Income, and Terms-of-Trade Changes«, *Journal of International Economics* 62, 83–106.

Lützel, H. (1987), »Realeinkommen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen«, *Wirtschaft und Statistik* (2), 115–122.

Nierhaus, W. (2000), »Realeinkommen im neuen Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen«, *ifo Schnelldienst* 53(4), 7–13.

Nierhaus, W. (2006), »Zur gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung«, *ifo Schnelldienst* 59(6), 28–31.

Nierhaus, W. (2013), »Realeinkommen und Terms of Trade«, *ifo Schnelldienst* 66(16), 31–34.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1984), *Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/1985*, Wiesbaden.

Silver, M. und K. Mahdavy (1989), »The Measurement of a Nation's Terms of Trade Effect and Real National Disposable Income within a National Accounting Framework«, *Journal of the Royal Statistical Society, Series A (Statistics in Society)* 152(1), 87–107.

Statistisches Bundesamt (2012), Fachserie 18, Reihe 1.4, Detaillierte Jahresergebnisse 2012, Tabelle 2.1.6, Realwerte der Volkswirtschaft, Wiesbaden.

United Nations (2009), *System of National Accounts 2008*, New York.

<sup>5</sup> Zugleich sollten zur Wohlstandsmessung speziell der inländischen Bürger und Haushalte Kennzahlen herangezogen werden, die grenzüberschreitende Einkommensströme beinhalten wie das *Brutto-/Nettonationaleinkommen* (*Brutto-/Nettoinlandsprodukt* plus Saldo der Primäreinkommen aus dem Ausland) oder das *verfügbare Einkommen der Volkswirtschaft* (*Nettonationaleinkommen* plus Saldo der laufenden Transfers aus der übrigen Welt). Vgl. Braakmann 2010, S. 610.

<sup>6</sup> So bleibt z.B. im 2013 erschienenen Abschlussbericht der Bundestags-Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« der Realwertansatz unerwähnt, das gleiche gilt für die im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates 2010 erstellte Expertise zur Messung von nachhaltigem Wachstum und gesellschaftlichem Fortschritt.

# Neues Ranking, alte Fehler – das »Global Go-To Think Tank«-Ranking 2013

56

Martin Braml und Klaus Wohlrabe

Seit 2007 wird alljährlich Ende Januar vom *Think Tanks and Civil Societies Program* an der Universität von Pennsylvania das »Go-To Think Tanks«-Ranking veröffentlicht. Dieses Ranking beruht auf einer Befragung von Experten, Journalisten, Wissenschaftlern sowie den gerankten Denkfabriken und hat den Anspruch, Think Tanks global, regional sowie fachlich und nach diversen weiteren Kriterien zu ranken. Der Website zufolge soll sich das Ranking zum »Goldstandard«<sup>1</sup> entwickelt haben. Seiler und Wohlrabe (2010a; 2010b) unterzogen bereits das Ranking für das Jahr 2009 einer kritischen Prüfung. Dabei stellten sie sehr viele handwerkliche und fachliche Fehler fest, die die Qualität des Rankings stark in Zweifel ziehen. Vor allem die fachliche Kritik wurde zwei Jahre später, das Ranking für das Jahr 2011 betreffend, von Tholen und Wohlrabe (2012) erneuert. Die diesjährige Veröffentlichung des »Go-To Think Tanks«-Rankings am 22. Januar 2014 bietet Anlass, die Qualität des Rankings erneut zu prüfen.<sup>2</sup> Zusammenfassend hat die zuvor erhobene Kritik an dem Rankingverfahren nach wie vor Gültigkeit, da weder das Nominierungs- noch das Auswahlverfahren seitdem geändert, sondern lediglich die Kategorien angepasst wurden. Die Ergebnisse sind nur mit höchster Vorsicht zu genießen. Im Folgenden wird kurz die Methodik des Rankings vorgestellt, um es danach einer kritischen Beurteilung zu unterziehen.

## Methodik

Der Rankingprozess erfolgte in drei Stufen. In der ersten Stufe wurde ein Nominierungsauftrag an 6 826 Think Tanks sowie an »Tausende« Journalisten, Geldgeber und politische Entscheidungsträger versendet (S. 11).<sup>3</sup> Jeder Teilnehmer durfte pro Kategorie der insgesamt 47 Kategorien fünf bis 25 Think Tanks benennen. In einem zweiten Schritt fand eine erneute Befragung aller Personen und Institutionen statt, wobei diesmal nur Think Tanks bewertet werden konnten, die zuvor fünf oder mehr Stimmen erhalten hatten. Auf der dritten und letzten Stufe wurden die im zweiten Wahlgang nominierten Institutionen dem Expertengremium, das schon in den beiden vorhergehenden Runden zu Rate gezogen worden war, vorgelegt. Es setzt sich aus 793 nicht näher bestimmten Experten »for all the regional and functional research categories« zusammen (S. 11). Nach der Rückmeldung der Experten wurden die Ranglisten endgültig erstellt und veröffentlicht. Folgende Fakten zur Repräsentativität und Umfang weist der Report aus (S. 12):

- 6 826 Think Tanks aus 182 Ländern wurden eingeladen, an der Studie teilzunehmen;
- 1 947 Personen aus 120 Ländern nahmen am Nominierungs- und Rankingverfahren teil;
- die Think Tanks wurden nominiert und nachfolgend in 47 Kategorien bewertet;
- 2 265 Stimmzettel wurden – verteilt auf zwei Wahlgänge – abgegeben;
- 52 000 Stimmen wurden – verteilt auf zwei Wahlgänge – abgegeben<sup>4</sup> und
- 171 Think Tanks wurden als Top Think Tank der Welt nominiert.

## Kritik

Generell fehlen wichtige Informationen zur Beurteilung der Qualität des Rankings. Es ist z.B. nicht bekannt, wie sich die 52 000 abgegebenen Stimmen über die Nominierungs- und die Abstimmungsrunde verteilen.<sup>5</sup> Darüber hinaus ist unklar, wie viele Stimmen jeweils pro Kategorie und Denkfabrik abgegeben wurden. Auch wäre es wünschenswert, die regionale Stimmverteilung über die Kontinente zu erfahren, um die mögliche von dem *Think Tanks and Civil Societies Program* selbst angesprochene regionale Verzerrung (S. 9 f.) beurteilen zu können.

Schon Tholen und Wohlrabe (2012) kritisierten die intransparenten und zum Teil widersprüchlichen Angaben über die Anzahl der Befragungsteilnehmer. Die Angaben über die exakte Anzahl der Teilnehmer differieren auch hier, so heißt es an einer Stelle »über 1 950« (S. 11) und an einer anderen Stelle »1 947« (S. 12). Die beiden Zahlen sind umso erstaunlicher, als dass sie exakt so in der Studie vom Vorjahr zu finden sind.<sup>6</sup> Ebenso lässt die Angabe »100s of Think Tanks« (S. 11) reichlich Raum zur freien Interpretation. Obwohl sich die Autoren einer »increasingly global reach« erfreuen (S. 11), ist die Rücklaufquote unter den Think Tanks mit weniger als 10% vergleichsweise niedrig.<sup>7</sup> Hierunter leidet die Repräsentativität des Rankings. Die Zahl von 2 265 abgegebenen Stimmzetteln (auf zwei Wahlgänge verteilt) impliziert zusammen mit der Teilnehmerzahl von 1 947, dass lediglich 318 Teilnehmer an beiden Wahlgängen und 1 629 an nur einem Wahlgang partizipierten.

Aber vor allem die Zahl von 52 000 Stimmen, die verteilt auf zwei Wahlgänge eingingen, wirft Fragen auf. Es existiert keine Angabe darüber, wie sich diese Stimmen auf beide Wahl-

<sup>1</sup> Vgl. <http://gotothinktank.com/the-2013-global-go-to-think-tank-index-ggtti/>.

<sup>2</sup> Das aktuelle Ranking kann unter [www.gotothinktank.com](http://www.gotothinktank.com) heruntergeladen werden.

<sup>3</sup> Hier und im Folgenden, wenn nicht anders vermerkt, wird zitiert aus dem »2013 Global Go-To Think Tank Index Report« des Think Tanks and Civil Societies Program der University of Pennsylvania, online verfügbar unter: <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2014/01/GoToReport2013.pdf>.

Eine genauere Angabe über die Zahl der Befragten bleiben die Autoren hier schuldig.

<sup>4</sup> Die Autoren haben bei den Herausgebern des Rankings nachgefragt, inwieweit sich die Stimmen auf die beiden Wahlgänge verteilen. Bis zur Fertigstellung des Artikels wurde keine Antwort gegeben.

<sup>5</sup> Im Ranking von 2012 waren es noch 57 018 Stimmen, d.h. dies entspricht einem Rückgang von 5 000 Stimmen.

<sup>6</sup> Es steht der Verdacht im Raum, dass diese einfach nur mit Copy-Paste übernommen wurden.

<sup>7</sup> Ausgehend von 1 947 Personen errechnet sich eine Zahl zwischen 609 und 614 teilnehmenden Think Tanks.

gänge verteilen. In keinem der 46 Rankings scheint Stimmgleichheit vorzuliegen, denn keine der Think Tanks teilen sich den gleichen Rang. Das impliziert wiederum, dass sich im zweiten Wahlgang in jeder Kategorie die Stimmenanzahl pro gerankten Think Tank um mindestens 1 unterscheiden muss. Bei den 46 Rankingkategorien, mit je unterschiedlicher Anzahl der dort platzierten Denkfabriken, ergäbe sich notwendigerweise eine Mindeststimmenanzahl von 81 455, die mit 52 000 allerdings klar unterschritten wurde (vgl. Tab. 1).<sup>8</sup> Noch nicht enthalten sind hierbei die Stimmen für die Nominierungen im ersten Wahlgang. Außerdem ist nicht davon auszugehen, dass alle Think Tanks ihren Rang mit jeweils nur einer Stimme Vorsprung gegenüber dem Nächstplatzierten gewonnen haben. Da also eine lineare Verteilung der Stimmen über 46 Kategorien hinweg äußerst unwahrscheinlich erscheint, muss die wahre Zahl benötigter Stimmen noch weitaus höher liegen. Somit stellt sich die Frage,

wie die Rankings zustande gekommen sind, wenn die Mindestanzahl an Stimmen deutlich unterschritten wurde.

Zu bemängeln ist ebenfalls die Rolle, die den Experten in dem Verfahren zukommt, und insbesondere die Tatsache, dass Veränderungen des Rankings durch die Experten nicht explizit ausgeschlossen werden (vgl. Tholen und Wohlrabe 2012). Es kann durchaus sinnvoll sein, in den ersten Runden Auslassungen und Unregelmäßigkeiten durch Experten ermitteln zu lassen, allerdings ist nicht ersichtlich, welche »serious errors« (S. 12) sie nach dem zweiten und letzten Wahlgang korrigieren sollen. Berücksichtigt man die geringe Stimmenanzahl, aufgrund deren ein korrektes Ranking kaum möglich ist, steht der Verdacht im Raum, dass hier Anpassungen auf intransparente Art und Weise vorgenommen worden sind.

Wie in den Jahren zuvor, ist es auch kaum möglich, ein Ranking anhand quantitativer Indikatoren im Rahmen einer Umfrage vorzunehmen, da hierfür viele Informationen fehlen.<sup>9</sup> So kann z.B. ein Wirtschaftswissenschaftler ohne enormen Zeitaufwand weder naturwissenschaftliche noch politische Think Tanks weltumspannend bewerten. Dies erklärt auch, warum mit durchschnittlich 23 Stimmen pro abgegebenen Stimmzettel die Zahl der möglich zu vergebenden Stimmen deutlich unterschritten wird.<sup>10</sup> Mit sinkender Stimmenanzahl nimmt aber die Repräsentativität der Befragung ab. Es ist selbst innerhalb des eigenen Fachgebiets oftmals nicht möglich, umfassende Antworten gemäß den Nominierungs- und Rankingkriterien zu treffen. Wie soll jemand über »level, diversity and stability of funding« anderer Institute Bescheid wissen oder deren »list-serv and web site dominance« beurteilen können (S. 14 f.)? Auch Informationen über »key contacts in the policy academic community« über Institute in anderen Ländern dürften den meisten wohl nicht bekannt sein (S. 15).

**Tab. 1**  
**Berechnung der notwendigen Stimmenanzahl<sup>a)</sup>**

Anzahl platzierter Think Tanks in den Einzelrankings	Anzahl der Rankings mit der jeweiligen Anzahl platzierter Think Tanks	Mindestens benötigte Stimmenzahl pro Ranking	Mindestens benötigte Stimmenzahl insgesamt
10	1	55	55
20	1	210	210
25	1	325	325
30	7	465	3 255
35	1	630	630
40	5	820	4 100
45	2	1 035	2 070
50	7	1 275	8 925
55	1	1 540	1 540
60	7	1 830	12 810
65	2	2 145	4 290
70	2	2 485	4 970
75	2	2 850	5 700
80	5	3 240	16 200
100	1	5 050	5 050
150	1	11 325	11 325
<b>Summe</b>	<b>46</b>	<b>35 280</b>	<b>81 455</b>
<b>Abgegebene Stimmen</b>			<b>52 000</b>
<b>Differenz</b>			<b>- 29 455</b>

<sup>a)</sup> Die Rechnung geht davon aus, dass z.B. im weltweiten Ranking mit 150 bewerteten Denkfabriken, der erste Platz 150 Stimmen bekommt, Platz 2 149 usw.

Quelle: Go-To-Think-Tank-Ranking 2013, Berechnungen des ifo Instituts.

<sup>9</sup> Die quantitativen Rankingkriterien, an denen sich die Umfrageteilnehmer orientieren sollen, sind denen von 2011 sehr ähnlich (vgl. Tholen und Wohlrabe 2012, S. 47–48).

<sup>10</sup> Im ersten Wahlgang durften maximal 25 Think Tanks genannt werden, im zweiten Wahlgang konnten pro Kategorie mehrere ausgewählt werden.

schaftlichen Aspekten objektiv bewerten zu können. Daraus lassen sich zwei mögliche Schlussfolgerungen ziehen. Erstens werden nur die Denkfabriken vom Umfrageteilnehmer gerankt, für welche er diese Informationen hat. Somit sinkt die Stimmenanzahl sowie die Repräsentativität, und die Rankings sind verzerrt. Denn es ist davon auszugehen, dass einige Denkfabriken nach den objektiven Kriterien besser sind, aber – da den Umfrageteilnehmern nicht bekannt – nicht gerankt werden. Dieser Selektions-Bias könnte nur durch eine sehr große Stichprobe potenziell überwunden werden. Die vorliegenden Informationen im Report zur Stichprobe lassen diesen Schluss aber nicht zu. Das gleiche Problem stellt sich, wie bereits erwähnt, bei der Beurteilung fachfremder Denkfabriken. Als mögliche Konsequenz ergibt sich auch hier eine Verzerrung in den Ergebnissen, wenn nur bestimmte Fachrichtungen geantwortet haben bzw. wenn diese überrepräsentiert sind. Zweitens führt das Fehlen von objektiven Informationen zu einem reinen Wahrnehmungsranking, und die Kritik von Seiler und Wohlrabe (2010b) findet auch hier ihre Anwendung. Es sollten dementsprechend nur Denkfabriken Stellung nehmen können, die bei allen nominierten Instituten über ausreichend Informationen verfügen.

Auffallend sind auch einige Inkonsistenzen zwischen den Rankings. So steht z.B. in Tabelle 2 (S. 27–29) »Top Think Tanks Worldwide (Non-U.S.)« das »Bonn International Center of Conversation (BICC)« auf Rang 70. Unter Hinzunahme der US-Institute in Tabelle 3 (S. 30–33) »Top Think Tanks Worldwide (U.S and Non-U.S.)« konnte es sich jedoch auf Rang 57 verbessern, obwohl jetzt zusätzlich noch elf US-amerikanische Institute unter den Top 30 gelistet sind. Somit konnte das BICC relativ 24 Plätze gegenüber seinen Non-U.S.-Mitstreitern gutmachen (S. 27 ff.). Beispiele dieser Art finden sich im Vergleich der Rankings häufig und geben einen Eindruck von dem inkonsistenten Antwortverhalten der Teilnehmer.

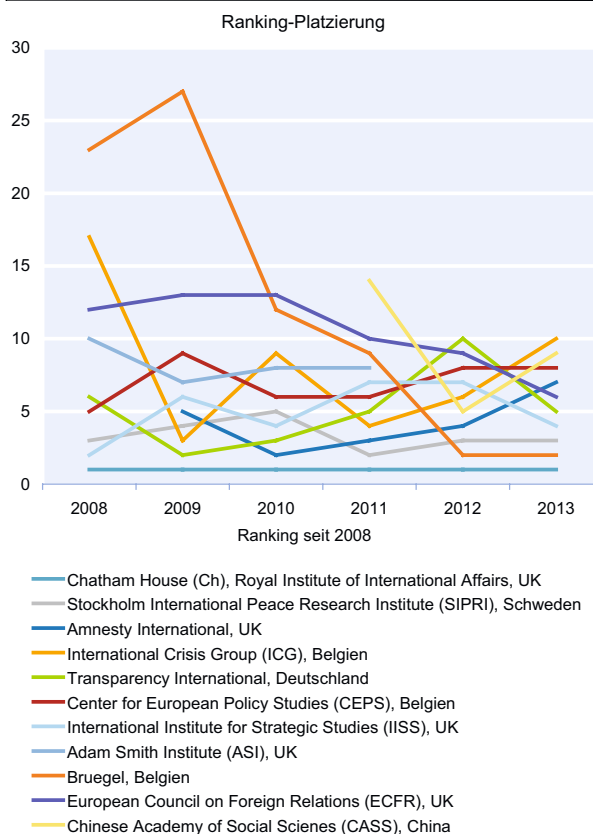
Es finden sich noch einige handwerkliche Fehler. So wird in der Tabelle 45 beim Ranking der »Think Tanks mit dem signifikantesten Einfluss auf die Politik« das German Institute for International and Security Affairs (SWP) sowohl auf Rang 22 als auch auf Rang 28 geführt (S. 100). Ebenfalls unklar ist, warum das International Center of Human Development aus Armenien unter die »Top Think Tanks aus Mittel- und Osteuropa« in Tabelle 11 fällt (S. 46) und gleichzeitig neun andere armenische Institute unter den »Top Think Tanks aus Zentralasien« in Tabelle 8 gelistet werden (S. 41 f.).

### Entwicklung im Zeitablauf

Wie schon Tholen und Wohlrabe (2012) wollen wir die Entwicklung der Rankings im Zeitablauf betrachten und in einem zweiten Schritt in Bezug zu einem anderen Rankingverfahren

Abb. 1

### Ranking einiger Denkfabriken<sup>a)</sup> im Zeitablauf



<sup>a)</sup> Weltweit ohne USA.

Quelle: Go-To-Think-Ranking 2008–2013.

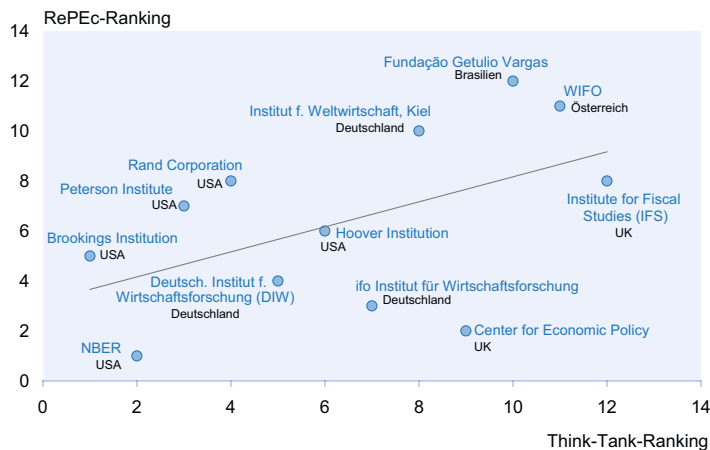
setzen. Abbildung 1 zeigt die Top Ten der Think Tanks ohne die USA seit 2008. Da es lediglich vier Instituten seit 2008 gelungen ist, in die Top Ten aufzurücken, ist hier die Persistenz sehr hoch. Es ist auffällig, dass innerhalb der letzten beiden Jahre die Zusammensetzung der besten zehn Think Tanks gleich geblieben ist und sich bei den besten drei auch die Reihenfolge nicht mehr verändert hat. Die kaum vorhandene Fluktuation kann auf zwei Ursachen zurückzuführen sein: Entweder die Top-gerankten Institute sind tatsächlich die besten. Oder es liegt ein über die Jahre sich selbst verstärkender Prozess vor, da mit jedem Top-Ranking eines Instituts dessen Bekanntheit steigt und es dadurch häufiger genannt wird. Eine Veröffentlichung der Nennungen der Top Ten im Zeitablauf und ihres relativen Vorsprungs gegenüber den Nächstplatzierten könnte hier zur Klärung beitragen, ohne sie ist jede Aussage darüber spekulativ.

### Vergleich mit anderen Rankings

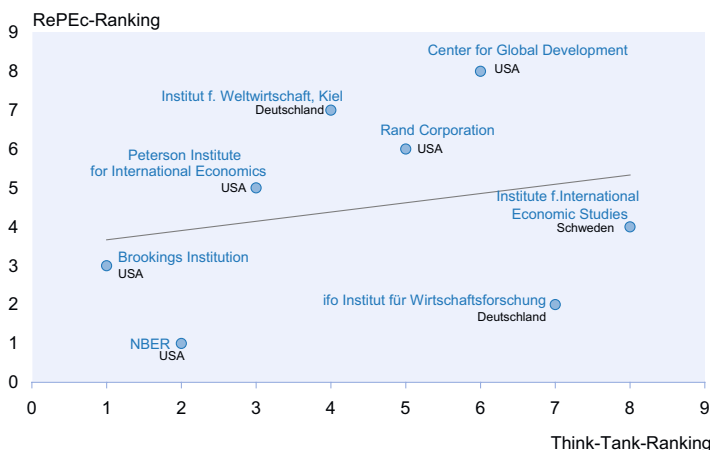
Zuletzt wollen wir einen Vergleich zwischen dem auf Umfragen beruhenden »Global Go-To Think Tank«-Ranking und einem quantitativen Ranking ziehen. Letzteres ist das weltweite Ranking von wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten



**Abb. 2**  
**Vergleich von RePEc- und Think-Tank-Ranking**  
 Kategorie "Domestic Economic Policy Think Tanks"



**Vergleich von RePEc- und Think-Tank-Ranking**  
 Kategorie "International Economic Policy Think Tanks"



Quelle: Go-To-Think-Tank-Ranking 2013; RePEc.

und Instituten durch RePEc. Dieses aggregiert 35 quantitative Output-Indikatoren zu einem Gesamtranking. Die Indikatoren sind u.a. die Anzahl der Publikationen (gewichtet und ungewichtet), die Anzahl der Zitierungen und die Anzahl der Downloads.<sup>11</sup> Abbildung 2 (obere Graphik) stellt ein Streudiagramm dar, das die reskalierten Rangpositionen des Think-Tank-Rankings der Kategorie »Inländische Wirtschaftspolitik« (S. 53 f.) zu dem weltweiten RePEc-Ranking ins Verhältnis setzt. Zunächst fällt auf, dass aus den Top 80 des »Global Go-To Think Tank«-Rankings nur zwölf Institutionen in RePEc gerankt sind. Dies kann verschiedene Ursachen haben. Zum einen sind einige Top-Denkfabriken aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften nicht in dem Think-Tank-Ranking enthalten, beispielsweise die Weltbank (Platz 3 bei RePEc), der Internationale Währungsfonds (Platz 5 bei RePEc) oder die Zentralbanken (Federal Reserve Banks). Diese Institutio-

<sup>11</sup> Vgl. Seiler und Wohlrabe (2010c) für eine ausführliche Beschreibung der Rankingmethodologie.

nen produzieren einen großen Output mit Relevanz, wie er nach den Output-Kriterien gefordert wird. Zum anderen kann es sein, dass die ins »Global Go-To Think Tank«-Ranking eingegangenen Denkfabriken bei RePEc nicht gelistet oder gerankt sind. RePEc weist nur die Top-5% von gegenwärtig mehr als 6 300 Instituten und Fakultäten aus. So zählt z.B. Bruegel in RePEc nur zu den Top-8%, während es im Think-Tank-Ranking auf Platz 8 gelistet ist. Das zeigt, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Ergebnissen einer Umfrage, obwohl diese auf quantitativen Informationen basieren soll, und einem tatsächlich quantitativen Ranking existieren. Dies macht auch die große Streuung in Abbildung 2 deutlich. Die untere Graphik der Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen dem RePEc-Ranking und dem »Top International Economic Policy Think Tanks«-Ranking. Hier können sogar nur acht Denkfabriken miteinander verglichen werden. Die Streuung ist noch größer und damit der Zusammenhang zwischen den beiden Rankings noch schlechter. Grundsätzlich ist jedoch ein leicht positiver Zusammenhang zwischen den beiden Rankings zu erkennen.

**Fazit**

Es zeigt sich, dass das Think-Tank-Ranking dem eigenen Anspruch nicht gerecht werden kann. Viele Punkte, die eine Beurteilung der Qualität und Aussagefähigkeit des Rankings erlauben würden, sind sehr vage gehalten, nicht eindeutig oder fehlen ganz. Die Methodik des Rankings und die zu geringen Antwortzahlen führen potenziell zu erheblichen Verzerrungen der Ergebnisse. Es steht der Verdacht im Raum, dass nachträglich Rankings ad hoc angepasst wurden. Deshalb sind Schlussfolgerungen aus diesen Rankingergebnissen weiterhin nur mit höchster Vorsicht zu genießen.

**Literatur**

Seiler, C und K. Wohlrabe (2010a), »A Critique of the 2009 Global Go-To Think Tanks- Ranking«, *CESifo DICE Report* 8(2), 60–63.  
 Seiler, C und K. Wohlrabe (2010b), »Eine Kritik des Global Go-To Think Tanks- Rankings 2009«, *ifo Schnelldienst* 63(11), 46–48.  
 Seiler, C und K. Wohlrabe (2010c), »RePEc – eine unabhängige Plattform zur wirtschaftswissenschaftlichen Output-Messung«, *ifo Schnelldienst* 63(7), 43–48.  
 Tholen, N. und K. Wohlrabe (2012), »Aus Fehlern gelernt? Eine Bewertung des Global Go-To Think Tanks-Rankings 2011«, *ifo Schnelldienst* 65(4), 42–48.



# Kurz zum Klima: Bodenversiegelung in Deutschland und Europa

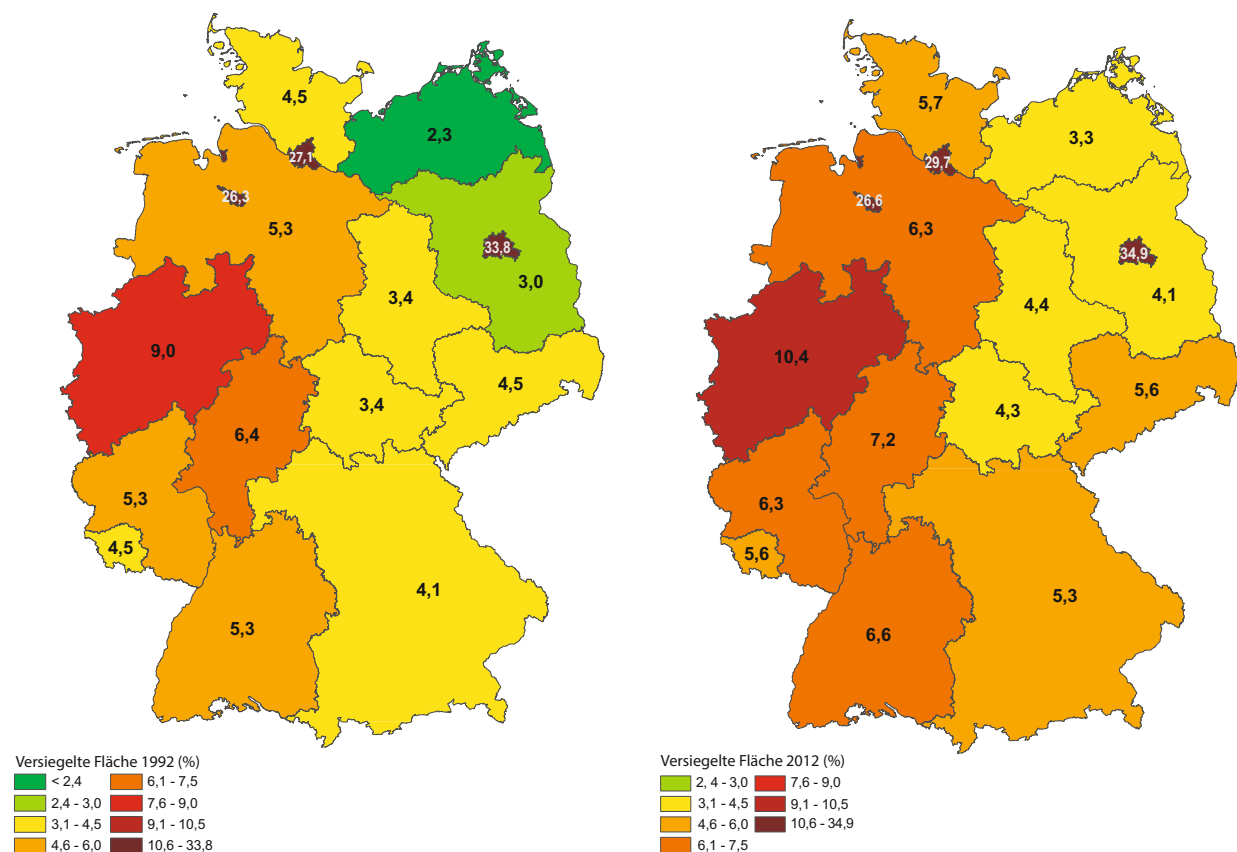
Boden ist ein entscheidender Wirtschaftsfaktor. In der klassischen Nationalökonomie wird er neben Arbeit und Kapital als der dritte Produktionsfaktor bezeichnet. Dabei ist Bodenversiegelung die intensivste Form der Bodennutzung (vgl. Europäische Kommission 2011) und stellt die luft- und wasserdichte Abdeckung (Versiegelung) des Bodens (vgl. Umweltbundesamt 2013) dar. Bodenversiegelung ist eine Konsequenz steigender Flächeninanspruchnahme und tritt in verschiedenen Formen in Erscheinung. So ist in Deutschland die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Durchschnitt zu knapp 50% versiegelt, darin sind aber beispielsweise land- und forstwirtschaftliche Gebäude sowie Erholungsgebiete oder Friedhöfe noch nicht berücksichtigt. Auch intensive landwirtschaftliche Nutzung kann zu Bodenversiegelung führen (vgl. UGRDL 2008).

Überall auf der Welt findet eine zunehmende Versiegelung des Bodens statt. Die Gründe für den steigenden Flächenbedarf – hauptsächlich Bevölkerungs- und/oder Wirtschaftswachstum – unterscheiden sich nicht wesentlich in den verschiedenen Ländern. Gleiches gilt für die Auswirkungen von Bodenversiegelung. Der vorliegende Artikel bezieht sich beispielhaft auf die Situation in Deutschland und ordnet diese in einen europäischen Kontext ein.

Neben dem offensichtlichen Nutzen sind konkrete Probleme mit der Bodenversiegelung verbunden. So unterbindet sie den Austausch zwischen dem Boden und anderen Ökosystemen sowie der Biosphäre und Atmosphäre, aber auch dem Wasserkreislauf, wie im Folgenden dargelegt werden soll (vgl. hierzu Europäische Kommission 2011; IASS 2013; UGRDL 2008; Umweltbundesamt 2013).

Zunächst bedeutet Bodenversiegelung den Verlust von Agrarflächen und Ökosystemen – dies geschieht auf Kosten von Biodiversität und landwirtschaftlicher Erzeugung. Die sich hierin zeigende Flächenkonkurrenz ist ein essentielles Charakteristikum der knappen Ressource Boden. Mit seiner Versiegelung verliert der Boden weitere wichtige Funktionen, vor allem die eines Grundwasserspeichers oder einer Schadstoffsenke. So wird durch den Verlust von Versickerungsmöglichkeiten nicht nur der Grundwasserhaushalt beeinträchtigt, sondern auch das Risiko für Überschwemmungen erhöht. Darüber hinaus kommt es zu Störungen des Kleinklimas. Die auffälligste Folge sind sicherlich erhöhte Temperaturen in versiegelten Gebieten – dies kennt jeder, der sich an heißen Sommertagen schon einmal in einem Stadtgebiet aufgehalten hat.

Abb. 1  
Flächenversiegelung in Deutschland 1992 und 2012



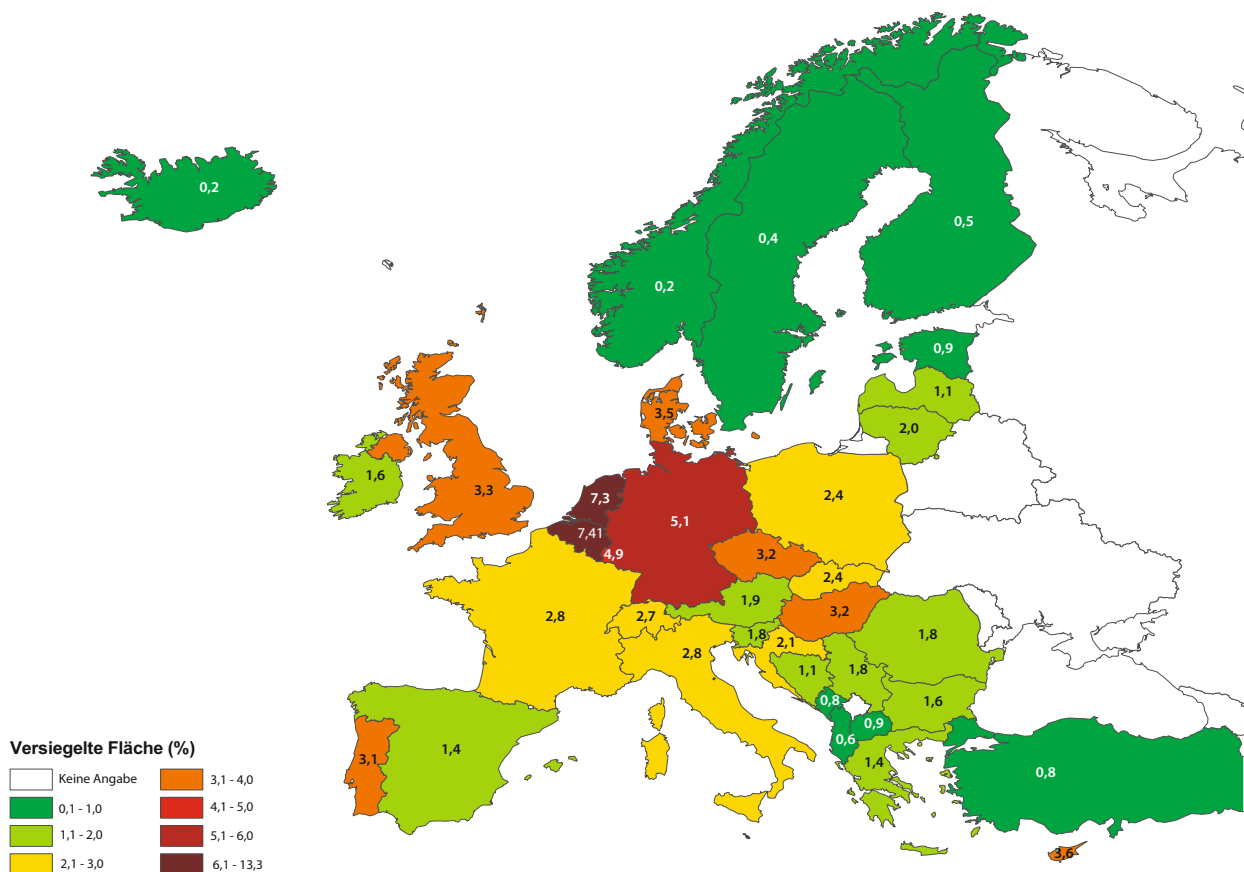
Quelle: Umweltbundesamt (2013), aus Abb. 1 der Quelle geschätzt; UGRDL (2013).

In der Interaktion der Effekte von Bodenversiegelung und Klimawandel zeigt sich einmal mehr die hohe Komplexität des Umweltsystems, in dem wir leben. So verliert der Boden durch Versiegelung auf der einen Seite seine Fähigkeit der Kohlenstoffspeicherung, was in letzter Konsequenz den Klimawandel sogar beschleunigt. Auf der anderen Seite kann ein versiegelter Boden seine Funktion als »Puffer« gegen Klimawandelfolgen nicht mehr wahrnehmen und verstärkt damit dessen negative Folgen, wie beispielsweise verstärkte Überschwemmungsgefahr bei Starkregen oder verstärkte Hitzewellen im Sommer.

Neben den genannten negativen Auswirkungen für Landwirtschaft, Umwelt und Klima kommen noch weitere für die Gemeindekassen hinzu. So führt eine Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu steigenden Infrastrukturkosten – kein unbedeutender Effekt, wenn man bedenkt, dass in vielen Regionen mit rückläufiger Bevölkerungszahl immer noch Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgebaut werden. Durch den Trend ansteigender Brachflächen wird das Problem der Bodenversiegelung noch verstärkt (Stichwort Außen- und Innenentwicklung von Gemeinden). Schlussendlich ist eine Entseiegelung des Bodens teuer und teilweise irreversibel (vgl. Umweltbundesamt 2013).

Abbildung 1 gibt einen Überblick über den Grad und die Entwicklung der Bodenversiegelung in Deutschland für die Jahre 1992 und 2012. Dargestellt ist der Grad der Bodenversiegelung in Prozent zur Fläche der Bundesländer. Im Jahr 2012 waren etwa 21 837 km<sup>2</sup> oder 6,11% der Gesamtfläche Deutschlands versiegelt, dies entspricht 45,28% der Siedlungs- und Verkehrsfläche; insgesamt wurde eine Fläche von 98 km<sup>2</sup> neu versiegelt (vgl. UGRDL 2013). Es zeigt sich, dass die versiegelte Fläche in den Ländern mit dichter Besiedelung und/oder hoher wirtschaftlicher Aktivität besonders hoch ist. Durch den Vergleich des Versiegelungsgrades für die in Abbildung 1 dargestellten Jahre wird erkennbar, dass in allen Bundesländern in den letzten Jahren die Bodenversiegelung weiter zugenommen hat. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass trotz stagnierendem Bevölkerungswachstum in Randlagen von Städten und Gemeinden eine Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche stattgefunden hat – und damit die Bodenversiegelung. Verstärkt wird dies dadurch, dass es bei Abwanderung aus Siedlungskernen oder weniger attraktiven Regionen von Bevölkerung und Gewerbe zu Leerstand und Brachen kommt, die nicht zurückgebaut werden (vgl. UGRDL 2008).

**Abb. 2**  
Anteil der versiegelten Landesfläche in Prozent 2006



Quelle: Maucha et al. (2010).

Abbildung 2 zeigt den durchschnittlichen Grad an Versiegelung der europäischen Länder im Jahr 2006. Deutschland ist mit einer Versiegelung von 5,07% im europäischen Vergleich relativ stark versiegelt. Der europaweite Durchschnitt liegt gerade einmal bei 1,81%. In der EU zeigt sich ein ähnliches Bild wie in Deutschland – der Grad der Bodenversiegelung steht in starkem Zusammenhang mit Bevölkerungsdichte und Wirtschaftsstruktur.

Zur Eindämmung der Bodenversiegelung können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden (vgl. z.B. UGRDL 2008; Umweltbundesamt 2013). Beispiele hierfür sind:

*Effizienteres Flächenmanagement:* Die Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsfläche wird auf kommunaler Ebene in langwierigen Prozessen festgeschrieben. Eine Reform von Raumordnung und Stadtplanung ist notwendig, jedoch schwierig, da Hoheitsgebiete von Gemeinden betroffen sind.

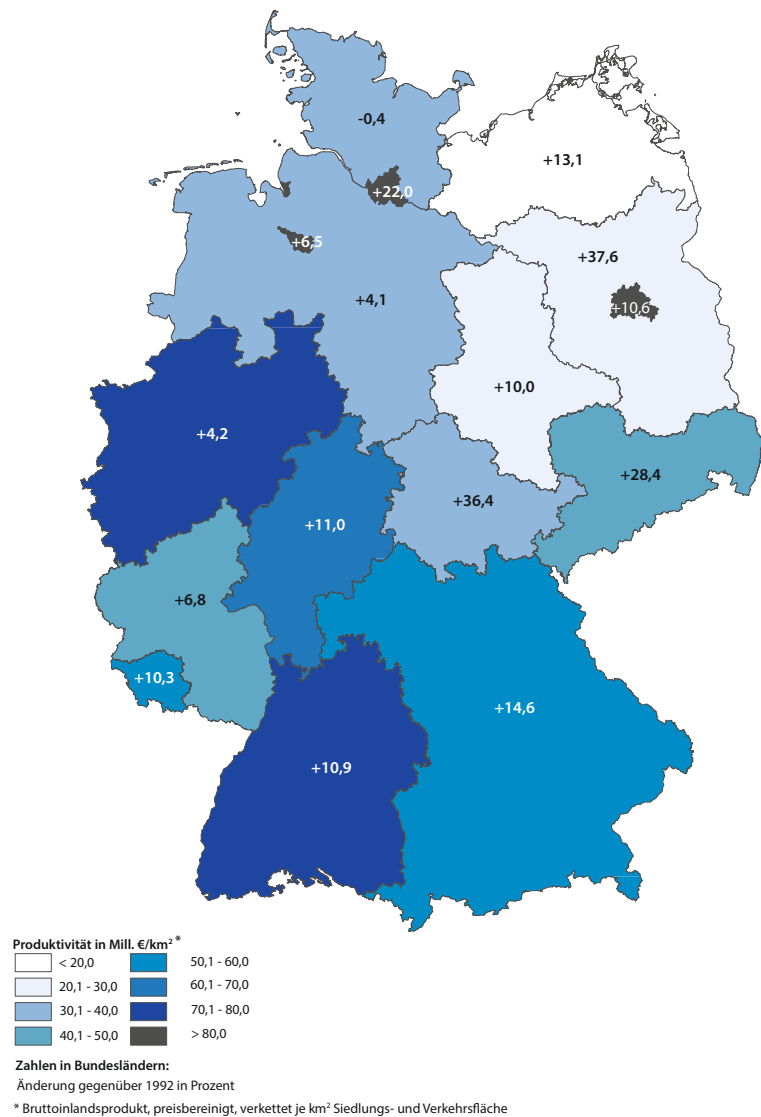
*Innenentwicklung vor Außenentwicklung:* Die geltende Regulierung fördert externe Erweiterungen statt eine Verdichtung der Siedlungsstruktur in Gemeinden.

*Rückbau:* Ein Rückbau kann ebenfalls sinnvoll sein, da leerstehende Flächen ökologische, ökonomische und soziale Folgekosten verursachen.

Erste Beispiele für Städte mit einer Entwicklungspolitik, die sensibel für den Umgang mit der Ressource Boden ist, gibt es bereits. So wird in vielen Gemeinden bei der Berechnung von Abwassergebühren die versiegelte Fläche von Grundstücken berücksichtigt (vgl. Umweltbundesamt 2013). Darüber hinaus verlangt beispielsweise die Stadt Dresden, »dass Neubauprojekte auf zuvor nicht genutztem Land die damit zusammenhängende Versiegelung durch Entsiegelungs- oder Begrünungsmaßnahmen an anderer Stelle innerhalb des Stadtgebietes kompensieren müssen« (IASS 2013).

Eine sog. Kennzahl zur Messung effektiver Bodennutzung ist die »Flächenproduktivität«. Diese misst das erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt einer Region in Bezug auf die verbrauchte Siedlungs- und Verkehrsfläche. Durch deren klaren Zusammenhang mit versiegelter Fläche kann Flä-

**Abb. 3**  
Produktivität der Siedlungs- und Verkehrsflächen 2012



Quelle: UGRDL (2013).

chenproduktivität auch als ein Maß für die Produktivität der versiegelten Fläche verstanden werden.

Abbildung 3 zeigt die Flächenproduktivität der deutschen Bundesländer für das Jahr 2012. Darüber hinaus ist die Veränderung in Prozent im Vergleich zum Jahr 1992 angegeben. Aus der Abbildung geht hervor, dass in fast allen Bundesländern die Produktivität zugenommen hat, also eine relative Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Flächennutzung, bzw. Bodenversiegelung, stattgefunden hat. Darüber hinaus sieht man, dass »wirtschaftlich hoch entwickelte Bundesländer trotz des hohen Flächenverbrauchs bei der Flächenproduktivität vergleichsweise günstig abschneiden« (UGRDL 2008). Dies lässt sich vor allem auf positives Bevölkerungswachstum und weniger Brachflächen in den entsprechenden Regionen zurückführen,

aber auch auf »Aufholeffekte« der neuen Bundesländer und der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors (geringer Flächenbedarf). Allerdings sieht man für Schleswig-Holstein, dass dort die Produktivität abgenommen hat, was in umgekehrter Wirkungsrichtung auf dieselben Faktoren zurückzuführen ist. Eine Abnahme der Flächenproduktivität bedeutet hier, dass die Wirtschaftskraft langsamer ansteigt als die Versiegelung.

Nun ist rasches Handeln gefragt. Boden ist eine begrenzte Ressource, die einen schonenden und vor allem effizienten Umgang verlangt. Auch ist die Instandhaltung von einmal versiegelten Flächen sowie deren Rückbau teuer – teilweise sogar unmöglich. In den letzten Jahren ist ein Bewusstsein für diese Problematik entstanden, vor allem im Zusammenhang mit den großen Themen Bevölkerungsrückgang, Klimawandel und Umweltschutz. Trotz zu erwartender Widerstände und der Komplexität des Themas ist eine Reform auf nationaler Ebene notwendig, um das Bodenmanagement zukunftsfähig zu machen.

## Quellen

Europäische Kommission (2011), *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects*, Brüssel.

IASS (2013), *Soil Sealing*, Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam.

Maucha, G. et al. (2010), *European Validation of GMES FTS Soil Sealing Enhancement Data*, European Topic Center and European Environment Agency, Kopenhagen.

UGRDL (2008), *Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder – Fläche und Raum, Analysen und Ergebnisse*, Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Düsseldorf.

UGRDL (2013), *Umweltökonomische Gesamtrechnung der Länder – Band 1: Indikatoren und Kennzahlen, Tabellen*, Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Düsseldorf.

Umweltbundesamt (2013), *Bodenversiegelung*, online verfügbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/daten/bodenbelastung-land-oekosysteme/bodenversiegelung>, letztes Update am 8. Oktober 2013.

# ifo Personalleiterbefragung – Sonderfrage zum Einfluss der Eurokrise auf den Personalbestand

Viermal im Jahr befragt das ifo Institut im Auftrag der Randstad Deutschland GmbH & Co. KG mehr als 1 000 Personalleiter aus verschiedenen Wirtschaftsbereichen nach der Bedeutung verschiedener Flexibilisierungsinstrumente im Personaleinsatz.<sup>1</sup> Zudem werden die Unternehmen mit wechselnden Sonderfragen zu aktuellen personalpolitischen Themen befragt. Die Sonderfrage im vierten Quartal 2013 thematisierte, wie bereits im dritten Quartal 2012, den Einfluss der Krise im Euroraum auf den Personalbestand der Unternehmen.

## Einfluss der Eurokrise auf den Personalbestand

In der aktuellen Sonderfrage wurden die Personalleiter gefragt, ob die Eurokrise in den nächsten sechs Monaten die Personalplanung ihres Unternehmens beeinflussen wird. Nach den Ergebnissen der Befragung dürfte die Krise in der Eurozone in rund 13% der befragten Unternehmen einen Einfluss haben. Vor einem Jahr rechneten noch fast doppelt so viele (24%) Unternehmen mit Auswirkungen auf den Personalbestand. Die Krise im Euroraum scheint auf die Personalpolitik der Unternehmen an Einfluss verloren zu haben.

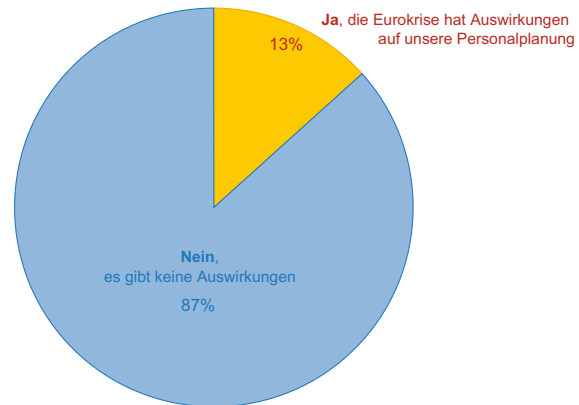
Im zweiten Teil der Sonderfrage wurden die Personalleiter gefragt, wie sich der Personalbestand in ihrem Unternehmen in den nächsten sechs Monaten voraussichtlich verändern wird. Im Folgenden beziehen sich die Antworten nur auf die Unternehmen, die im ersten Teil der Frage einen Einfluss der Eurokrise auf den Personalbestand bejahten.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass im vierten Quartal 2013 zwar ein Drittel dieser Personalleiter einen Einfluss der Krise im Euroraum auf die Personalplanung sah, jedoch nicht mit einer spürbaren Veränderung des Personalbestandes in den nächsten sechs Monaten rechnete; im Vorjahr gaben dies noch 29% der Teilnehmer an. Insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe gehen überdurchschnittlich viele Unternehmen von

<sup>1</sup> Die Personalleiter werden nach der Bedeutung verschiedener Flexibilisierungsinstrumente im Personaleinsatz befragt, wie etwa Zeitarbeit, Überstunden oder freie Mitarbeit. Befragt werden Personalleiter in Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, des Groß- und Einzelhandels sowie der Dienstleistungsbereiche ohne Handel (ohne Finanzdienstleistungen). Weiterführende Informationen zu der Befragung unter <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung.html>.

**Abb. 1**  
Auswirkungen der Eurokrise auf den Personalbestand

Beeinflusst die Eurokrise die Personalplanung Ihres Unternehmens in den nächsten sechs Monaten?

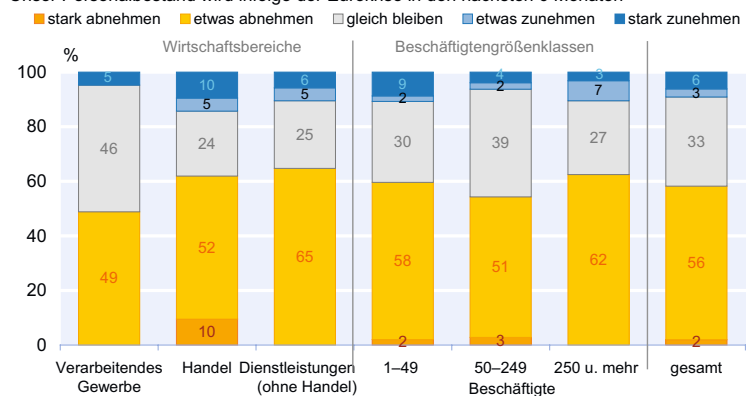


Quelle: ifo Personalleiterbefragung im vierten Quartal 2013.

einem gleichbleibenden Personalbestand aus (2013: 46%, 2012: 31%). Mehr als die Hälfte der Unternehmen wird ihren Personalbestand in den nächsten sechs Monaten aufgrund der Eurokrise voraussichtlich etwas reduzieren (2013: 56%, 2012: 64%); im Verarbeitenden Gewerbe gaben dies aktuell 49% der Firmen an, im Dienstleistungsbereich 65%. Über alle Teilnehmer verteilt werden nur wenige Firmen ihren Personalbestand voraussichtlich stark reduzieren (2013: 2%, 2012: 4%); im Handel war diese Antwort allerdings besonders häufig (2013: 10%, 2012: 5%). Im Gegensatz dazu antworteten im Durchschnitt 3% (2012: 5%) der Unternehmen, ihr Personal etwas aufzustocken zu wollen, mehr noch – 6% (2012: 0%) – planten, ihre Belegschaft stark auszubauen. Der Handel (10%) sowie Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitern (9%) waren diesbezüglich besonders optimistisch. Die Antworten »stark abnehmen« sind gegenüber 2012 um 2 Prozentpunkte gesunken, auch

**Abb. 2**  
Auswirkungen der Eurokrise auf den Personalbestand (aktuelle Einschätzung)

Unser Personalbestand wird infolge der Eurokrise in den nächsten 6 Monaten



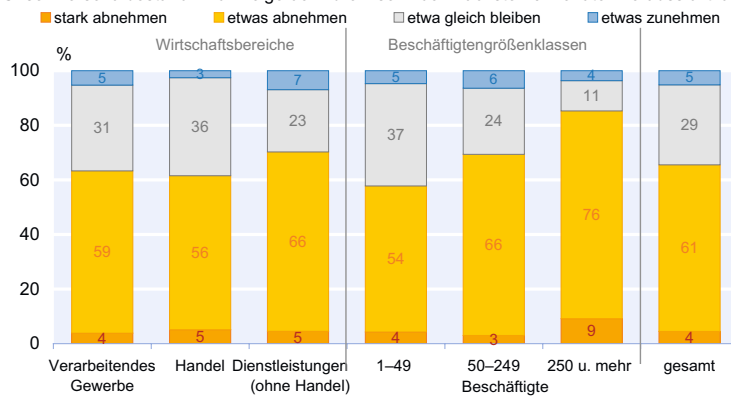
Anteile beziehen sich auf Unternehmen, die angeben, die Eurokrise beeinflusst ihre Personalplanung. Abweichungen von 100% durch Runden bedingt.

Quelle: ifo Personalleiterbefragung im vierten Quartal 2013.



**Abb. 3**  
**Auswirkungen der Eurokrise auf den Personalbestand**  
 (Einschätzung von 2012)

Unser Personalbestand wird infolge der Eurokrise in den nächsten 6 Monaten voraussichtlich..



Anteile beziehen sich auf Unternehmen, die angaben, die Eurokrise beeinflusst ihre Personalplanung. Abweichungen von 100% durch Runden bedingt.

Quelle: ifo Personalleiterbefragung im dritten Quartal 2012.

»etwas abnehmen« wurde etwas weniger häufig angegeben (2013: 56%, 2012: 61%).

Zusammengefasst ist der Anteil der Personalleiter, die einen Einfluss der Krise im Euroraum auf ihre Personalplanung sehen, im vergangenen Jahr von 24% auf 13% gesunken. Zudem fallen unter diesen Unternehmen auch die Erwartungen bezüglich der Entwicklung des Personalbestandes in den nächsten sechs Monaten weniger negativ aus als noch vor einem Jahr.

# ifo Konjunkturtest Januar 2014 in Kürze: Die Wirtschaft startet hoffnungsfroh ins neue Jahr<sup>1</sup>

66

Klaus Wohlrabe

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich zum dritten Mal in Folge verbessert. Die Bewertung der aktuellen Geschäftslage ist auf den höchsten Wert seit Juni 2012 gestiegen. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf waren fast drei Jahre lang nicht mehr so optimistisch wie heute. Die deutsche Wirtschaft startet hoffnungsfroh ins neue Jahr.

Der Geschäftsklimaindex ist in vier von fünf Bereichen gestiegen. Nur im Einzelhandel verschlechterte sich das Geschäftsklima etwas. Obwohl die Erwartungen etwas positiver ausfielen, waren die Einzelhändler nicht mehr ganz so zufrieden mit ihrer Lage. Im Bauhauptgewerbe fand die Entwicklung umgekehrt statt, wobei die schlechtere Lagebeurteilung durch einen deutlich optimistischeren Ausblick kompensiert werden konnte. In der Industrie, im Großhandel und im Dienstleistungsbereich stiegen jeweils beide Geschäftsklimakomponenten.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, einschließlich des Dienstleistungssektors, ist erneut gefallen. Dennoch wollen die Unternehmen weiterhin neue Mitarbeiter einstellen. Im Verarbeitenden Gewerbe hat sich der Anstieg des Beschäftigungsbarometers weiter fortgesetzt. Die gegenwärtig gute Lage und der Optimismus bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufs veranlassen die Firmen, verstärkt neues Personal einzustellen. Im Bauhauptgewerbe gab das Barometer zwar etwas nach. Der milde Winter führt jedoch zu weiteren Neueinstellungen. Auch im Handel sank der Index wieder. Hier zeichnet sich im Moment keine größere Beschäftigungsdynamik ab. Die Beschäftigungspläne im Dienstleistungsgewerbe bleiben leicht expansiv ausgerichtet.

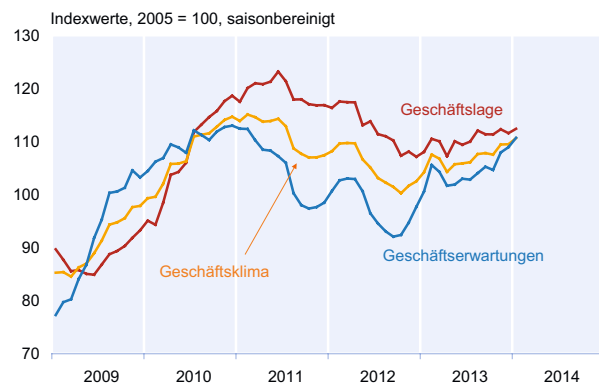
Der Geschäftsklimaindex für das **Verarbeitende Gewerbe** ist erneut gestiegen. Die Industriefirmen haben ihre aktuelle Geschäftslage deutlich besser bewertet. Mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf hat der Optimismus – auch aufgrund gestiegener Exporterwartungen – merklich zugenommen. Die Kapazitätsauslastung ist um 0,2 Prozentpunkte leicht gestiegen. Für die kommenden Monate rechneten die Firmen mit weiteren Produktionsanhebungen. Im Investitionsgüterbereich stieg der Geschäftsklimaindex zum dritten Mal in Folge. Sowohl die aktuelle Lage als auch der Ausblick auf den weiteren Geschäftsverlauf wurden besser beurteilt als noch im Vormonat. Die Nachfrage zog wieder an, und die Lager sind weiterhin geräumt. Die Kapazitätsauslastung lag mit 85,6% nur minimal über dem Wert des Vorquartals. Nach einem kleinen Rückgang im Dezember verbesserte sich das Geschäftsklima im Konsumgüterbereich auf das Niveau vom November. Dies ist

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

Abb. 1

## Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>

Geschäftsentwicklung



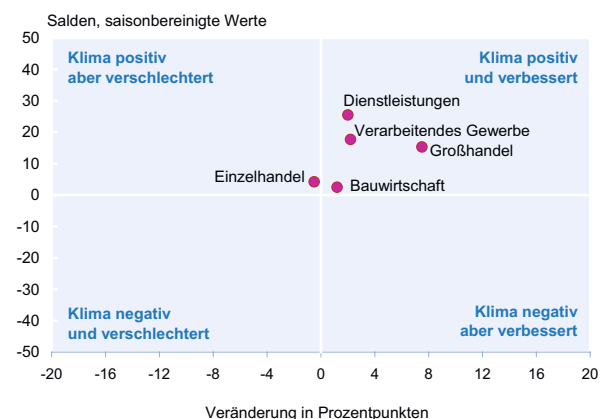
<sup>a)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2

## Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen

im Januar 2014

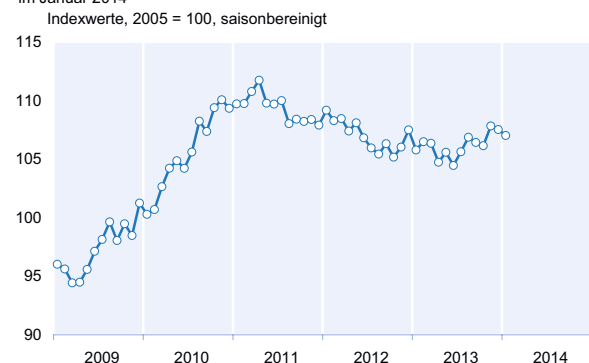


Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3

## ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland Gewerbliche Wirtschaft<sup>a)</sup>

im Januar 2014



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

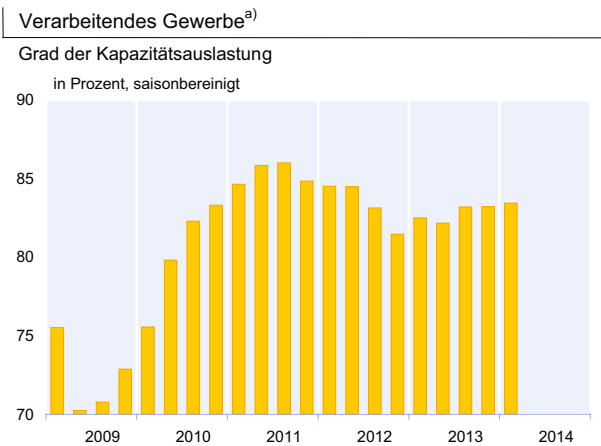
Quelle: ifo Konjunkturtest.

vor allem auf eine wieder merklich besserte Lageeinschätzung zurückzuführen, während der Optimismus bezüglich des zukünftigen Geschäfts etwas zurückgenommen wurde. Bei geräumten Lagern soll die Produktion leicht angehoben werden. Bei der Herstellung von Bekleidung zeigten sich die Firmen optimistisch für den Frühling. Die Nachfrage zog spürbar an, dies gilt insbesondere für den Export. In den für Deutschland klassischen Wirtschaftszweigen der chemischen Industrie, Maschinenbau und Elektrotechnik stieg der Geschäftsklimaindex. Dies ist vor allem auf eine gute Auftragslage aus dem In- und Ausland zurückzuführen. Im Fahrzeugbau verbesserte sich das Geschäftsklima das dritte Mal in Folge und stieg auf den höchsten Stand seit mehr als einem Jahr. Bei anziehender Nachfrage werden die Lagebestände weiterhin als zu klein bewertet. Die Kapazitätsauslastung stieg um 0,6 Prozentpunkte und liegt mit 87,7% mehr als zwei Punkten höher als vor Jahresfrist.

Im **Bauhauptgewerbe** ist der Geschäftsklimaindex erneut gestiegen. Die Baufirmen haben zwar ihre aktuelle Geschäftssituation etwas schlechter beurteilt als im Vormonat. Die Erwartungen haben sich aber deutlich verbessert. Sie liegen sogar über dem Niveau, das vor einem Jahr bekundet wurde. Die Auslastung der Gerätekapazitäten sank spürbar auf 70,4% und sank damit leicht unter das Vorjahresniveau. Die beiden Hauptgründe für die Beeinträchtigung der Bautätigkeit sind Auftragsmangel und Witterungseinflüsse. Aufgrund des bisher milden Winters gaben für letzteres nur 18% dies als Hinderungsgrund an. Vor Jahresfrist waren es noch 52% der befragten Baufirmen. Es ist jedoch geplant, die Bautätigkeit etwas auszuweiten. Die Preise konnten spürbar seltener angehoben werden, die Befragungsteilnehmer gingen aber davon aus, vielerorts wieder Preise anheben zu können. Im Hochbau hat sich das Geschäftsklima nur minimal eingetrübt. Einer weniger gut beurteilten Geschäftslage standen etwas optimistischere Geschäftserwartungen gegenüber. Die Geräteauslastung fiel spürbar unter das Niveau des Vorjahres. Im Hochbau berichteten nur 14% von behindernden Witterungseinflüssen auf die Bautätigkeit. Im Tiefbau war die Zahl mit 23% deutlich höher. Die Tiefbauunternehmen berichteten von einem deutlich optimistischeren Ausblick auf die kommenden Monate, während sich die aktuelle Lage etwas eintrübte. Insgesamt jedoch stieg der Geschäftsklimaindikator. Auch hier sank die Geräteauslastung spürbar, liegt aber noch – im Gegensatz zum Hochbau – noch über dem Vorjahresniveau.

Im **Großhandel** hat der Geschäftsklimaindex deutlich zugelegt. Die Firmen waren erheblich zufriedener mit den laufenden Geschäften. Zudem stieg der Optimismus bezüglich der Geschäftsaussichten auf ein Zweijahreshoch. Bei steigenden Umsätzen konnten die Lagerüberhänge weiter reduziert werden. Die Bestelltätigkeit soll merklich expansiver ausgerichtet werden. Darüber hinaus sind für die nahe Zukunft weiterhin Anhebungen der Verkaufspreise sowie eine

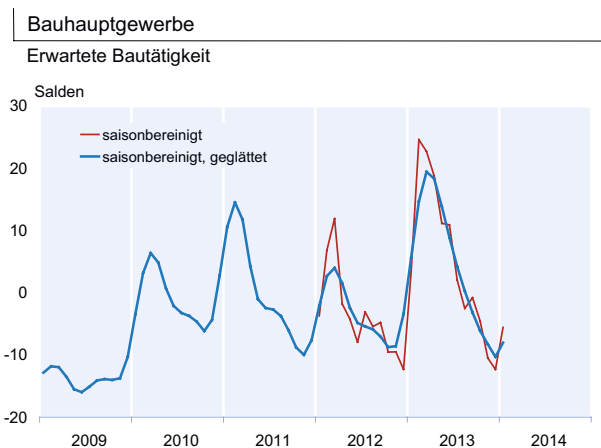
Abb. 4



<sup>a)</sup> Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5



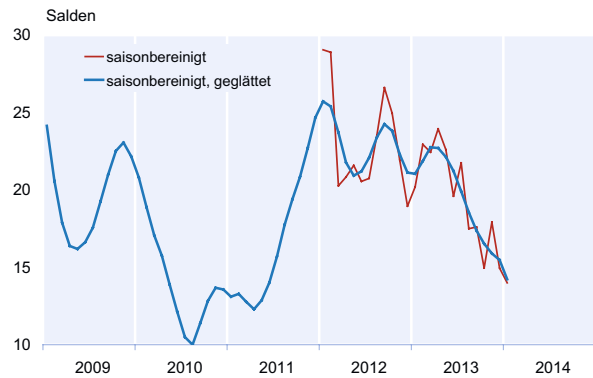
Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und abnehmende Bautätigkeit.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Ausweitung des Personalbestandes geplant. Im Konsumgütergroßhandel ist der Geschäftsklimaindikator deutlich gestiegen. Insbesondere der Ausblick auf die kommenden Monate fiel merklich optimistischer aus. Auch hier konnten die Lagerbestände reduziert und die Ordertätigkeit ausgeweitet werden. Im Nahrungsmittelgroßhandel hellte sich das Geschäftsklima leicht auf. Der weniger gut beurteilten Geschäftslage standen bessere Geschäftsaussichten gegenüber. Bei weiter steigenden Verkaufspreisen sind die Großhändler weiterhin sehr bestellfreudig. Die gute Lage in der Industrie, insbesondere im Investitionsgüterbereich, macht sich auch im Produktionsverbundhandel bemerkbar. Der Geschäftsklimaindikator stieg. Sowohl die aktuelle Lage als auch der Ausblick auf die kommenden Monate wurden besser beurteilt als im Vormonat. Im Gegensatz zu vielen anderen Großhandelssparten ist der Lagerbestand bei steigenden Umsätzen leicht gestiegen. Die Bestelltätigkeit soll weiterhin moderat ausgebaut werden.

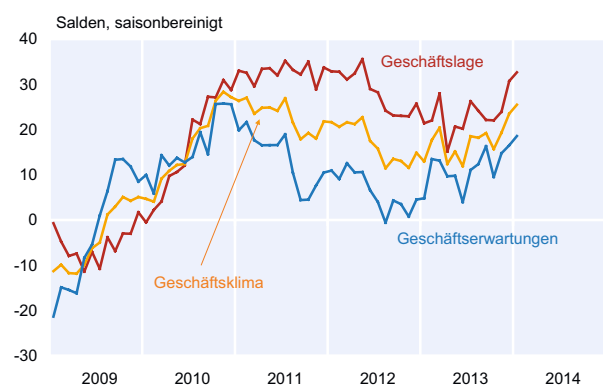
Im Einzelhandel hat der Index etwas nachgegeben. Die Bewertung der aktuellen Geschäftslage wurde wieder etwas zurückgenommen. Die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf sind hingegen leicht optimistischer ausgefallen. Die Umsätze waren etwas niedriger als im Vorjahr, während die Lagerbestände auf den niedrigsten Stand seit mehr als einem Jahr fielen. Die Bestellpläne waren weiterhin leicht restriktiv. Die Personalplanungen deuten auf eine leichte Verringerung der Mitarbeiterzahl hin. Im Handel mit Nahrungs- und Genussmitteln sank der Geschäftsklimaindex. Die sehr gute Beurteilung der aktuellen Geschäftslage wurde etwas zurückgenommen, und der Optimismus mit Blick auf den weiteren Geschäftsverlauf nahm zum vierten Mal in Folge ab. Die Bestellpläne sowie die Personalpläne bleiben aber weiterhin expansiv. Die Lagerbestände wurden deutlich reduziert. Im Kfz-Einzelhandel ist der Geschäftsklimaindikator deutlich gestiegen und lag damit zum ersten Mal seit Dezember 2011 wieder im positiven Bereich. Die Einzelhändler zeigten sich zufrieden mit ihrer derzeitigen Situation und blickten auch zuversichtlich auf den kommenden Geschäftsverlauf. Die Bestellpläne fielen deutlich weniger restriktiv aus. Diese guten Ergebnisse im Kfz-Einzelhandel korrespondieren auch mit den Ergebnissen im Fahrzeugbau in der Industrie. Einen deutlichen Dämpfer erhielt das Geschäftsklima im Einzelhandel mit Textilien und Bekleidung. Während im Dezember noch ein deutlicher Weihnachtseffekt beobachtet werden konnte, beurteilten die Einzelhändler sowohl ihre aktuelle Lage als auch den weiteren Ausblick deutlich pessimistischer als im Vormonat. Die Umsätze gingen merklich zurück, und die Bestellfähigkeit bleibt weiterhin stark restriktiv. Ein Grund ist sicherlich der relativ milde Winter, der zu weniger Umsatz bei der Winterbekleidung führte. Ein ähnlicher Effekt ist auch bei den Sportartikelhändlern zu beobachten, die weniger Umsatz mit den Wintersportarten machen. Ein deutlicher Anstieg des Geschäftsklimaindex fand im Bereich des Spielwareneinzelhandels statt. Sowohl die aktuelle Lage als auch der Ausblick besserten sich merklich. Die Umsatzsteigerungen sind sicherlich auch auf das Einlösen von Geschenkgutscheinen nach Weihnachten zurückzuführen.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsgewerbe** Deutschlands ist erneut gestiegen. Die Dienstleister haben ihre aktuelle Geschäftslage etwas besser beurteilt. Zudem blicken sie mit gestiegenem Optimismus auf den weiteren Geschäftsverlauf. Auch die Umsatzerwartungen für die nahe Zukunft waren positiver. Die Unternehmen wollen weiterhin zusätzliches Personal einstellen. Im Bereich Touristik hat sich das Geschäftsklima leicht verbessert. Die Reisebüros und Reiseveranstalter waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage fast so zufrieden wie im Vormonat. Auch für die weitere Entwicklung nahm die Zuversicht zu. Mit Umsatzsteigerungen in der nahen Zukunft rechneten sie aber nicht mehr ganz so häufig. Im Bereich der Architektur- und Ingenieurbüros sank der Geschäftsklimaindikator. Die Be-

**Abb. 6****Einzelhandel****Beurteilung der Lagerbestände**

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

Quelle: ifo Konjunkturtest.

**Abb. 7****Dienstleistungen****Geschäftsentwicklung**

Quelle: ifo Konjunkturtest.

wertung der Geschäftslage wurde etwas zurückgenommen, bleibt aber weiterhin sehr gut. Auch die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf fielen etwas weniger optimistisch aus. Ein Hauptgrund könnte die nicht mehr ganz so gute Auftragslage sein. Im Bereich der Werbung sprachen die Umfrageteilnehmer wesentlich häufiger von einer guten Geschäftslage. Auch bezüglich des weiteren Geschäftsverlaufs waren sie noch optimistischer als im Dezember. Mehr als 50% der Firmen rechneten mit einem Umsatzwachstum in der nächsten Zeit. Die Personalplanung bleibt weiter expansiv. Das Gastgewerbe bewertete seine momentane Situation spürbar ungünstiger als zuletzt, die Perspektiven hingegen etwas zuversichtlicher als im Vormonat.

**ifo Institut**

**im Internet:**

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



