



5 2012

65. Jg., 10.–11. KW, 16. März 2012

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Manfred Overhaus, Karl Aiginger und Margit Schratzenstaller-Altzinger, Ulrich Maas

■ Weg aus dem Schuldenhaushalt: Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich?

Christian Kastrop, Ludger Schuknecht und Carsten Zinkan

■ Nachtrag: EU-Gipfel: Kann eine Fiskalunion den Euro retten?

Forschungsergebnisse

Georg Erber

■ Dichtung und Wahrheit: Deutschlands Position bei Lohnstückkosten, Extrahandel und realen Wechselkursen in der Eurozone

Daten und Prognosen

Ludwig Dorffmeister und Michael Ebnet

■ Langfristige Baunachfrage: Wohnungsbau auf Expansionskurs, öffentlicher Bau auf Schrumpfkurs

Im Blickpunkt

Janina Ketterer und Jana Lippelt

■ Kurz zum Klima: Stromexporte im Licht der Energiewende

Erich Gluch

■ ifo Architektenumfrage: Erfreuliche Entwicklung im Wohnungsbau

Klaus Abberger

■ ifo Konjunkturtest Februar 2012

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

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

Weg aus dem Schuldenhaushalt: Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich?

3

Ist die Zunahme der Staatsverschuldung ein Problem und ist es sinnvoll und möglich, die Staatsschulden zu tilgen? *Manfred Overhaus*, ehemals Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, stellt ein Konzept vor, das die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse in eine Schuldentilgung, die seiner Ansicht nach die Bürger nicht überfordern würde, fortentwickelt. *Ulrich Maas*, Mitglied des Vorstandes der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Vorsitzender des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin, ergänzt das Konzept zur Schuldentilgung mit einer Strategie der nachhaltigen und transparenten Finanzpolitik, die sowohl die finanziellen Folgen öffentlichen Handelns als auch die tatsächlich eingegangenen Verbindlichkeiten aufzeigt. Für *Karl Aiginger* und *Margit Schratzenstaller-Altzinger*, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, ist eine Wachstumspolitik mit sozialem und ökologischem Fokus die Bedingung für eine Budgetkonsolidierung, damit diese ohne Verlust von Arbeitsplätzen funktionieren kann.

Nachtrag: EU-Gipfel: Kann eine Fiskalunion den Euro retten?

15

In Ergänzung zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 3/2012 kommentieren *Christian Kastrop*, *Ludger Schuknecht* und *Carsten Zinkan*, Bundesministerium der Finanzen, die Beschlüsse der EU-Gipfel vom Dezember 2011 und Januar 2012. Sie sind der Auffassung, dass insgesamt die Grundlagen für eine Stabilitätsunion und eine funktionierende Währungsunion geschaffen wurden. Das neue Regelwerk sei angemessen und zielorientiert. Es müsse »nur« noch klar umgesetzt werden.

Forschungsergebnisse

Dichtung und Wahrheit

Deutschlands Position bei Lohnstückkosten, Extrahandel und realen Wechselkursen in der Eurozone – was sagt die Statistik?

20

Georg Erber

Georg Erber, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, untersucht die vorhandenen statistischen Daten zu den realen Lohnstückkosten, zum Extrahandel und zu den realen effektiven Wechselkursen der EU-Länder, der Eurozone sowie weiterer Länder der Weltwirtschaft und zeigt, inwieweit die vorhandenen statistischen Informationen die Aussage stützen, Deutschland sei der Hauptprofiteur der Währungsunion. Die Analyse der vorhandenen Daten lässt diesbezüglich erhebliche Zweifel aufkommen. Zum einen zeigen die Schwankungen der realen Lohnstückkosten, dass es keinen nachhaltigen Trend gegeben hat. Des Weiteren zeigt sich, dass die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands aufgrund eines geringeren Lohnstückkostenanstiegs nicht den zu erwartenden überproportionalen Anstieg der Exporte Deutschlands bewirkt hat. Stattdessen haben Deutschlands Exporte gegenüber denen von Ländern außerhalb der Eurozone deutlich stärker zugenommen als im Vergleich innerhalb der Eurozone. Dabei spielte gemessen am realen effektiven Wechselkurs ein deutlicher Anstieg der preislichen Wettbewerbsfähigkeit nur bedingt eine Rolle. Eher sind hier die Spezialisierung auf Investitionsgüter und langlebige Konsumgüter sowie hohe Qualitätsstandards und Innovationsfähigkeit als Wettbewerbsfaktoren entscheidend.

Daten und Prognosen

Langfristige Baunachfrage: Wohnungsbau auf Expansionskurs, öffentlicher Bau auf Schrumpfkurs

Ausgewählte Ergebnisse der »ifo Bauvorausschätzung Deutschland« 35

Ludwig Dorffmeister und Michael Ebnet

Nach der aktuellen ifo Bauvorausschätzung wird die Bautätigkeit in Deutschland in den nächsten zehn Jahren moderat zunehmen. 2021 dürfte das Bauvolumen einen Umfang von rund 262 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) erreichen und damit um knapp 3% über dem Wert des Jahres 2011 liegen. Für die kommende Dekade ergibt sich ein durchschnittliches jährliches Wachstum von knapp 0,9%. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Wohnungsbau zu, der in den nächsten zehn Jahren um durchschnittlich knapp 1 Prozent pro Jahr steigen wird. Insbesondere der Wohnungsneubau wird nach aktueller Einschätzung in den nächsten zehn Jahren kräftig zunehmen. Im Gegensatz dazu dürfte der gewerbliche Bau im Jahr 2021 um rund 2½% unter dem Niveau von 2011 liegen. Im öffentlichen Bau wird der Rückgang in diesem Zeitraum voraussichtlich ca. 8% betragen.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: Stromexporte im Licht der Energiewende

47

Janina Ketterer und Jana Lippelt

Durch das Moratorium für deutsche Kernkraftwerke vor einem Jahr haben sich die Stromversorgung und die Entwicklung des Stromhandels bedeutend verändert. Dieser Artikel beleuchtet die Entwicklungen des Stromaußenhandels im letzten Jahr, die saisonale Entwicklung des Stromaußenhandels und die Auswirkungen des Moratoriums. Weiterhin wird der Einfluss der Windstromeinspeisung auf die Stromexporte Deutschlands im Jahr 2011 betrachtet. Der Stromaustausch mit dem Ausland hat im Jahresverlauf stark variiert. Zum einen haben die Stilllegung mehrerer Atomkraftwerke und der Beschluss zur Energiewende die deutschen Stromexporte gedrosselt und die Importe erhöht. Zum anderen sind die üblichen saisonal bedingten Schwankungen aufgetreten.

ifo Architektenumfrage: Erfreuliche Entwicklung im Wohnungsbau

50

Erich Gluch

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2012 ein wenig verbessert. Dies basiert ausschließlich auf optimistischeren Erwartungen für die kommenden sechs Monate, während die Lageurteile erneut etwas verhaltener ausfielen.

ifo Konjunkturtest Februar 2012 in Kürze

52

Klaus Abberger

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich im Februar in allen vier betrachteten Wirtschaftsbereichen verbessert. Die Unternehmen berichten häufiger als im Januar von einer guten Geschäftslage. Ihre Geschäftserwartungen sind zum vierten Mal in Folge zuversichtlicher. Die deutsche Wirtschaft scheint die Konjunkturschwäche vom Herbst etwas abzuschütteln. Das ifo Beschäftigungsbarometer verharrt im Februar nahezu unverändert auf einem hohen Niveau. Die Unternehmen in Deutschland planen weiterhin, die Mitarbeiterzahl zu erhöhen. Der Arbeitsmarkt ist hierzulande trotz der Schwierigkeiten in der Eurozone in einer robusten Verfassung.

Ist die Zunahme der Staatsverschuldung ein Problem und ist es sinnvoll und möglich, die Staatsschulden zu tilgen?

Deutschland kann seine Staatsschulden tilgen, ohne die Bürger zu überfordern

Fast die gesamte westliche Welt hat über Jahrzehnte hinweg neue Kredite als normales Instrument der Haushaltsfinanzierung angesehen, ohne jemals an einen Abbau des immer höher werdenden Schuldenbergs zu denken. Diese Zeit ist vorbei. Die Schulden sind zu hoch geworden, und die Gläubiger sind nicht mehr bereit, jeden staatlichen Kreditwunsch mit niedrigen Zinsen zu erfüllen, weil sie manchem Schuldner nicht mehr zutrauen, neue Kredite vertragsgemäß zu verzinsen und zurückzuzahlen.

Das führt bei den südeuropäischen Ländern mit hohen Haushaltsdefiziten, hohen Schulden und schwacher Wirtschaftskraft zu ernststen Problemen: Wenn die Gläubiger die Kreditgewährung einschränken oder gar stoppen, müssen Staatsausgaben gesenkt und Steuern erhöht werden. Das allein reicht meistens nicht. Zusätzlich müssen Löhne und Preise auf ein wettbewerbsfähiges Niveau reduziert werden. Das führt zu einer außergewöhnlich hohen Belastung der Bürger. Und deren Reaktion auf die Senkung ihres Lebensstandards reicht von der Abwahl der Regierung bis zu Unruhen auf den Straßen. In dieser Situation versuchen die Regierungen der Krisenstaaten, einen Teil der Anpassungslasten von den eigenen Bürgern auf die besser gestellten EU-Staaten wie Deutschland abzuwälzen. Auch wenn sich Kanzlerin und Finanzminister mit aller Kraft dagegenstellen: Im Ergebnis geht es nicht ohne deutsche Hilfe. Und Hilfe heißt bisher immer noch Hilfe auf Pump, und damit eine weitere Erhöhung der deutschen Staatsschuld, deren Tilgung immer noch niemandem in den Sinn kommt.

Die Erkenntnis, dass es mit der chronischen Neuverschuldung ohne Tilgung nicht ewig so weiter gehen kann, hatten

Politik und Öffentlichkeit in Deutschland schon vor der Finanz-, Banken- und Schuldenkrise. Und es wurden mit der Schuldenbremse die damals – d.h. im ersten Halbjahr 2009 – politisch erreichbaren Konsequenzen gezogen:

- Neue Schulden sollen zwar grundsätzlich vermieden werden. Von diesem Grundsatz gibt es aber diverse Ausnahmen und Schlupflöcher.
- Schulden müssen weiterhin nicht getilgt werden.
- Zur Ahndung von Fehlverhalten durch Regierungen und Parlamente sind keine automatischen Sanktionen vorgesehen. Es droht außer einer Diskussion im Stabilitätsrat von Bund und Ländern höchstens eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht mit dem Richterspruch, Verstöße gegen die Kreditbremse bitte künftig zu unterlassen.
- Die neue Regel tritt erst 2016 für den Bund und 2020 für die Länder vollständig in Kraft. Die 2009 amtierenden Regierungen und Parlamente von Bund und Ländern haben sich also nicht selbst gebunden, sondern erst ihre Amtsnachfolger.

Unsere Schuldenbremse, auf die viele so stolz sind, hat den Schuldenzuwachs weder gestoppt noch gebremst. Von 2008 bis 2010 ist die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden in der Abgrenzung der Maastricht-Kriterien von 1 659 auf 2 062 Mrd. Euro gestiegen. Das ist ein Rekordzuwachs um 25% in nur zwei Jahren. Gemessen am BIP ergibt sich ein Anstieg von 66 auf 83%, und die Tendenz in Richtung 100% hält an!

Diese hohe Staatsverschuldung hat für die Bürger erhebliche Nachteile:

* Dr. Manfred Overhaus war von 1993–2004 Staatssekretär in Bundesministerium der Finanzen. Der Artikel basiert auf einem Beitrag des Autors zum Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V., Berlin, »Runter vom Schuldenberg«.



Manfred Overhaus*

- Von 1950 bis zum Beginn der Finanzkrise 2008 haben Bund, Länder und Gemeinden rund 1,6 Billionen an Krediten eingenommen und dafür in derselben Zeit rund 1,5 Billionen an Zinsen ausgegeben. Das heißt: Als Wohlstandsverbesserung für die Bürger hat die chronische Schuldenpolitik nicht stattgefunden. Geblieben sind allein dauerhafte Folgen bei den Zinsen. 2010 haben Bund, Länder und Gemeinden dafür 65 Mrd. Euro bezahlt. Das entspricht dem Aufkommen von 6,5 Umsatzsteuerpunkten. Ein Ende der Zinszahlungen gibt es bisher nicht.
- Das Zinsrisiko ist gigantisch. 2010 betrug der durchschnittliche Zinssatz der Staatsschulden 3,1%. Wenn der Zinssatz nur um 1,5 Prozentpunkte steigt, muss der Staat auf Dauer 30 Mrd. Euro jährlich mehr an Zinsen zahlen. Das entspricht dem Aufkommen von drei Mehrwertsteuerpunkten. Die Bürger müssen das tragen.
- Die ständige Verfügbarkeit neuer Staatskredite ist auf Dauer nicht mehr sicher. Deutschland braucht Jahr für Jahr über 300 Mrd. Euro an neuen Krediten, um fällig werdende Altschulden abzulösen. Das entspricht etwa der Hälfte unseres Steueraufkommens.
Bisher hat Deutschland noch keine Probleme bei der notwendigen Anschlussfinanzierung gehabt – ganz im Gegenteil. Unser Staat gilt als besonders vertrauenswürdiger Schuldner und bekommt jeden gewünschten Kredit zu ungewöhnlich niedrigen Zinsen, weil unsere Wirtschaft besonders wettbewerbsfähig ist. Aber gilt das auch noch in zehn oder 15 Jahren?
Die Ratingagentur Standard & Poors hat Deutschland schon im letzten August ermahnt: »Übertreibt nicht bei den Schulden, vor allem nicht bei internationalen Hilfen auf Pump, sonst sinkt eure Kreditwürdigkeit.« Wir sollten das ernst nehmen, denn auf Dauer bleibt kein Land auf dem Gipfel des wirtschaftlichen Erfolgs als Liebling aller Gläubiger. 2011 haben Südländer der EU erfahren müssen, was passiert, wenn Staaten das Vertrauen der Gläubiger verlieren: drastische Sparpakete, Wirtschaftskrise, Regierungswechsel und neue Sparpakete, egal, wer regiert. Ausgelöst wird das allein von den Gläubigern. Feste Regeln gibt es dafür nicht, und die Regierungen als Vertreter der Schuldner werden nicht einmal gefragt.

Wir wollen in Deutschland nicht erfahren, was es bedeutet, wenn die Gläubiger sich weigern, fällig werdende Altkredite zu refinanzieren und damit einen finanzpolitischen GAU wie in Griechenland auslösen. Dieses Risiko kann und muss dadurch abgebaut werden, dass die im Grundgesetz verankerte »Schuldenbremse« in eine »Schuldentilgung« fortentwickelt wird. Dazu wird Folgendes vorgeschlagen:

1. Alle bis zu einem Stichtag (31. Dezember 2012) aufgelaufenen »Altschulden« des Staates werden der »Deutschen Finanzagentur« zur Verwaltung übertragen.

Dazu gehören auch alle bisher in Neben- oder Schattenhaushalten verbuchten Schulden. 2009 und 2010 waren das über drei Viertel der öffentlichen Neuverschuldung nach Maastricht-Kriterien. Die Deutsche Finanzagentur sollte aus der bestehenden Finanzagentur des Bundes entwickelt und als Stiftung öffentlichen Rechts geführt werden, von Weisungen des Bundes und der Länder unabhängig und formal dem Bundespräsidenten zugeordnet. Er beruft fachlich kompetente, unabhängige Persönlichkeiten in ein neu zu bildendes Aufsichtsorgan und ernennt auf dessen Vorschlag den Vorstand. Zur Förderung von Transparenz und Vertrauen in Europa könnten auch kompetente ausländische Persönlichkeiten in das Aufsichtsorgan berufen werden.

Die Agentur erhält eigene Steuereinnahmen

- für die Verzinsung zu Lasten der jeweiligen Gebietskörperschaft die Mittel, die für ihre jeweilige Schuld benötigt werden, mindestens in Höhe des Vorjahres;
- für die Tilgung die aus der kalten Progression resultierenden »heimlichen Steuererhöhungen«: 0,2% des Vorjahres-BIP ansteigend um 0,2% jährlich auf maximal 2% des BIP. Hinzu kommen ersparte Zinsen.

Das führt zu einer behutsam ansteigenden Tilgung der Altschulden von 5 Mrd. Euro im ersten, 10 Mrd. Euro im zweiten Jahr, gleichmäßig ansteigend auf etwa 70 Mrd. Euro jährlich ab dem zehnten Jahr. Im ersten Jahrzehnt werden so etwa 350 Mrd. Euro getilgt, im zweiten über 800 und im dritten Jahrzehnt der Rest.

Fällig werdende Altschulden, die noch nicht endgültig getilgt werden können, erfordern wie bisher eine Anschlussfinanzierung. Formal gegenüber den Gläubigern wird so die Anschlussfinanzierung auch für Länderschulden zu einer Schuld des Bundes. Im Innenverhältnis erhalten die Länder Anteile an der gemeinsamen Schuld. Das verhindert mögliche und durchaus gefährliche Spekulationen gegen einzelne Bundesländer. Erhebliche Lastenverschiebungen wie bei den diskutierten »Eurobonds« sind nicht zu erwarten, weil zwischen Bund und Ländern keine erheblichen Zinsunterschiede bestehen.

2. Auch nach dem Stichtag wird es selbstverständlich erforderlich werden, neue Kredite aufzunehmen, etwa zum Ausgleich konjunkturbedingter Haushaltsbelastungen während eines Haushaltsjahres oder auch zur Finanzierung eines deutschen Beitrags an gemeinsamen Hilfsprogrammen der Euroländer.

Neu zu regeln sind allerdings Transparenz und Tilgung für **alle** nach dem Stichtag entstehenden »Neuschulden«. Zur vollständigen Erfassung und zur Verbesserung der

Transparenz sollten sie ohne Ausnahme in den normalen öffentlichen Haushalten ausgewiesen werden. Öffentlichkeit und Parlament sollten nicht mehr lange in den veröffentlichten Unterlagen der FMS, einer Tochter der FMSA, die zu 100% dem Bund gehört, suchen müssen, um herauszufinden, welche Bundesschulden dort verbucht sind.

Für alle Neuschulden sind eindeutige und klare Tilgungsvorschriften erforderlich:

- Alle Neuschulden werden ohne Ausnahme in den normalen Haushalten verbucht und nicht mehr in Schatzenhaushalten. Neuschulden am Ende eines Haushaltsjahres werden buchhalterisch in den jeweiligen Folgehaushalt übertragen, bis die gesamte seit dem Stichtag angefallene Neuverschuldung endgültig getilgt ist.

Dafür, dass dies in einer angemessenen Zeit geschieht, sorgt die Androhung vollautomatischer, harter, abschreckender Sanktionen. Dabei heißt »vollautomatisch«: ohne jede Diskussion oder Verhandlung. Denn es kommt nicht darauf an, dass die Sanktionen den Schuldnern bei Fehlverhalten zugemutet werden können, sondern allein darauf, dass sie zum Schutz der Gläubiger Fehlverhalten verhindern.

Vorgeschlagen werden folgende im Grundgesetz zu verankernde Sanktionen:

Sofern der Bund oder ein einzelnes Land jeweils vier Jahre hintereinander im abgeschlossenen Haushalt Neuschulden ausweist, zieht die »Deutsche Finanzagentur« zu Lasten dieser Gebietskörperschaft zusätzlich zu den Beträgen, die für die Zinszahlung erforderlich sind, Steuereinnahmen in Höhe von einem Viertel der jeweils letzten ausgewiesenen Neuverschuldung ein und verwendet diese Mittel zusätzlich zur Tilgung **aller** von ihr verwalteten Altschulden. Die Feststellung der Einzugsbeträge wird dem Stabilitätsrat übertragen.

Werden während der Amtszeit einer Regierung des Bundes oder eines Landes drei Jahre hintereinander Neuschulden im abgeschlossenen Haushalt ausgewiesen, so sind Neuwahlen ihrer Parlamente abzuhalten. Regierungschef(in) und Finanzminister(in), die in diesen drei Jahren im Amt waren, gehören der neuen Regierung nicht mehr an.

- Eine Sonderregelung ist erforderlich für besonders große unabwiesbare Haushaltsbelastungen, die vernünftigerweise nicht im Normalverfahren bis zur Auslösung von Sanktionen getilgt werden können. Für den Bund könnte man eine derartige Haushaltsbelastung z.B. durch eine Naturkatastrophe oder eine europäische Hilfsaktion annehmen, wenn die dadurch verursachten Schulden 1% des BIP übersteigen. Für die Länder wären vergleichbare Größenordnungen festzulegen.

Diese »großen Neuschulden durch besonderen Anlass« könnten durch Bundestag und Bundesrat der Deutschen Finanzagentur zur Verwaltung zugewiesen und dort einer im Grundgesetz festgelegten Sondertilgungsregelung unterworfen werden: z.B. – bezogen auf den Bund – jährlich 0,2% des BIP. Die für Zins und Tilgung benötigten Jahresbeträge würden von der Agentur aus dem Steueraufkommen der betroffenen Gebietskörperschaft zusätzlich abgerufen. Das wiederum führt zu einer Belastung des laufenden Haushalts mit ggf. (kleineren) Neuschulden und der dafür vorgesehenen Regelung.

3. Die **Gemeinden** müssen in die Bemühungen zum Schuldenabbau eingebunden werden. Da eine zentrale Deutsche Finanzagentur nicht auf einzelne Gemeinden zugreifen kann, müssen die Länder durch das Grundgesetz verpflichtet werden, die für Bund und Länder geltenden Regeln unverändert für ihre Gemeinden vorzuschreiben und dabei sicherzustellen, dass das Verbot neuer Haushaltskredite nicht durch neue Kassenkredite umgangen wird.

Über die Verschuldung ihrer Gemeinden haben die Länder dem Stabilitätsrat jährlich zu berichten. Unterlassene Tilgungen kommunaler Alt- und Neuschulden sind vom Stabilitätsrat zu quantifizieren. In der festgestellten Höhe zieht die Deutsche Finanzagentur zu Lasten des betreffenden Landes zusätzliche Steuereinnahmen ein und verwendet sie zur Tilgung aller von ihr verwalteten Altschulden.

4. Jede Schuldentilgung eines Staates ist immer zugleich auch eine Belastung seiner Bürger. Die hier vorgeschlagene Finanzierung der Tilgung durch Verwendung der »heimlichen Steuererhöhungen« aus der kalten Progression hat den Vorteil, dass kein Beschluss über Steuererhöhungen erforderlich ist. Es entfällt lediglich für eine Reihe von Jahren die bisher in größeren Zeitabschnitten mögliche Steuersenkung zur »Rückgabe« der heimlichen Steuererhöhungen. Die volkswirtschaftliche Steuerquote wird sich – ungeachtet aller sonstigen Änderungen des Steuerrechts – binnen zehn Jahren um 2% erhöhen. Sie bleibt aber niedriger als die Steuerquote der meisten europäischen Partnerstaaten. Nach der gegenwärtigen politischen Diskussion kann damit gerechnet werden, dass die Mehrzahl der Bürger diese Tilgungsfinanzierung als »Versicherungsprämie zur Abwehr eines finanzpolitischen GAUs« akzeptieren könnte.

5. Schwieriger wird es mit dem Abbau der bisher schon für die kommenden Jahre geplanten neuen Schulden von Bund und Ländern. Hier sind zur Vermeidung der vorgeschlagenen Sanktionen bis spätestens 2016 haushaltspolitische Anpassungen erforderlich. Die außergewöhnlich gute Finanz- und Wirtschaftslage Deutschlands macht

dies aber – im Paket mit der ohnehin notwendigen Grundgesetzänderung – zu einer Aufgabe, die politisch lösbar ist, ohne die Bürger zu überfordern.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union sind seit längerem mit der Frage befasst, welche neuen Finanzregeln zum Abbau überhöhter Staatsschulden getroffen werden sollten. Deutschland tritt dafür ein, zumindest die beiden Maastricht-Kriterien wieder verbindlich vorzuschreiben, d.h. Finanzierungsdefizite nicht über 3% und Schuldenstände nicht über 60% des BIP – und zwar mit Sanktionen, die nicht vollautomatisch, sondern erst nach Verhandlungen oder Gerichtsverfahren zur Anwendung kommen. Das hieße für Deutschland erstmals Schuldentilgung, denn unsere Staatsschuld liegt weit über den 60% des BIP, und mit der bisherigen Schuldenbremse, d.h. ohne Tilgung, ist die angestrebte Obergrenze in einer überschaubaren Zeit nicht zu erreichen. Eine europäische Verständigung auf verbindliche »Maastricht-Kriterien« würde somit auch für Deutschland neue finanzpolitische Regeln erfordern.

Das hier vorgeschlagene Konzept würde dem gerecht und ist im Prinzip auch europatauglich. Es käme aber gegenwärtig für die europäischen Krisenstaaten zu früh. Sie müssen alle politische Kraft darauf verwenden, durch eine Sanierung ihrer Haushalte das Vertrauen der Gläubiger zurückzugewinnen oder zu festigen. Zugleich müssen sie Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum ihrer Wirtschaft stärken. Das Ziel eines vollständigen Schuldenabbaus wäre diesen Staaten gegenwärtig nicht zu vermitteln.

Deutschland aber kann sich die Einführung dieses Konzepts leisten. Das für die Durchsetzung notwendige »politische Zeitfenster« steht offen, denn die geplanten Haushaltsdefizite sind gering. Die Bürger würden nicht überfordert. Ein Tilgungsprozess würde die erheblichen Risiken jeder Staatsschuld abbauen und der Generationengerechtigkeit dienen. Kanzlerin und Finanzminister würden ihre persönliche Glaubwürdigkeit auf der europäischen Bühne stärken und zugleich eine überzeugende Führungsrolle übernehmen. Der deutsche Bonitätsvorsprung an den Kreditmärkten würde gefestigt oder sogar ausgebaut. Das könnte in den Staaten Europas, die sich selbst zu den wirtschaftlich stärkeren zählen, durchaus Nachahmungseffekte auslösen. Führen durch Vorbild könnte sich als Erfolgsmodell erweisen. Man sollte das in der europäischen Schuldenpolitik wenigstens einmal versuchen.



Karl Aiginger*



Margit Schratzenstaller-Altzinger**

Ist eine Tilgung der Staatsschulden möglich und sinnvoll?¹

Wir diskutieren, ob nach der Phase der Reduktion der Budgetdefizite in Europa auch der Schuldenstand reduziert werden soll. Die Antwort ist abhängig von der Höhe des Schuldenstands eines Landes und von der Fähigkeit, bei der Konsolidierung arbeitsplatzschonend und wachstumsfördernd vorzugehen. Dies war bisher nicht der Fall und wurde von der EU auch zu wenig eingemahnt. In einer Zukunftsstrategie, mit wissenschaftlicher Begleitung und der Vision einer »High-Road-Strategie« sollte es möglich sein.

Konsolidierung Akt 1: Stabilisierung des Schuldenstands bis 2013

2012 könnte sich die Staatsschuld gemessen an der Wirtschaftsleistung endlich stabilisieren – fünf Jahre nach dem Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Neuverschuldung kann von 7% (2009, EU 27) auf 4% zurückgeführt werden. Die Stabilisierung erfolgt bei 85% in der EU 27 (88% EU 15). Die Situation ist nach Ländern unterschiedlich, 13 meist »neue« EU-Länder liegen unterhalb der vom Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgegebenen Obergrenze von 60%, fünf Länder haben Schulden über 100% der Wirtschaftsleistung. Die Gesamtsituation für Europa kann also durchaus als Schuldenkrise bezeichnet werden, und sie ist teuer, weil Europa für niedrigere Schulden einen höheren Zinssatz zahlt als die USA und Japan.

* Prof. Dr. Karl Aiginger ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien.

** Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

¹ Die AutorInnen danken Hans Pitlik und Gunther Tichy für wertvolle Anregungen und Hinweise.

Konsolidierung Akt 2: Abbau des Schuldenstands

Ein starker Fokus der EU auf der präventiven Stärkung der Haushaltsdisziplin sowie der Rückführung der Staatsverschuldung ist vor diesem Hintergrund wohlbegründet. Neben dem Vertrauensverlust der internationalen Investoren, der sich in verschlechterten Kreditkonditionen und steigenden Zinsausgaben niederschlägt, sprechen folgende drei Erwägungen für den raschen Abbau der öffentlichen Verschuldung:

- wachstumsdämpfende Wirkungen einer hohen Staatsschuldenquote,
- unerwünschte Verteilungseffekte zu Lasten niedrigerer Einkommen,
- das Erfordernis den Handlungsspielraum der Wirtschaftspolitik wiederherzustellen (besonders angesichts Klimawandel, demographischer Wandel, Wissensgesellschaft).

Beseitigung der Defizite ist Voraussetzung, aber Wachstum und Beschäftigung sind das Ziel

Die fast ausschließliche Konzentration der europäischen Regierungen auf Budgetkonsolidierung und fiskalische Regelwerke ist jedoch aus zwei Gründen wenig Erfolg versprechend und auch nicht fiskalisch nachhaltig.

Erstens vernachlässigt sie wichtige Ursachen der aktuellen und akuten Schuldenkrise (vgl. zum Folgenden Tichy 2011b). Der Anstieg der Schuldenquote um 25 Prozentpunkte für die gesamte EU zwischen 2007 und 2012 ist nicht auf eine undisziplinierte Ausgabenpolitik zurückzuführen, sondern primär Resultat der budgetären Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise.² Daher sollte den Rahmenbedingungen, die die Krise verursacht haben, ebenso starke Bedeutung gegeben werden wie dem Schuldenabbau. Die »Schuldenkrisenländer« der europäischen Peripherie weisen zudem Wettbewerbs- und Strukturprobleme auf, die zu zunehmenden realwirtschaftlichen Ungleichgewichten innerhalb der EU führten. Allerdings ist auch richtig, dass in der EU im Vorkrisenjahr 2007 die Schuldenquote mit 60% des BIP bereits relativ hoch und damit der Spielraum nach oben – auch zur Krisenbekämpfung – begrenzt war.

Wenn durch die Konsolidierung dem Wirtschaftsprozess Nachfrage entzogen wird (werden muss), so ist es entscheidend, den Entzug und die dadurch entstehenden dämpfen-

² Noch drastischer fiel dieser Anstieg übrigens in der gesamten Gruppe der Industrieländer aus: Für diese schätzt der IWF (2011) einen Anstieg um 38 Prozentpunkte zwischen 2008 und 2015, wobei 18 Prozentpunkte auf das Wirken der automatischen Stabilisatoren, 7 Prozentpunkte auf Zinssteigerungen, 6 Prozentpunkte auf die Konjunkturpakete und 7 Prozentpunkte auf Hilfen für den Finanzsektor zurückzuführen seien.

den (»keynesianischen«³) Effekte durch eine wachstumsbewusste Ausgestaltung der einnahmen- und ausgabenseitigen Konsolidierungsmaßnahmen zu minimieren⁴, und wenn möglich, die privaten Wachstumskräfte so zu stärken, dass der Wachstumseffekt den Nachfrageeffekt überkompensiert. Diese Ansicht war vor zwei oder drei Jahren noch Außen-seiterposition und fand praktisch keine Beachtung (daher der Appell in Aiginger und Schratzenstaller 2011), er hat bei der Konsolidierung der Peripherieländer keine Rolle gespielt. Heute findet er sich vorsichtig in den Dokumenten von OECD und Weltbank, und populistisch in den Ratings von Standard & Poor's. Es grenzt wirklich beinahe an eine Verhöhnung der betroffenen Länder, wenn heute die Ratingagentur Standard & Poor's⁵ in ihrer Begründung für die Herabstufung von einer Reihe von EU-Ländern Mitte Januar betont, dass der Wachstums- und Beschäftigungsaspekt zu wenig beachtet wird.

Struktureffekte können Aggregatseffekte kompensieren

Eine ausgabenseitig wachstumsfreundliche Konsolidierung bedeutet, dass die Kürzungen dort vorgenommen werden, wo es Ineffizienzen gibt (vgl. Hagemann 2012), etwa im Gesundheitsbereich, für den die OECD ein durchschnittliches Effizienzpotenzial von 2% vermutet, bei gießkannenartigen Subventionen, im Bereich des öffentlichen Sektors (z.B. vier Verwaltungsebenen) und bei Militärausgaben (Griechenland und Portugal haben die höchsten Militärausgaben und müssen ihre Rüstungskäufe fortsetzen). Andererseits sollten die Ausgaben in den Zukunftsbereichen (Bildung, Forschung, Umwelt) geschont und Wachstumsblockaden gelöst werden. Eine nachhaltige Konsolidierung setzt vor allem an der Ausgabendynamik im Pensions- und im Gesundheitssystem sowie in der öffentlichen Verwaltung an.

Um den privaten Konsum möglichst wenig zu beeinträchtigen, sollten Kürzungen bei Pensionen oder Gehältern im öffentlichen Dienst die unteren Einkommen ausnehmen; gleichzeitig könnte die Sparförderung eingeschränkt werden. Ergänzend können sowohl für Unternehmen als auch für die privaten Haushalte Anreize für private, insbesondere umweltfreundliche Investitionen gesetzt werden.

³ Vgl. für einen Überblick über aktuelle empirische Literatur zur empirisch nach wie vor offenen Kontroverse »keynesianische« bzw. kontraktive versus »nicht-keynesianische« bzw. expansive Wirkungen von Budgetkonsolidierungen Schratzenstaller (2010); für eine skeptische Einschätzung möglicher expansiver Effekte von Budgetkonsolidierungen vgl. Guajardo, Leigh und Pescatori (2011) und Perotti (2011).

⁴ Vgl. zum Folgenden Aiginger und Schratzenstaller (2011); viele dieser Empfehlungen werden bestätigt durch einige neue OECD-Studien (Sutherland, Hoeller und Merola 2012; Hagemann 2012).

⁵ Nachdem die Ratingagentur allerdings die vorhergehenden Herabstufungen gerade mit hohen und steigenden Defiziten bzw. Schuldenständen begründet hatte (vgl. Tichy 2011a).

Einnahmenseitig bedeutet das, das Steuersystem beschäftigungs- und wachstumsfreundlicher zu machen. Das heißt z.B., Steuern auf Arbeit, Konsum, Unternehmensgewinne nicht zu erhöhen. Die Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie von Lohn- und Körperschaftsteuer, aber auch der verteilungspolitisch problematischen Mehrwertsteuer sollte daher vermieden werden. Vielmehr sollte eine fiskalisch, aber auch sozial und ökologisch nachhaltige und wachstums- und beschäftigungsfreundliche Konsolidierungsstrategie vorrangig auf Steuern mit erwünschten Lenkungseffekten basieren: insbesondere Umweltsteuern (die in den letzten Jahren in den EU-Mitgliedsländern ein tendenziell sinkendes Gewicht aufweisen) sowie Steuern auf Tabak- und Alkoholkonsum, aber auch bestimmte vermögensbezogene Steuern, die relativ wachstums- und beschäftigungsverträglich sind und die steigende Spreizung der Vermögen etwas abmildern können (Grundsteuer, Erbschafts- und Schenkungssteuer). Gleichzeitig sollten die Steuersysteme nach wirtschaftspolitisch kontraproduktiven Ausnahmeregelungen (etwa ökologisch fragwürdige Steuervergünstigungen) oder Vergünstigungen mit zweifelhafter sozialer Treffsicherheit (beispielsweise der ermäßigte Umsatzsteuersatz für Güter und Dienstleistungen, die nicht zum sozio-kulturellen Existenzminimum gehören) durchforstet werden; deren Einschränkung würde die Abgabensysteme vereinfachen und transparenter machen.

Zwischenbilanz: Die Medizin wird verabreicht, das Ziel ist vergessen

Ebenso wichtig wie die Struktur der Konsolidierungsprogramme ist ihre Einbettung in eine proaktive Strategie und in eine Vision, was durch die Konsolidierung langfristig erreicht werden soll: den notwendigen Ausgabenkürzungen sollten verstärkte öffentliche Ausgaben für die bereits angesprochenen Zukunftsbereiche gegenüber stehen. Wesentlicher Bestandteil sollte auch die Verbesserung der in vielen EU-Ländern aus Wachstums- und Beschäftigungsperspektive unbefriedigenden Struktur des Gesamtabgabensystems sein, d.h. die Entlastung vor allem der unteren und mittleren Einkommen von arbeitsbezogenen Abgaben, gegenfinanziert durch die Erhöhung von Umweltsteuern und bestimmten vermögensbezogenen Steuern (vgl. dazu auch Prammer 2011).

Bisher liegt kein umfassender Überblick über Volumen und Struktur der Konsolidierungsprogramme der EU-Länder vor. Zwar ist den nationalen Stabilitätsprogrammen zu entnehmen, dass einer zentralen Empfehlung der einschlägigen Literatur, nämlich primär ausgabenseitig zu konsolidieren (vgl. zu den Erfolgsbedingungen Pitlik, Gruber und Walterskirchen 2010; Molnar 2012), um nachhaltige Konsolidierungserfolge zu erzielen, weitgehend gefolgt wird (vgl. European Commission 2011). Mehr ist über Abgabenerhöhungen be-

kannt (vgl. European Commission 2011). Die häufigste Maßnahme ist die Erhöhung spezieller Verbrauchssteuern (Umwelt-, Tabak- und Alkoholsteuern). Sehr häufig wurde auch die Umsatzsteuer erhöht, vorwiegend in Form der Erhöhung des regulären Umsatzsteuersatzes. 16 EU-Länder hoben seit 2008 ihren regulären Umsatzsteuersatz an, so dass der EU-durchschnittliche Umsatzsteuersatz zwischen 2007 und 2011 von 19,5% auf 20,8% stieg. Auch die Einkommensteuer wurde recht häufig erhöht, wobei primär Ausnahmeregelungen abgeschafft wurden. Acht EU-Länder erhöhen den Spitzensteuersatz oder führen einen zusätzlichen höheren Spitzensteuersatz für sehr hohe Einkommen ein. Kaum wurden dagegen Sozialversicherungsbeiträge, die Körperschaftsteuer oder vermögensbezogene Steuern erhöht. Vor dem Hintergrund der genannten Anforderungen an die nachhaltige Ausgestaltung von Steuererhöhungen zur Budgetkonsolidierung ergibt sich also eine gemischte Bilanz: Zwar werden vielfach Umweltsteuern und andere Steuern auf public bads erhöht, allerdings in der Regel nicht im Rahmen längerfristig angelegter stufenweiser Ausbaupläne, sondern einmalig und vorrangig zu fiskalischen Zwecken. Aus Nachhaltigkeitssicht günstige vermögensbezogene Steuern werden kaum stärker ausgeschöpft, sehr stark dagegen die aus Nachhaltigkeitssicht eher ungünstig zu beurteilende Mehrwertsteuer.

Einbettung in Wachstumsstrategie fehlt

Noch seltener werden die Konsolidierungsprogramme der EU-Länder durch proaktive Maßnahmen unterfüttert. Zusätzliche Ausgaben für Bildung und Forschung wie in Deutschland oder für Universitäten, Bildung, Forschung und thermische Sanierung wie in Österreich sind eher Einzelfälle.⁶ Insgesamt fehlt es sowohl in den einzelnen EU-Ländern als auch auf EU-Ebene an einer energischen wachstumsförderlichen Finanzpolitik, die Ausgaben- wie Abgabenstruktur so gestaltet, dass sie die langfristigen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale stärken.

Eine Konsolidierung hat nur dann geringe negative Anfangsfolgen und letztlich einen positiven Wachstumseffekt, wenn die Notwendigkeit der Konsolidierung gut kommuniziert ist und die Bevölkerung glaubt, dass am Ende einer Konsolidierungsperiode eine zukunftsfähige Wirtschaft steht. Konsolidierung braucht eine Vision, welche Strukturen, Sektoren, Aktivitäten nach einer schwierigen Periode den Aufschwung tragen. Dies setzt eine faire Lastenverteilung und Optimismus in die politischen und wirtschaftlichen Strukturen voraus, wie sie in Ansätzen von der neuen italienischen Regierung erzeugt werden, die in Griechenland aber noch fehlen.

⁶ Zumal auch hier angemahnt wird, dass mit diesen Offensivmaßnahmen der tatsächliche Finanzbedarf für diese Zukunftsbereiche keineswegs abgedeckt sei.

Europäische Reformen und Unterlassungen

Am weitesten sind die Konsequenzen bisher in der Überarbeitung der Fiskalarchitektur. Der neue Fiskalpakt sieht ein strikteres Regelwerk zum Abbau von Defiziten und Schuldenständen vor, das vorzugsweise nationalstaatlich verankerte »Schuldenbremsen«, eine stärkere Fokussierung auf den Abbau des Schuldenstands, einen automatischen Korrekturmechanismus bei Abweichung von den vorgegebenen Verschuldungszielen sowie die Vorabmeldung der geplanten Aufnahme neuer Schulden durch die Mitgliedstaaten umfasst. Über den begrenzten Rahmen der Haushaltspolitik hinausgehend, erfordert die Wiederherstellung und Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen in der EU die Erfüllung einiger zentraler Rahmenbedingungen, die an den wichtigsten Ursachen der Schuldenkrise in der EU ansetzen bzw. einen koordinierten Schuldenabbau in der EU ermöglichen (vgl. hierzu auch Tichy 2011; Ederer 2011).

Erste Ansätze gibt es in der Verbesserung der Regulierung der Finanzmärkte (systemische Aufsicht, höhere Eigenkapitalquoten). Eine bessere Regulierung der Finanzmärkte ist unverzichtbar, um künftige Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie selbstverstärkende Dynamiken, die Schuldenkrisen verstärken, zu vermeiden. Dazu gehören etwa das Verbot bestimmter hoch spekulativer Finanzinstrumente, die Kontrolle von Schattenbanken und Hedgefonds, aber auch die Beschränkung der Rolle der Ratingagenturen sowie privater Vereine zur Feststellung eines »Kreditereignisses« und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

Wenig Fortschritte gibt es bei der Beseitigung der realwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der EU und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der südosteuropäischen Länder (der akuten Schuldenkrisenländer); durch den Abbau von Regulierungen, die zur Entstehung dualer Arbeitsmärkte führen, ebenso wie durch den Aufbau einer modernen Infrastruktur sowie den Ausbau der Bildungssysteme und eine ökologisch wie sozial nachhaltige Innovationspolitik. Die OECD empfiehlt, die Konsolidierungsprogramme EU-weit abzustimmen, nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich: Denn wenn der Großteil der Mitgliedsländer möglichst zügig – wie im Prinzip von der EU-Kommission gefordert – Defizite und Schulden abbaut, so besteht die ernsthafte Gefahr, dass sich die derzeit erwartete Stagnation in der EU zu einer Rezession verstärkt. Vor allem die gleichzeitige Implementierung einer »Schuldenbremse«, zu deren Einführung bis spätestens Ende 2012 sich die Eurozoneländer soeben verpflichteten, mit kurzen Übergangszeiträumen bis zur Erreichung eines strukturellen Defizits von nahe null könnte den derzeitigen Konjunkturabschwung verschärfen.

Welche Nachfragekomponenten sollen Staatsausgaben ersetzen?

Die Reduktion des Budgetdefizits erfordert, dass eine andere Nachfragekomponente die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. Das können der private Konsum, die privaten Investitionen oder das Ausland (durch einen Exportüberschuss des stabilisierenden Landes) sein.

Wenn alle europäischen Länder gleichzeitig konsolidieren, entfällt der Exportüberschuss als »Weißer Ritter«. Einzige Möglichkeit wäre hier ein Aktivum Europas gegenüber nicht-europäischen Ländern. Deutschland hat in den letzten Jahren seine Konsolidierung durch einen steigenden Exportüberschuss ermöglicht, doch scheint dies insofern auf Grenzen zu stoßen, als ein Leistungsbilanzüberschuss von 6% der Wirtschaftsleistung nicht mehr leicht erhöht werden kann: auch aus politischen Gründen, da eine solche Politik im Prinzip eine Beggar-thy-neighbour-Politik darstellt und als solche auf die Dauer auch auf politische Widerstände der Länder stoßen dürfte, mit denen enge Handelsverflechtungen bestehen, insbesondere also innerhalb der EU selbst. Eher ist ein Rückgang zu erwarten, da gerade 2012 die Nachfrage in den Emerging Countries (China, Indien; Brasilien) nicht mehr so extrem steigt. Eine zweite Möglichkeit wäre eine Senkung der Sparquote durch einen besonders dynamischen Konsum. Deutschland hatte in den vergangenen Jahren jedoch eine steigende Sparquote, dies war die Kehrseite des Versuchs, die hohen Lohnkosten im Bereich der unqualifizierten Arbeit zu reduzieren, und generell Folge der steigenden Spreizung zwischen hohen und niedrigen Einkommen (vgl. dazu OECD 2011). Eine weitere Möglichkeit wäre eine verstärkte private Investitionstätigkeit. Allerdings haben die deutschen Unternehmen trotz steigender Betriebsüberschüsse einen immer geringeren Teil in Investitionen im Inland umgesetzt. Hatte Deutschland im Jahr 2000 59% des Betriebsüberschusses (inkl. Selbständigeneinkommen) investiert, waren es 2011 nur 45%.

Alle diese Überlegungen zeigen, dass es nicht einfach ist, eine noch stärkere Budgetkonsolidierung durchzuführen, als es jetzt der Fall ist. Eine gute Zeit für einen Schuldenabbau ist eine Periode mit optimistischen und stabilen Erwartungen, in der die Unternehmer jeden Gewinn in Investitionen umsetzen und jede Senkung der Schuldenquote als Indikator für sinkende Steuerleistungen interpretieren. Ebenso wenn Konsumenten steigende Einkommenserwartungen sofort für einen Anstieg des Konsums nutzen.

EU-2020-Strategie darf nicht Opfer der Konsolidierung werden

Deswegen müsste eine Konsolidierungsperiode von einer Politik begleitet werden, in der die Binnennachfrage stimu-

liert wird, durch höhere Lohnabschlüsse, niedrigere Steuern für den Faktor Arbeit und steigende Umweltinvestitionen. In anderen Worten durch eine Konsolidierungsphase, die von einer Wachstumspolitik begleitet und überkompensiert wird. Konsolidierung ist die Voraussetzung für einen neuen Spielraum in der Politik, eine neue Wachstumsstrategie ist das Ziel. Eine Konsolidierung, die nach dem Ausgleich des Budgets den Abbau der Schulden in Angriff nimmt, ohne gleichzeitig einen neuen Wachstumskurs zu verfolgen, ist nicht sinnvoll und möglich, und sie kann vor allem nicht nachhaltig sein – weder fiskalisch noch aus Wachstums- und Beschäftigungssicht, aber auch nicht ökologisch oder sozial.

Ein neuer Wachstumskurs Europas ist theoretisch in der Europa-2020-Strategie konzipiert. Europa soll ein intelligentes, integratives, ökologisch nachhaltiges Wachstum anstreben

- Intelligent, d.h. auf Wissen und Innovation gestützt,
- integratives Wachstum, d.h. mit hoher Beschäftigung, sozialem und regionalem Zusammenhalt,
- ökologisch nachhaltig, d.h. ressourcenschonend, mit sinkendem Energieverbrauch.

Dieser neue Wachstumspfad wurde jedoch schon in den ersten Jahren der geplanten Umsetzung ein Opfer der Budgetkonsolidierung. In dem ersten Semesterzeugnis, in dem die Europäische Kommission Budget und Wachstumsstrategie gemeinsam beurteilen sollte, werden praktisch nur Noten für die Konsolidierung vergeben. Ob die Konsolidierungsstrategie Wachstumsziele und Vollbeschäftigung in ihren Maßnahmen berücksichtigt, etwa durch eine beschäftigungsfreundliche Abgabenstruktur oder eine wachstumsfördernde Ausgabenstruktur, wird nicht beachtet.

Ein neuer Kurs muss analytisch begleitet und empirisch untermauert werden

Auch deshalb hat die EU-Kommission jetzt ein großes Forschungsprojekt ausgeschrieben, in dem der Übergang zu dieser Offensivstrategie in Richtung einer sozio-ökologischen Transformation des Europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells wissenschaftlich untermauert und begleitet wird (vgl. Aiginger 2012). Das WIFO soll mit 32 europäischen Partnern bis 2016 die analytischen Grundlagen für einen neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wachstumspfad ausarbeiten. Dies ist besonders wichtig, weil auch der Gipfel der Regierungschefs im Jänner 2012 gezeigt hat, dass jedes Land etwas anderes unter Wachstumspolitik versteht: Großbritannien setzt primär auf Liberalisierung und Deregulierung, Deutschland auf Preis- und Kostenstabilität und Budgetdisziplin, Frankreich

auf Begrenzung der negativen Folgen der Globalisierung. Die Wachstumstheorie betont den Wert von Bildung, Innovation für das mittelfristige Wachstum, die Umweltökonomie betont die niedrigen Kosten und großen Ertragschancen von Vorreitern einer Ökologisierung und die hohen Kosten der Follower. Daneben darf auch die Rolle der Institutionen – eine leistungsfähige Verwaltung, Korruptionsbekämpfung sowie der Abbau von Monopolrenten durch Deregulierung – nicht vernachlässigt werden.

Eine Budgetkonsolidierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Wiederherstellung des Handlungsspielraumes der Politik. Eine Wachstumspolitik mit sozialem und ökologischem Fokus ist die Bedingung, dass die Konsolidierung ohne Verlust von Arbeitsplätzen funktionieren kann. Dann, und nur dann werden Konsum und Investitionen die Nachfrage stärker erhöhen, als die Budgetkonsolidierung sie senkt.

Zuerst Kurswechsel, dann Schuldenabbau (stärker für hochverschuldete Länder)

Eine Reduktion des Niveaus der Staatsschulden bleibt das langfristige Ziel. Sie sollte früher beginnen, dort wo der Schuldenstand am höchsten ist, später dort wo er unter oder knapp bei 60% der Wirtschaftsleistung liegt. Solange allerdings schon die Reduktion der Defizite nicht genügend auf eine umfassend verstandene Nachhaltigkeit Rücksicht nimmt, kann eine noch stärkere Einschränkung der Staatsausgaben oder Erhöhung von Steuern auf Konsum und Investitionen nicht empfohlen werden. In einer neuen Wachstumsphase, getragen durch Optimismus innerhalb eines solidarischen, weiter wachsenden Europas inkl. Integrationsangebote an die dynamischen Nachbarn im Osten und Süden ist der Schuldenabbau möglich und sinnvoll. Also ist zuerst ein Kurswechsel in Richtung integratives und nachhaltiges Wachstum sowie die Reduktion der dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit anzustreben und dann erst ist ein forcierter Schuldenabbau möglich und sinnvoll.

Literatur

- Aiginger, K. (2012), »A Systemic Industrial Policy to Pave a New Growth Path for Europe«, WIFO Working paper, Nr. 421, 2012.
- Aiginger, K. und M. Schratzenstaller (2011), »Consolidating the Budget under Difficult Conditions – Ten Guidelines Viewed Against Europe's Beginning Consolidation Programmes«, *Intereconomics* 46(1), 36–42.
- Ederer, S. (2011), »Europäische Währungsunion in der Krise«, *WIFO-Monatsberichte* 84(12), 783–796.
- European Commission (2011), *Public Finances in EMU 2011*, Brüssel.
- Guajardo, J., D. Leigh und A. Pescatori (2011), »Expansionary Austerity: New International Evidence«, IMF Working Paper, Nr. WP/11/158.

Hagemann, R. (2012), »Fiscal Consolidation: Part 6. What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?«, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 937.

IMF (2011), *Fiscal Monitor*, Washington D.C.

Molnar, M. (2011) »Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?«, OECD Economics Department Working Papers Nr. 936.

OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.

Perotti, R. (2011), »The »Austerity Myth«: Gain Without Pain?«, CEPR Discussion Paper, Nr. 8658.

Pitlik, H., N. Gruber und E. Walterskirchen (2010), »Erfolgsfaktoren von Budgetkonsolidierungsstrategien im internationalen Vergleich«, *WIFO-Monatsberichte* 83(3), 233–245.

Prammer, D. (2011), »Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts From a Growth Perspective«, European Commission Taxation Papers, Nr. 29.

Schratzstaller, M. (2010), »Budgetkonsolidierung – Allgemeine Überlegungen und Perspektiven für Österreich«, in: G. Steger (Hrsg.), *Öffentliche Haushalte in Österreich*, 3. Auflage, Verlag Österreich, Wien, 121–166.

Sutherland, D., P. Hoeller und R. Merola (2012), »Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?«, OECD Economics Department Working Paper, Nr. 932.

Tichy, G. (2011a), »Credit Rating Agencies: Part of the Solution or Part of the Problem?«, *Intereconomics* 46(5), 232–245.

Tichy, G. (2011b), »Die Staatsschuldenkrise: Ursachen und Folgen«, *WIFO-Monatsberichte* 84(12), 797–810.



Ulrich Maas*

Die Staatsschuldentilgung funktioniert!

Im Sommer 2011 gaben 63% der Deutschen die Staatsverschuldung als ihre größte Sorge an.¹ Anlass dazu besteht genug, stieg doch die Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 2008 und 2010 um 27% und erreichte den Rekordstand von 24 450 Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Besonders schwer wiegt dabei die langfristig stark sinkende Bevölkerungszahl (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Dadurch müssen die immer weiter steigenden Schulden von immer weniger Menschen getragen werden.

Folgen und Risiken der Staatsverschuldung

Während die Zunahme der Staatsverschuldung eine Tatsache ist, gibt es immer wieder Stimmen, die darin kein großes Problem sehen. Dabei sind die Folgen ausufernder öffentlicher Verschuldung in Europa zurzeit unübersehbar. Verlieren die Märkte das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit eines Staates, löst dies eine Abwärtsspirale aus, die ohne fremde Hilfe nicht mehr aufzuhalten ist, wie das Beispiel Griechenland zeigt. Die hohe Verschuldung einiger EU-Staaten veranlasst die Europäische Zentralbank (EZB) immer wieder, den Mitgliedstaaten direkte Kredite in Form des Ankaufs von Staatsanleihen zu gewähren. Dadurch handelt die EZB entgegen ihrer eigentlichen Aufgabe – der Sicherung der Preisstabilität, welche eine restriktive Geldpolitik erfordert. Aber auch die indirekte Finanzierung der EU-Mitgliedstaaten durch die Zentralbank hat in jüngster Zeit stark zugenommen. Dabei vergibt die Zentralbank Kredite an Banken, die diese an die Mitgliedstaaten zur Haushaltsfinanzierung weiterverleihen. Die günstige direkte oder indirekte Zentralbankfinanzierung des Haushaltes verleitet allerdings zu immer geringerer Haushaltsdisziplin, bis irgendwann die Blase des öffentlichen Kredits

* Ulrich Maas ist Mitglied des Vorstandes der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Vorsitzender des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. in Berlin.

¹ Repräsentative Befragung des Forsa Instituts im Auftrag des Magazins Stern im Juli 2011.

platzt – mit der Folge eines drastischen Vertrauensverlustes in den Euro.

Deutschland genießt im Moment noch relativ großes Vertrauen auf dem Kreditmarkt. Allerdings kann sich das auch ändern. Die öffentliche Verschuldung nach dem Maastricht-Vertrag ist allein zwischen 2008 und 2010 um 413 Mrd. Euro auf 2 062 Mrd. Euro gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2010). Des Weiteren werden sich die Stabilisierungsmaßnahmen auf EU-Ebene, wie beispielsweise der Europäische Krisenfonds, in bisher schwer einzuschätzender Intensität auf den Haushalt auswirken. So warnte die Ratingagentur Standard & Poors im September letzten Jahres, dass je nach Ausgestaltung des EU-Rettungsschirms auch eine Belastung des Ratings von Deutschland möglich wäre (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2011).

Folglich ist auch keineswegs gegeben, dass der gegenwärtige niedrige Zinssatz der öffentlichen Schuld erhalten bleibt. In den kommenden Jahren muss wieder mit steigenden Zinssätzen gerechnet werden (vgl. Deutsche Bundesbank 2010, 26 ff.). Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, wie etwa die Entwicklung der Zinssätze in anderen europäischen Ländern und den USA oder das Verhalten großer internationaler Kreditgeber, die gegen einzelne Bundesländer oder gar den Bund spekulieren könnten. Ein Ansteigen der Zinssätze kann innerhalb kürzester Zeit zu erheblichen Mehrausgaben für die öffentliche Hand führen und stellt damit ein erhebliches Risiko dar.

Ein Acht-Punkte-Plan zum Abbau der deutschen Schuldenlast

Unter den gegebenen Umständen stellt die Entschuldung der öffentlichen Haushalte eine Aufgabe von essentieller Wichtigkeit dar.

Hierzu hat das Institut für den öffentlichen Sektor ein Positionspapier mit dem Titel »Runter vom Schuldenberg – Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik« veröffentlicht (Institut für den öffentlichen Sektor 2011). Die Autoren des Positionspapiers – Dr. Heinz Dürr, Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Prof. Dr. Dr. h.c. Diethelm Budäus, Dr. Bernd Lühje, Dr. Manfred Overhaus, Prof. Dr. Hannes Rehm, Ulrich Maas und Diethelm Harwart – zeigen darin einen Lösungsweg auf. Im Zentrum steht dabei ein Acht-Punkte-Programm, mit Hilfe dessen die deutschen Staatsschulden binnen einer Generation abgebaut werden könnten, ohne dabei die Bevölkerung in unzumutbarer Weise zu belasten.

Um eine Herausforderung dieser Größenordnung zu bewältigen, müssen allerdings teils tiefgehende Eingriffe in verfassungsrechtlich verankerte Prinzipien wie dem Haushalts-

recht des Parlaments oder der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorgenommen werden.

Erstens muss die Wirksamkeit der Schuldenbremse in Art. 115 GG, Abs.2 gestärkt werden. Dies bedeutet zunächst, dass die in der bisherigen Regelung zulässige Neuverschuldung des Bundes in Höhe von 0,35% entfällt. Unvermeidbare neue Kredite müssen jeweils im Folgejahr durch Haushaltsausgaben vollständig getilgt werden. Einzig Neuverschuldungen aufgrund von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen bilden eine Ausnahme. In einem solchen Fall wird allerdings eine Zwei-Drittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat sowie eine angemessene Tilgungsregelung zur Bewilligung benötigt. Des Weiteren tritt die Schuldenbremse für Bund und Länder bereits zum 1. Januar 2013 in Kraft und nicht wie bisher geregelt erst 2016 für den Bund und 2020 für die Länder.

Zweitens erfordert eine Stärkung der Schuldenbremse ein sozial gerechtes Maßnahmenpaket zum Abbau der Haushaltsdefizite. Neben einer Umgestaltung des Steuersystems hin zu mehr sozialer Ausgewogenheit beinhaltet dieses Paket auch Maßnahmen auf der Ausgabenseite. Hierbei ist ein hohes Maß an politischer Überzeugungsarbeit nötig, um einen gesellschaftlichen Konsens zu erzeugen. Im Zuge dieser Maßnahmen ist ebenso eine konsequente Überprüfung der zahlreichen Subventionen und Steuervergünstigungen notwendig.

Drittens wird durch Änderung des Grundgesetzes die »Finanzagentur des Bundes« in eine von Weisungen unabhängige »Deutsche Finanzagentur« umgewandelt, der die Verwaltung der Schulden von Bund und Ländern zukommt. Um die Transparenz zu erhöhen, übernimmt sie auch die Verwaltung der Schulden aller Nebenhaushalte des Bundes und berichtet im Internet über den aktuellen Stand der verwalteten Schulden.

Viertens dürfen für die Zinszahlung keine neuen Kredite aufgenommen werden, vielmehr werden die dafür benötigten Mittel zulasten des Bundes und der einzelnen Länder aus dem Steueraufkommen vor Abführung an die Haushalte abgerufen – so wie es bereits für die EU-Finanzierung und den Länderfinanzausgleich der Fall ist.

Fünftens werden die Schulden des Bundes und der Länder über die Anschlussfinanzierung für fällig werdende Schuldtitel Schritt für Schritt in eine Gesamtschuld umgewandelt, die formal eine Schuld des Bundes ist. Dadurch werden vor allem Spekulationen gegen einzelne Bundesländer erschwert. Es ergeben sich dabei keine spürbaren Lastenverschiebungen zwischen Bund und Ländern, da zwischen Ihnen keine erheblichen Zinsunterschiede bestehen.

Sechstens wird für die Tilgung der Schulden neben ersparten Zinsen die Progressionswirkung der Einkommenssteuer genutzt. Durch diese steigt der Anteil des Steueraufkommens am BIP in Deutschland jährlich um 0,2 Prozentpunkte. Bisher wurden diese «heimlichen Steuererhöhungen» in regelmäßigen Zeitabständen durch Steuerensenkungen ausgeglichen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011, 207 ff.). Diese Progression wird zur Schuldentilgung verwendet, indem 0,2% des BIP des Vorjahres, ansteigend um 0,2% jährlich auf maximal 2% des BIP, abgeführt werden. Durch diese Regelung könnte die jährliche Tilgung innerhalb von zehn Jahren auf 70 Mrd. Euro jährlich zuzüglich Zinsersparungen ansteigen (vgl. Institut für den öffentlichen Sektor 2011).

Siebtens muss Fehlverhalten sanktioniert werden, um die Wirksamkeit einer Schuldenbegrenzung sicherzustellen. Sollte der Bund oder ein Bundesland vier Jahre hintereinander Haushaltsdefizite aufweisen, erhält die neue »Deutsche Finanzagentur« das Recht, zusätzlich ein Viertel des letzten Defizits zur Schuldentilgung einzuziehen. Entstehen während der Amtszeit einer Bundes- oder Landesregierung drei Jahre hintereinander Haushaltsdefizite, so sind Neuwahlen erforderlich.

Achtens müssen schlussendlich auch die Kommunen in den Schuldenabbau mit einbezogen werden. In diesem Sinne werden die Länder per Grundgesetz verpflichtet, entsprechende Regelungen für ihre Kommunen zu schaffen und dem Stabilitätsrat jährlich über deren Verschuldung zu berichten.

Mit diesem Plan könnte Deutschland seine Staatsverschuldung abbauen und damit die Bonität deutscher Staatsanleihen nachhaltig sichern. Wichtig dabei ist, dass die neuen Regelungen im Grundgesetz verankert werden, um sie einer beliebigen Korrektur seitens der Politik zu entziehen. Wenn Deutschland seine öffentlichen Finanzen in den Griff bekommt, kann es mit gutem Beispiel vorangehen und auch von anderen europäischen Staaten verstärkten Einsatz zur Haushaltssanierung einfordern.

Nachhaltige und transparente Finanzpolitik

Damit eine solche Strategie zum Schuldenabbau Wirkung zeigen kann, bedarf es jedoch ebenso einer nachhaltigen und transparenten Finanzpolitik, welche die finanziellen Folgen öffentlichen Handelns sowie die tatsächlich eingegangenen Verbindlichkeiten aufzeigt. Das klassische kamerale Haushalts- und Rechnungswesen kann diesen Ansprüchen allerdings nicht gerecht werden, denn es gibt weder Auskunft über die Höhe des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs noch über die Höhe der tatsächlichen Bestandsgrößen, insbesondere der Verschuldung.

So sind Pensionszahlungen und Beihilfen, die den größten Anteil der impliziten Schulden darstellen, bisher nur mit den jeweiligen Jahrestriechen erfasst. Die Gesamtsumme der daraus resultierenden Verpflichtungen erscheint nicht im Haushalt, sondern wird bestenfalls in Nebenrechnungen aufgeführt. Dabei sind in Deutschland diese impliziten Staatsschulden um einiges größer als die Kapitalmarktschulden (vgl. Stiftung Marktwirtschaft 2011).

Aber auch in anderen Bereichen fehlt es an Transparenz über die tatsächliche Verschuldung. So ist beispielsweise bei Garantien und Bürgschaften, wie sie beispielsweise vom Bund im Zuge der Finanzkrise eingegangen wurden, oftmals der Grad der Verbindlichkeit nicht ersichtlich. Bezüglich der Kapitalmarktverschuldung der Gebietskörperschaften bestehen ebenso erhebliche Transparenzdefizite. Viele Gebietskörperschaften bedienen sich dezentraler, verselbständigter Einheiten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wodurch ein Überblick über die Gesamthöhe der Verschuldung schwierig wird. Daher bedarf es eines einheitlichen Informationssystems für alle Gebietskörperschaften, das auch die Verbindlichkeiten und Vermögen rechtlich selbständiger dezentraler Einheiten wie z.B. öffentlicher Unternehmen einbezieht und ebenso Auskunft über implizite Schulden gibt.

Die klassische Einnahme- und Ausgaberechnungen der Kameralistik muss daher durch standardisierte Informationen über den Ressourcenverbrauch und die Höhe der expliziten und impliziten Staatsverschuldung ergänzt werden. Dies wird am besten durch die Integrierte Verbundrechnung (IVR) auf Grundlage der doppelten Buchführung erreicht. Die IVR beinhaltet ein Drei-Komponenten-System bestehend aus einer Ergebnisrechnung mit Erträgen und Aufwendungen, einer Bilanz mit Vermögen und Schulden und einer Finanzrechnung mit Einnahmen und Ausgaben, ergänzt um eine Kosten- und Leistungsrechnung. Mit Hilfe dieser Instrumente lassen sich sowohl Ressourcenherkunft und -verbrauch eines Haushaltsjahres ermitteln, als auch die tatsächliche Vermögens- und Schuldenlage herauslesen. Durch die Kosten- und Leistungsrechnung werden zusätzlich die Leistungen ausgewiesen und den entsprechenden Kosten und Budgets zugerechnet.

Nur durch Schaffung institutioneller Transparenz kann das Ausmaß des Verschuldungsproblems in seiner Gesamtheit erkennbar gemacht werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um einen gesellschaftlichen Diskurs zur Lösungsfindung zu ermöglichen.

Die Wiederbelebung der Kommunen

Zuletzt muss auch die Handlungsfähigkeit der Kommunen verbessert werden. Im Grundgesetz ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung in Art.28, Abs.2, Satz 1 veran-

kert. Durch die prekäre Haushaltslage mussten viele Kommunen jedoch wesentliche Haushaltsrechte an die Kommunalaufsicht abgeben und sind dadurch weitgehend handlungsunfähig geworden (vgl. Deutscher Städtetag 2011).

Daneben hat sich das Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen in Bezug auf die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in den letzten Jahren verstärkt zu Lasten der Kommunen verschoben, die dadurch immer mehr zum Vollzugsinstrument degradiert werden. Auch das Konnexitätsprinzip, welches besagt, dass den Kommunen vom Land nur dann zusätzliche Verantwortungen übertragen werden dürfen, wenn die dafür benötigten Mittel ebenso aus dem Landeshaushalt bereitgestellt werden, wird in der Praxis oft nicht eingehalten.

All diese Punkte verschärfen die ohnehin schon äußerst kritische Finanzlage der Kommunen. Während die Sozialausgaben weiter steigen und 2010 über 42 Mrd. Euro betragen (vgl. Deutscher Städtetag 2012), schwanken die Einnahmen stark. Dies liegt daran, dass sich die Einnahmen der Kommunen zu 75% aus der Gewerbe- und Einkommensteuer zusammensetzen (vgl. Deutscher Städtetag 2011, 82), von welchen vor allem erstere in hohem Maße konjunkturabhängig ist.

Daher kann ein Abbau der Staatsverschuldung nur dann gelingen, wenn auch auf kommunaler Ebene ein finanziell nachhaltiges Wirtschaften umgesetzt wird. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, das Leistungsangebot der Kommunen stärker an die Bedürfnisse der Bürger anzupassen. Ziel muss es sein, die Bürgerinnen und Bürger über ihre Zahlungsbereitschaft stärker in die Entscheidung über den Umfang kommunaler Leistungen einzubinden. Daneben besteht auch bei Gebühren und Beiträgen noch ein erhebliches Einnahmepotenzial, denn obgleich Kommunen damit keine Überschüsse erzielen dürfen, so liegt in den meisten Gebührenhaushalten eine Kostendeckung von unter 90% und damit ein Spielraum zur Gebührenerhöhung vor.

Finanziell nachhaltiges Wirtschaften bedeutet aber auch, dass die Möglichkeiten zur kommunalen Neuverschuldung eingegrenzt werden. Daher müssen wie oben erwähnt auch für Kommunen Regeln zum Altschuldenabbau in Verbindung mit einem Schuldenaufnahmeverbot getroffen werden.

Deutschlands Staatsschulden abzubauen ist sicherlich keine leichte Aufgabe. Stellt man allerdings konsequente Regeln zur Kreditaufnahme und zum Schuldenabbau auf allen Ebenen auf und schafft Transparenz sowie Möglichkeiten zur Wirkungssteuerung bei der Haushaltsplanung, so lässt sich diese Aufgabe durchaus bewältigen. Die aktuelle Haushaltskrise bietet die Chance, die Weichen für eine transparente und verantwortungsbewusste Finanzpolitik zu stellen – wir müssen sie nur noch nutzen.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2010), »Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland«, *Monatsbericht*, Frankfurt am Main, April, 15–34.

Deutscher Städtetag (2011), »Gemeindefinanzenbericht 2011«, *der städtetag* (5).

Deutscher Städtetag (2012), »Kommunen profitieren vom Aufschwung – Gewerbesteuer mit starkem Plus – Kurzfristige Verschuldung immer dramatischer – Deutscher Städtetag legt aktuelle Finanzdaten vor«, Pressemitteilung, online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pres-sediens/artikel/2011/02/14/00767/index.html>, aufgerufen am 28. Februar 2012.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2011), »Deutschlands Bonität steht auf dem Spiel«, 27. September 2011, 11.

Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (Hrsg.) (2011), »Runter vom Schuldenberg – Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik«, Positionspapier, Berlin, online verfügbar unter: www.publicgovernance.de.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060: Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010), *Schulden der öffentlichen Haushalte*, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Stiftung Marktwirtschaft (2011), »Generationenbilanz Update«, Pressemitteilung, Berlin 24. Mai.

In Ergänzung zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 3/2012 kommentieren Christian Kastrop, Ludger Schuknecht und Carsten Zinkan die Beschlüsse der EU-Gipfel vom Dezember 2011 und Januar 2012.

Eine Stabilitätsunion für Europa¹

Die gemeinsame Währung braucht Fiskalregeln

Der Euro ist im Binnenwert wie im Außenwert stabil und nach dem Dollar die wichtigste Reservewährung der Welt. Trotzdem sind Schuldenkrisen und Glaubwürdigkeitsdefizite in einzelnen Euroländern entstanden. Denn die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen wurde zugunsten kurzfristiger politischer Ziele aufs Spiel gesetzt.

Fiskalregeln sind das klassische Instrument, mit dem Staaten dem Anreiz zu unsolidem Finanzgebaren entgegenzutreten. Sie begrenzen Verschuldungsmöglichkeiten absolut oder relativ und belegen Verstöße mit eindeutigen und effektiven Sanktionen. Ziel der Regeln ist also ein »Selbstschutz« vor langfristig schädlichen finanzpolitischen Entscheidungen. Dieser Ansatz ist auch Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit der Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im präventiven Arm und der Defizitgrenze von 3% des BIP und Schuldengrenze von 60% des BIP im korrektiven Arm des Pakts. Dieses Ziel wurde zudem dadurch untermauert, dass ein explizites Bailout-Verbot die Eigenverantwortung im Hinblick auf die nationale Verschuldung verankerte, die monetären Staatsfinanzierung durch das EZB verboten und ein bevorzogter Zugang des öffentlichen Sektors zu Finanzinstituten untersagt ist. Hierdurch sollte gewährleistet sein, dass die Finanzmärkte eine disziplinierende Wirkung auf die Verschuldungsneigung der Mitgliedstaaten haben.

Die Erfahrung vieler Länder zeigt, dass Fiskalregeln oftmals scheitern können. Dies gilt insbesondere,

¹ Die hier dargestellten Meinungen sind die der Autoren und nicht notwendigerweise die ihres Arbeitgebers.

- wenn keine glaubwürdigen Durchsetzungsmechanismen, keine Vollzugskontrollen bestehen und Regelverstöße nicht sanktioniert werden;
- wenn keine Verpflichtung zur Erzielung von Überschüssen in »guten Zeiten« besteht;
- wenn aufgrund von Vergemeinschaftung der Haftung und dadurch unzureichendem Disziplinierungsdruck der Kapitalmärkte die Verschuldungsanreize erhöht werden;
- wenn Regeln im Laufe der Zeit allmählich aufgeweicht werden;
- wenn das politische »Commitment« zur Einhaltung der Fiskalregel politisch einfach zu schwach ausgeprägt ist und legaler »Druck« ebenfalls nicht vorhanden ist.

Die Erfahrungen in der Wirtschafts- und Währungsunion

Im Rückblick zeigt sich deutlich, dass der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt zwar richtig angelegt war, aber trotzdem keine ausreichende fiskalische Disziplin erzeugt hat. Nach Erreichen der Teilnahme an der gemeinsamen Währung erlahmten oftmals die Konsolidierungsanstrengungen oder wurden sogar hier und da nie richtig begonnen. Die Dividende aus der Euroeinführung (etwa in Form niedrigerer Zinsen) wurde meist nicht in die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte investiert, sondern in wachsende konsumtive Ausgaben und/oder in die Entlastung von Steuern und Abgaben. Zudem bestanden zahlreiche und relativ leicht nutzbare Möglichkeiten zum Aufweichen der Selbstverpflichtungen des



Christian Kastrop*



Ludger Schuknecht**



Carsten Zinkan***

* Dr. Christian Kastrop ist Leiter der Unterabteilung »Grundsatzfragen der Finanzpolitik« des Bundesministeriums der Finanzen.

** Dr. Ludger Schuknecht ist Leiter der Abteilung »Finanzpolitische und volkswirtschaftliche Grundsatzfragen; Internationale Finanz- und Währungspolitik« des Bundesministeriums der Finanzen.

*** Carsten Zinkan ist Referent im »Generalreferat für Finanzpolitik« des Bundesministeriums der Finanzen.

Stabilitäts- und Wachstumspakts. Beim ersten Realitätstest im Herbst 2003 wurde der Pakt (auch mit der Unterstützung von Deutschland und Frankreich) politisch entscheidend geschwächt.

Zwar wiesen die darauf folgenden Neuregelungen der Vorschriften 2005 für den präventiven Arm in die richtige Richtung. Insbesondere mit der Vorgabe strukturell ausgeglichener Haushalte wurde das finanzpolitische Grundproblem angegangen, dass in »guten Zeiten« finanzpolitische Fehler begangen werden, die in »schlechteren Zeiten« unbeherrschbar werden. Aber es gab weiterhin keine wirksame Sanktionierung der Regeln und der korrektive Arm wurde geschwächt. Trotz umfangreicher und häufiger Regelverstöße wurde nie ein Mitgliedstaat im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit einer Geldbuße belegt.

Die mangelhafte fiskalische Disziplin zeigt sich unter anderem bei der Betrachtung der Schuldenstände. Die Eurozone als Ganzes verfehlte bereits zu Beginn der Währungsunion mit einer Schuldenstandsquote von rund 72% in Relation zum BIP das 60%-Kriterium, und zwei Staaten wiesen eine Quote von über 100% auf. In den ersten Jahren der Währungsunion wurden entgegen der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts keine erkennbaren Anstrengungen zur Senkung des Schuldenstands unternommen. Bis 2007, als die Finanzkrise begann, fiel der Stand nur wenig.

Mit einem öffentlichen Schuldenstand in der Eurozone von über 66% im Jahr 2007 (in zwei Mitgliedstaaten von über 100%) und einem strukturellen Defizit von rund 2% in Relation zum BIP traf die Krise auf bereits geschwächte öffentliche Finanzen. Bis 2010 schnellten in der Eurozone die Defizite auf über 6% und Schuldenstände auf über 85% in die Höhe. Der Spitzenreiter Griechenland kam 2010 auf einen Schuldenstand von über 140%. Für 2012 werden weitere Anstiege der Schuldenstände, aber deutlich zurückgehende Finanzierungsdefizite prognostiziert.

Das Beispiel Irlands zeigt allerdings, dass auch bei guter Finanzlage und der Einhal-

Tab. 1
Defizit/Überschuss (gesamtstaatliche Finanzierungssalden)
im Euroraum in % des BIP

	1999	2007	2010	2012
Belgien	-0,6	-0,3	-4,1	-4,6
Deutschland	-1,6	0,2	-4,3	-1,0
Estland	-3,5	2,4	0,2	-1,8
Finnland	1,7	5,3	-2,5	-0,7
Frankreich	-1,8	-2,7	-7,1	-5,3
Griechenland ^{a)}	-	-6,5	-10,6	-7,0
Irland	2,7	0,1	-31,3	-8,6
Italien	-1,9	-1,6	-4,6	-2,3
Luxemburg	3,4	3,7	-1,1	-1,1
Malta	-7,7	-2,4	-3,6	-3,5
Niederlande	0,4	0,2	-5,1	-3,1
Österreich	-2,3	-0,9	-4,4	-3,1
Portugal	-2,7	-3,1	-9,8	-4,5
Slowakei	-7,4	-1,8	-7,7	-4,9
Slowenien	-3,0	0,0	-5,8	-5,3
Spanien	-1,2	1,9	-9,3	-5,9
Zypern	-4,3	3,5	-5,3	-4,9
Euroraum	-1,5	-0,7	-6,2	-3,4

^{a)} Ohne Berücksichtigung der Auswirkungen des potenziellen Griechenland-II-Programms.

Quelle: Eurostat, online verfügbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; Prognose 2012: gem. EU-KOM-Herbstprognose 2011, online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/>.

Tab. 2
Öffentlicher Bruttoschuldenstand im Euroraum in % des BIP

	1999	2007	2010	2012
Belgien	113,6	84,1	96,2	99,2
Deutschland	61,3	65,2	83,2	81,2
Estland	6,5	3,7	6,7	6,0
Finnland	45,7	35,2	48,3	51,8
Frankreich	58,9	64,2	82,3	89,2
Griechenland ^{a)}	94,0	107,4	144,9	198,3
Irland	48,0	24,8	92,5	117,5
Italien	113,0	103,1	118,4	120,5
Luxemburg	6,4	6,7	19,1	20,2
Malta	57,1	62,1	69,0	70,8
Niederlande	61,1	45,3	62,9	64,9
Österreich	66,8	60,2	71,8	73,3
Portugal	49,6	68,3	93,3	111,0
Slowakei	47,8	29,6	41,0	47,5
Slowenien	24,1	23,1	38,8	50,1
Spanien	62,4	6,2	61,0	73,8
Zypern	59,3	58,8	61,5	68,4
Euroraum	71,6	66,3	85,3	90,4

^{a)} Ohne Berücksichtigung der Auswirkungen des potenziellen Griechenland-II-Programms.

Quelle: Eurostat, online verfügbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>; Prognose 2012: gem. EU-KOM-Herbstprognose 2011, online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/>.

tung des SWP, Risiken im Finanzsektor die öffentlichen Finanzen stark beeinträchtigen können. In Irland sank die Schuldenquote von rund 50% im Jahr 1999 auf unter 25% 2007. Mit hohen Defiziten von bis zu über 30% 2010 wurde jedoch diese positive Entwicklung zunichte gemacht, und der Schuldenstand schnellte 2010 auf über 90%.

Neben der nicht ausreichenden Disziplinierung durch die europäischen Fiskalregeln zeigte sich auch, dass die Finanzmarktakteure die Risiken lange nicht gesehen haben. Die Unterschiede in den Renditen der Staatsanleihen der Eurostaaten sanken trotz stark divergierender Tragfähigkeitsrisiken und Schuldenständen auf historisch sehr niedrige Werte. Umso stärker war die Reaktion auf den Finanzmärkten nach Ausbruch der Krise, und die Risikoaufschläge stiegen dramatisch an. Dass dabei insbesondere Länder im institutionellen Gefüge des Euro mit Glaubwürdigkeitsentzug bestraft wurden, zeigt ein Vergleich mit außereuropäischen »Schuldensündern«, deren Prämien bei vergleichbaren Schuldenständen viel niedriger sind. Dieser Unterschied dürfte vor allem durch die erheblichen Wettbewerbsprobleme einzelner Mitgliedstaaten und die erschwerten Anpassungsmöglichkeiten bei Aufgabe des nationalen Aktionsparameters Geld- und Wechselkurspolitik begründet sein. Denn der vermeidlich leichte Weg einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Abwertung der heimischen Währung ist in der gemeinsamen Währung versperrt.

Im Zuge der Verschärfung der Schuldenkrise in einzelnen Mitgliedstaaten wurde auch deutlich, dass es keine Verfahren und Vorkehrungen für den Fall von Liquiditäts- oder Solvenzproblemen von Mitgliedstaaten gab. Dies war umso problematischer, als die Ansteckeffekte einer möglichen Staatsinsolvenz bei Gründung der Währungsunion unterschätzt wurden.

Europa als Stabilitätsunion: Prinzipien

Die Krise hat den Reformbedarf bei den europäischen Fiskalregeln offengelegt und eine ganze Reihe von Reformvorschlägen hervorgerufen. Diese reichten von verstärkter Kontrolle und Koordinierung fiskalpolitisch souveräner Staaten bis hin zu einer einheitlichen Finanzpolitik mit gemeinsamen Steuersätzen, gemeinsamen Sozialausgaben, Transfers zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften.

Wir sind der Auffassung: Eine mittels Zentralisierung harmonisierte Finanzpolitik in der EU, ein »europäischer Superstaat«, ist nicht nötig. Die Eurozone sollte eine wirksame (Selbst-)bindung in Bezug auf die entscheidenden Bestimmungsgrößen für das Funktionieren der Währungsunion beinhalten. Dies betrifft im Wesentlichen die bereits im Vertrag von Maastricht vereinbarten Makrovariablen der Fiskalpoli-

tik (insbesondere Defizit und Schuldenstand). Für die Weiterentwicklung der europäischen Finanzverfassung hin zu einer glaubwürdigen fiskalpolitischen Stabilitätsunion gilt es fundamentale Prinzipien zu beachten:

- Die europäischen Vorgaben für die Makrovariablen der Finanzpolitik müssen geschärft und glaubwürdig sanktioniert werden.
- Es ist notwendig, eine der gemeinsamen Währung entsprechende Stabilitätskultur zu entwickeln. Hierfür sind auch nationale institutionelle Vorkehrungen wichtig, die europäischen Vorgaben in die nationalen Vorschriften aufnehmen.
- Ein Mechanismus für den Krisenfall ist zwangsläufig zentral anzusiedeln. Aufgrund der Haushaltsrechte der nationalen Parlamente und der möglichen Anreizprobleme eines solchen Mechanismus müssen umfassende Konditionalitäten und nationale Kontrollelemente verankert werden. Zudem sollten in der Governance des Krisenmechanismus möglichst regelgebundene Entscheidungswege vorgesehen werden. Auch das Urteil, ob es sich um ein Liquiditäts- oder Solvenzproblem handelt, muss möglichst unabhängig von politischen Interessen der Mitgliedstaaten gefällt werden.
- Solidarische Hilfe darf tatsächlich nur als Ultima Ratio für den Notfall und nicht als Dauerzustand konzipiert sein. Solidarität darf auch deshalb nicht überstrapaziert werden, da durch dauerhafte Alimentierung schwächere Staaten noch weiter zurückfallen können, selbst leistungsfähige Staaten überfordert werden können und die Europäische Union als Ganzes im internationalen Wettbewerb ins Hintertreffen gerät. Im Extremfall müssen dann aber auch weitergehende Souveränitätsverzicht in Kauf genommen werden, wenn die Gemeinschaft und damit die Steuerzahler der »Geberländer« mit erheblichen Summen mithafteten.
- Um Fiskalregeln nicht zu »überfordern«, müssen Marktanreize zur Disziplinierung der nationalen Finanzpolitik (»Spreads«) unbedingt bestehen bleiben. Dies gelingt am besten, wenn das Bailout-Verbot glaubwürdig erhalten wird. Hierfür ist neben Lösungen für den Fall von Liquiditätsproblemen auch ein robuster, regelgebundener Mechanismus für Solvenzfälle notwendig.

Europa als Stabilitätsunion: Wo stehen wir?

Grundsätzlich folgen die aktuellen Reformen des Ordnungsrahmens der Eurozone den oben entwickelten Prinzipien, wenn auch die Komplexität des Rahmens stark zugenommen hat. Die Reformen setzen an zwei Stellen an: erstens an einer verbesserten finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung zur Vorbeugung vor krisenhaften Entwicklungen; zweitens an den Mechanismen, die in einem dennoch möglichen Krisenfall greifen.

Hierbei sind unter anderem durch die Einführung des Europäischen Semesters und die Verabschiedung des sogenannten »Sixpacks« mit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erkennbar Fortschritte erzielt worden:

- So wird unter anderem der präventive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts mit der Forderung nach strukturell ausgeglichenen Haushalten gestärkt und mit Sanktionsmöglichkeiten belegt. Daneben ist eine Verpflichtung zur Rückführung des Schuldenstands auf 60% in Relation zum BIP in den korrektiven Arm des Pakts aufgenommen worden (Mitgliedstaaten müssen die Differenz zwischen ihrem tatsächlichen Schuldenstand und dem Grenzwert von 60% des BIP um ein Zwanzigstel p.a. abbauen). Nicht zuletzt werden Sanktionen zukünftig schneller und stärker automatisiert greifen.
- Mit der Richtlinie über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten werden unter anderem die nationalen Prozesse der Finanzpolitik verbessert und die statistische Grundlage der Haushaltsüberwachung verlässlicher.
- In Ergänzung zu den bereits beschlossenen Änderungen hat die Kommission zwei weitere Verordnungsentwürfe (»Twopack«) vorgelegt, die unter anderem die Haushaltszyklen angleichen und eine noch stärker präventiv wirkende Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene ermöglichen sollen. So könnten zukünftig seitens der Kommission Haushaltsentwürfe zurückgewiesen werden, die in Widerspruch zu den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts stehen. Diese Entwürfe befinden sich aktuell im Gesetzgebungsverfahren, eine Verabschiedung ist für die erste Jahreshälfte angestrebt.
- Über die bisherigen Prozesse hinaus setzt der am 2. März 2012 unterzeichnete Fiskalvertrag an einer verstärkten finanz- und wirtschaftspolitischen Koordinierung an. Durch diesen neuen Pakt wird die finanzpolitische Stabilitätsunion auf eine verlässliche Grundlage auch in den jeweiligen Vertragsstaaten gestellt. Der Vertrag beinhaltet die Vorgabe nationale Schuldenbremsen vorzugsweise auf Verfassungsrang einzuführen, die lediglich ein maximales strukturelles Defizit von 0,5% in Relation zum BIP zulassen. Die Vertragsparteien sollen eine rasche Annäherung an ihr jeweiliges mittelfristiges Ziel sicherstellen. Daneben wird ein automatischer Korrekturmechanismus bei Zielverfehlung vorgeschrieben. Die vollständige Umsetzung dieser Haushaltsregeln in geeignetes nationales Recht kann gerichtlich erzwungen werden. Hierzu kann die Angelegenheit von einer oder mehreren Vertragsparteien vor den Gerichtshof der Europäischen Union gebracht werden. Daneben wurde unter anderem vereinbart, dass sämtliche Beschlüsse und Empfehlungen im Rahmen eines Defizitverfahrens nur noch mit einer qualifizierten Mehrheit der Eurostaaten gestoppt werden können.

- Mit der temporären Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSS) und dem dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurden konditionierte Mechanismen für Nothilfen geschaffen. So können Hilfen nur gewährt werden, wenn die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt in Gefahr ist und mit dem jeweiligen Empfängerland ein striktes wirtschaftliches Reform- und Anpassungsprogramm vereinbart wurde. Im Rahmen des ESM haben sich dessen Mitglieder zudem zur Einführung von standardisierten Umschuldungsklauseln in allen neuen Staatsanleihen mit einer über ein Jahr hinausgehenden Laufzeit verpflichtet. Und es gilt weiter das No-Bailout-Prinzip. Das ist essentiell, damit die Marktanreize zur fiskalpolitischen Disziplinierung über unterschiedliche Spreads und zum Abbau der Staatsverschuldung erhalten bleiben.

Ausblick

Die engere Koordination in der Finanz- und Wirtschaftspolitik der Europäischen Union – die auch unter dem Etikett »Weg zur Fiskalunion« firmiert – ist notwendig, um zu einer Stabilitätsunion zu gelangen. Mit den neuen Maßnahmen hat die Eurozone wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Das sollte helfen, das Vertrauen der Märkte zurückzugewinnen. Klar ist auch, dass der Schlüssel zur Lösung der Krise nicht allein in einer Verbesserung der Fiskalregeln auf europäischer und nationaler Ebene liegt, sondern zunächst und vor allem in konkreten Konsolidierungs- und Reformmaßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten.

Es ist aber mehr nötig. Die Maßnahmen zur Sicherung solider öffentlicher Finanzen sind eine notwendige Voraussetzung für Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat und dauerhaft günstige Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen, aber nicht hinreichend. Ohne Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum wird es kaum möglich sein, die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen. Daher wurden auch die wirtschaftspolitische Koordinierung und die Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit – sowohl der Mitgliedstaaten im Einzelnen als auch der Union als Ganzes – intensiviert, unter anderem durch die Europa-2020-Strategie, den Euro-Plus-Pakt und das Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte.

Außerdem hat die Krise die Interdependenz zwischen Finanzsektor, Realwirtschaft und Staatsfinanzen demonstriert. Eine neue europäische Finanzmarktaufsicht, effektive Stresstests für Banken und Versicherungsunternehmen und eine strengere Regulierung des Finanzsektors (unter anderem neue Eigenkapitalvorschriften für Banken und neue Gesetze zur Bankenrestrukturierung) sollen die Finanzmärkte sta-

bilisieren und das »Too-big-to-fail«-Problem im Bankenbereich reduzieren.

Last but not least ist die strikte Umsetzung des neuen Regelwerks entscheidend. In dem Zusammenhang sollte der Bedarf an weiteren institutionellen Reformen beobachtet werden.

- Eine dauerhaft stabilitätsorientierte Haushaltspolitik könnte durch ein unabhängiges Expertengremien (Fiscal Council) auf europäischer Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten gestärkt werden. Fiscal Councils könnten eine wesentliche Rolle bei der Erstellung und Beurteilung von Wachstums- und Haushaltsprojektionen spielen. Sie sollten auch die Vereinbarkeit der nationalen Finanzpolitik mit den europäischen und nationalen Vorgaben und die Umsetzung des nationalen und europäischen Regelwerks überprüfen. Ein starker institutioneller Rahmen sollte ihre Unabhängigkeit sichern und damit der Tendenz zu laxer Haushaltspolitik und Regelumsetzung entgegenwirken.
- Die Rolle des EU-Finanzkommissars könnte noch weiter gestärkt werden, indem er das Regelwerk unabhängig und ohne Widerspruchsrecht anderer Kommissare oder des Kommissionspräsidenten durchsetzen kann. Dies würde ihn vor dem Einfluss widerstreitender Interessen innerhalb der Kommission besser schützen. Damit würde die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge weiter gestärkt.

Insgesamt kann man schlussfolgern, dass die Grundlagen für eine Stabilitätsunion und eine funktionierende Währungsunion geschaffen wurden. Das neue Regelwerk ist angemessen und zielorientiert. Es muss »nur« noch mit »klarer Kante« umgesetzt werden.

Der Beitrag untersucht die vorhandenen statistischen Daten zu den realen Lohnstückkosten, zum Intrahandel und zu den realen effektiven Wechselkursen der EU-Länder, der Eurozone sowie weiterer Länder der Weltwirtschaft. Er zeigt, inwieweit die vorhandenen statistischen Informationen die Aussage stützen, Deutschland sei der Hauptprofiteur der Währungsunion. Die Analyse der vorhandenen Daten lassen diesbezüglich erhebliche Zweifel aufkommen. Zum einen zeigen die idiosynkratischen Schwankungen der realen Lohnstückkosten, dass es keinen nachhaltigen Trend gegeben hat. Des Weiteren zeigt sich, dass die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands aufgrund eines geringeren Lohnstückkostenanstiegs nicht zu dem erwartbaren überproportionalen Anstieg der Exporte Deutschlands gegenüber diesen Ländern geführt hat. Stattdessen haben Deutschlands Exporte gegenüber den Ländern außerhalb der Eurozone deutlich stärker zugenommen als innerhalb der Eurozone. Hinzu kommt, dass im Zuge der Globalisierung Deutschlands Ausfuhren in die übrige Welt, insbesondere in die BRICS-Staaten¹ sowie die USA, Wachstumstreiber waren. Dabei spielte gemessen am realen effektiven Wechselkurs ein deutlicher Anstieg der preislichen Wettbewerbsfähigkeit nur bedingt eine Rolle. Eher sind hier die Spezialisierung auf Investitionsgüter und langlebige Konsumgüter (z.B. Automobile) sowie hohe Qualitätsstandards und Innovationsfähigkeit als Wettbewerbsfaktoren entscheidend.

Profitierte Deutschland am meisten vom EU-27-Binnenmarkt und der Eurozone?

In der aktuellen Debatte um die Rettung der Eurozone wird immer wieder das Argument vorgetragen, dass Deutschland als größte Volkswirtschaft am meisten von der Eurozone und dem erweiterten EU-27-Binnenmarkt profitiert habe. So vertrat Manuel Barroso, Präsident der EU-Kommission, diese Einschätzung (vgl. Die Welt 2010).

Auch die Bundeskanzlerin Angela Merkel äußerte sich in ähnlicher Weise. »Deutschland ist eines der Länder, das vom Euro mit am meisten profitiert«, betonte Bundeskanzlerin Angela Merkel Ende November (2010, Ergänzung des Autors) in Berlin (vgl. Bundesregierung 2011). Diese Aussage wurde seitdem in der Öffentlichkeit immer wieder wiederholt, ohne dass es hierfür weiterer Belege bedurfte.

Als weitere Begründung für die Eurokrise wird darüber hinaus die Entwicklung der Lohnstückkosten als entscheidendes Ele-

ment genannt. Deutschland hätte in der zurückliegenden Dekade Lohndumping zu Lasten der anderen Mitglieder der Eurozone betrieben und damit zu den wachsenden Handels- und Leistungsbilanzungleichgewichten maßgeblich beigetragen. Diese Argumente finden sich beispielsweise bei Dullien, Herr und Kellermann (2009, 92):

»Faktisch gibt Deutschland den Lohnstandard für die EWU vor. Es ist nicht nur die größte Volkswirtschaft in der Eurozone, sondern auch das Land mit den niedrigsten Erhöhungen der Lohnstückkosten, was primär auf die niedrigen Geldlohnerhöhungen in Deutschland zurückzuführen ist. Seit Beginn der EWU stagnieren die Lohnstückkosten in Deutschland. Eine Reihe von EWU-Ländern verzeichnete hingegen zwischen 1999 und 2008 Lohnstückkostenerhöhungen von 20% und mehr.«

Wenden wir uns daher der letzteren These zuerst zu, da sie als alleinige Erklärungsursache für die Ungleichgewichte im Warenhandel der Eurozone herangezogen wird.

* Dr. Georg Erber ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

¹ BRICS: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

These: Der Anstieg der Lohnstückkosten ist in Deutschland trendmäßig niedriger als in den anderen Ländern der Eurozone

Sehen wir uns deshalb die aktuellsten verfügbaren Daten zu der realen Lohnstückkostenentwicklung ausgewählter Mitgliedsländer der Eurozone an. Zunächst betrachten wir die Entwicklung der realen Lohnstückkosten der drei großen Eurozonestaaten sowie die durchschnittliche Entwicklung für alle 17 Länder der Eurozone (vgl. Abb. 1).

Offenbar fand die große vorübergehende Divergenz Deutschlands bei der Lohnstückkostenentwicklung in dem Zeitraum von 2004 bis 2007 statt, d.h. die Einführung der Agenda 2010 unter der rot-grünen Bundesregierung hatte nicht zuletzt unter dem Druck extrem hoher Massenarbeitslosigkeit von rund 5 Mill. Beschäftigten einen massiven lohnsenkenden Effekt, der auch seinen Niederschlag in den realen Lohnstückkosten gefunden hat.

Dieser wurde jedoch mit dem Ausbruch der Krise im Jahr 2008 bereits teilweise überwunden, da durch die Kurzarbeiterregelung offenbar die realen Lohnstückkosten deutlich rascher angehoben wurden als in den anderen Ländern. Während in Deutschland auf diese Weise die Beschäftigung gehalten werden konnte, wurde sie in den anderen Staaten drastisch abgebaut. Letzteres dämpfte zwar kurzfristig den Anstieg der realen Lohnstückkosten, da nominale Lohnsenkungen zu verzeichnen waren. Aber durch die Unterauslastung der Produktionskapazitäten sank die Arbeitsproduktivität deutlicher. Wer also mit den Lohnstückkosten argumentiert, sollte diese nicht mit der nominalen Lohnentwicklung vermengen. Seitdem steigen die realen Lohnstückkosten in Deutschland etwas schneller als in Frankreich und Italien. Und folgt man der Prognose der EU-Kommission,

wird sich diese Entwicklung in den kommenden zwei Jahren fortsetzen.

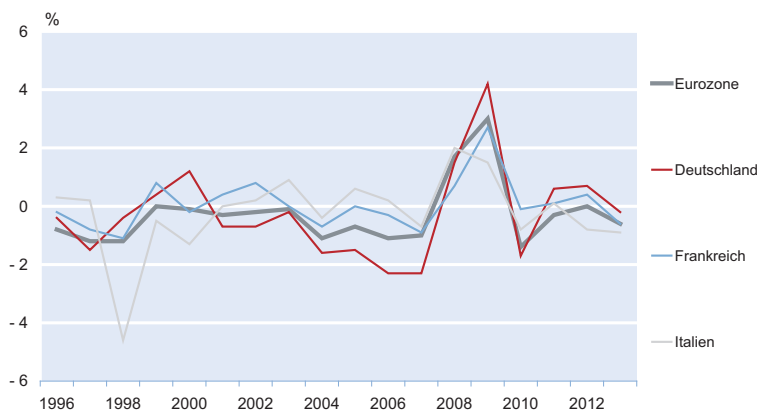
Letzteres ist wohl auch das Ergebnis der rascheren wirtschaftlichen Erholung der deutschen Wirtschaft im Vergleich zur französischen und italienischen Ökonomie. Letztendlich ist keine nachhaltige reale Lohnstückkostendivergenz zwischen den drei Kernländern der Eurozone zu konstatieren. Insbesondere bleibt auch bemerkenswert, dass Italien im Jahr 1998 eine dramatische Korrektur seiner realen Lohnstückkosten von mehr als 4 Prozentpunkten bewältigt hat. Dies sind zu den bisherigen Korrekturen nach dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sehr viel deutlichere Anpassungen gewesen. Warum sollte dies jetzt im Zuge der derzeitigen Krise nicht erneut möglich sein? Jedenfalls ist keine deutliche trendmäßige Abweichung gegenüber den anderen beiden Ländern oder dem Durchschnitt der Eurozone feststellbar.

Offensichtlich wurde der negative Trend der realen Lohnstückkostenentwicklung der Jahre 2000 bis 2007 in Deutschland von vielen Autoren, die mit der unfairen Lohnstückkostenkonkurrenz Deutschlands gegenüber seinen Partnern argumentieren, in die Zukunft extrapoliert. Tritt jedoch die Prognose der EU-Kommission für die kommenden zwei Jahre ein, wäre die temporäre Divergenz zwischen den einzelnen Ländern bereits teilweise wieder ausgeglichen.

Wenden wir uns nun den vier Krisenländern der Eurozone zu. Betrachtet man Spanien, dann ist offensichtlich, dass das Land in den zurückliegenden Jahren – mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 – eine reale Lohnstückkostendeflation erlebt hat. Von einem dramatischen Anstieg kann nicht die Rede sein. Mithin gilt auch für Spanien hinsichtlich der Lohnstückkostenentwicklung das Argument wie für die drei anderen großen Mitgliedsländer der Eurozone. Bleiben die drei Krisenländer, die bereits Hilfen seitens der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder – wie Griechenland – durch die Troika (IWF, EZB und EU-Kommission) in den letzten zwei Jahren in Anspruch nehmen mussten.

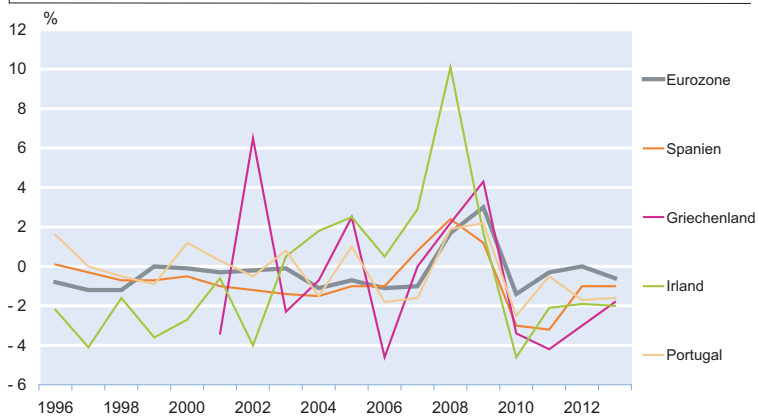
Griechenland verzeichnete eine sehr erratische Bewegung seiner realen Lohnstückkosten im Vergleich zu den großen Ländern. Starke Sprünge in den Lohnstückkosten in den Jahren 2002 (+ 6%) und 2009 (+ 4%) wurden von Einbrüchen von mehr als – 4% in den Jahren 2006 und 2011 abgelöst. Offenbar gelingt es in Griechenland den Tarifpartnern selten, eine produktivitäts- bzw. lohnstückkostenorientierte Tarifpolitik umzusetzen. Dagegen verläuft die reale Lohnstückkostenentwicklung in Portugal weit-

Abb. 1
Entwicklung der realen Lohnstückkosten ausgewählter Länder der Eurozone



Die Werte für die Jahre 2011 bis 2013 sind Prognosen der EU-Kommission.
Quelle: Eurostat.

Abb. 2
Entwicklung der realen Lohnstückkosten ausgewählter Länder der Eurozone



Die Werte für die Jahre 2011 bis 2013 sind Prognosen der EU-Kommission.
Quelle: Eurostat.

gehend normal, zieht man den Durchschnitt der Eurozone als Maßstab dafür heran. Irland dagegen hat zunächst eine Phase starker Lohnstückkostenzurückhaltung bis zur Mitte der letzten Dekade durchgemacht. Danach fand eine deutliche Lohnstückkosteninflation statt, die wohl in einer Art »Kluncker-Runde«² im Jahr 2008 gipfelte. Seitdem ist offensichtlich eine deutliche Korrektur eingetreten. Mithin sind letztendlich die Korrekturmechanismen hinsichtlich der Lohnstückkostenentwicklung selbst in diesen Krisenländern intakt.

Solange es keine zentralisierte Tarifpolitik innerhalb der Mitgliedsländer der Eurozone gibt, sind solche zwischenzeitlichen, Ökonomen sprechen derzeit häufig auch von idiosynkratischen, Abweichungen durchaus normal und kein Grund, einen Zusammenbruch der Eurozone daraus abzuleiten.³

Betrachten wir nun einmal zum Vergleich drei Länder außerhalb der Eurozone (vgl. Abb. 3). In Großbritannien verläuft die reale Lohnstückkostenentwicklung insgesamt volatiliter als bei den vier großen Volkswirtschaften innerhalb der Eurozone. Dänemark und Schweden zeigen im Verhältnis zu Großbritannien

² »Die berühmt-berüchtigte »Kluncker-Runde« von 1974 steht heute als Chiffre für die Abkehr von einer moderaten Lohnpolitik. Heinz Kluncker, von 1964 bis 1982 Vorsitzender der Verdi-Vorläuferorganisation ÖTV (Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr), gelang es 1974 unter dem Eindruck des ersten Ölpreisschocks eine Lohnerhöhung von 11% im öffentlichen Dienst durchzusetzen.« (Hahne 2005).

³ Stochastische Konvergenz verläuft eben nicht stetig und gleichmäßig, wie dies bei einer deterministischen Konvergenz der Fall sein müsste. Es geht ja hier nur um eine Ergodizität gegen den gemeinsamen Erwartungswert der Länder (vgl. hierzu auch Erber und Hagemann 2010).

ne ebenfalls stärkere Schwankungen. Mithin kann die Ursache für die stärkere Schwankungshäufigkeit nicht unmittelbar im System der Eurozone gesehen werden. Eher führt dies innerhalb der Eurozone zu einer stärkeren Disziplinierung der Tarifpartner, eine an den realen Lohnstückkosten orientierte Politik umzusetzen. Es gibt bereits einen impliziten Verbund, auch wenn dieser bisher nicht in gemeinsamen Tarifverhandlungen seinen Niederschlag findet. Die Disziplinierung der Märkte reicht offensichtlich aus.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass durchaus alle Länder der Eurozone hinsichtlich der realen Lohnstückkostenentwicklung profitiert haben, sofern sie sich an einer entsprechenden den wirtschaftlichen Gegebenheiten orientierten Lohnpolitik

ausgerichtet haben. Ob innerhalb oder außerhalb der Währungsunion, das spielt keine Rolle, wenn Fehlverhalten der Tarifpartner starke Diskrepanzen zwischen den realen Lohnstückkosten herbeiführt. Letztendlich findet jedoch eine rasche Korrektur innerhalb weniger Jahre statt. Der Arbeitsmarkt ist weitaus weniger starr, als dies oftmals unterstellt wird. Wie wirken sich solche Effekte des Arbeitsmarkts auf den Extrahandel der EU 27 und der Eurozone aus?

Dass solche Korrekturen, wenn sie mit Lohnsenkungen verbunden sind, für die Betroffenen schmerzhaft sind, insbesondere wenn sich die Einkommenserwartung von den realen Möglichkeiten weit entfernt hat, ist verständlich. Trotzdem ergibt sich hieraus keine Evidenz, dass sich die Lohnstückkosten innerhalb der Eurozone so weit auseinander entwickelt haben, dass dies zur Ursache für den Zu-

Abb. 3
Entwicklung der realen Lohnstückkosten ausgewählter Länder außerhalb der Eurozone



Die Werte für die Jahre 2011 bis 2013 sind Prognosen der EU-Kommission.
Quelle: Eurostat.

sammenbruch der Eurozone werden müsste (vgl. Flassbeck 2009).

Der Extrahandel in der EU seit Einführung des Euro

Der Extrahandel innerhalb der EU-27-Mitgliedsländer ist ein wichtiger Indikator für den Erfolg der wirtschaftlichen Integration der EU. Wegen der sinkenden Transaktionskosten aufgrund fehlender Handelshemmnisse sollte aus Sicht der Außenhandelsstheorie die wirtschaftliche Integration der EU 27 im Vergleich zum übrigen Außenhandel stärker expandieren. Insbesondere sollte durch die Einführung des Euro als gemeinsamer Währung in denjenigen Ländern, die zur Währungsunion gehören, der Handel aufgrund sinkender Transaktionskosten wegen des Wegfalls des Wechselkursrisikos noch stärker steigen.

Der Extrahandel der EU 27 zeigt dagegen einen moderaten Anstieg über die zurückliegende Dekade. Für den gesamten Binnenmarkt war jedoch bis zum Jahr 2007 keine deutliche Zunahme bei den Ausfuhren von Waren feststellbar (vgl. Tab. 1). Erst in den Jahren 2009 und 2010 kam es zu einem moderaten Anstieg von insgesamt 2,6%, wenn man das Jahr 2001 als Referenzpunkt wählt. Analog ist die Entwicklung für Deutschland zu konstatieren.

Mit der Einführung des Euro wurde daher kein besonders dynamischer Impuls zu einer stärkeren Integration der deutschen Wirtschaft mit den übrigen Ländern des gemeinsamen Binnenmarkts oder der Eurozone ausgelöst. Offenbar hat insbesondere die Integration der osteuropäischen Länder bereits in den 1990er Jahren stattgefunden (vgl. hierzu z.B. Buch und Piazzolo 2001; Potratz und Widmaier 1998). Die hohen Erwartungen der Lissabon-Agenda an einen

Tab. 1
Außenhandel Deutschland nach Rangfolge der Handelspartner im Jahr 2010

Rang	Ausfuhr Bestimmungsland	Mill. Euro	Anteil an den Ausfuhren in vH	Einfuhr Ursprungsland	Mill. Euro	Anteil an den Einfuhren	Umsatz Ausfuhr + Einfuhr	Mill. Euro	Anteil am Umsatz in vH	Außenhandelsaldo Ausfuhr – Einfuhr	Mill. Euro	Anteil am Außenhan- delsaldo in vH
1	Frankreich	89.581,8	9,4	Volksrepublik China	77.270,2	9,7	Frankreich	150.254,4	8,6	Frankreich	28.909,3	18,7
2	Vereinigte Staaten von Amerika	65.574,2	6,9	Niederlande	67.205,1	8,4	Volksrepublik China	131.061,0	7,5	Vereinigtes Königreich	20.743,1	13,4
3	Niederlande	62.978,3	6,6	Frankreich	60.672,6	7,6	Niederlande	130.183,4	7,4	Vereinigte Staaten von Amerika	20.333,1	13,1
4	Vereinigtes Königreich	58.665,8	6,2	Vereinigte Staaten von Amerika	45.241,1	5,7	Vereinigte Staaten von Amerika	110.815,2	6,3	Österreich	19.143,5	12,4
5	Italien	58.588,7	6,2	Italien	41.977,3	5,3	Italien	100.566,1	5,7	Italien	16.611,4	10,7
6	Volksrepublik China	53.790,9	5,7	Vereinigtes Königreich	37.922,7	4,8	Vereinigtes Königreich	96.588,6	5,5	Spanien	12.287,3	7,9
7	Österreich	52.156,3	5,5	Belgien	33.304,0	4,2	Österreich	85.169,0	4,9	Belgien	11.735,2	7,6
8	Belgien	45.039,2	4,7	Österreich	33.012,8	4,1	Belgien	78.343,2	4,5	Polen	10.028,6	6,5
9	Schweiz	41.659,3	4,4	Schweiz	32.506,9	4,1	Schweiz	74.166,2	4,2	Schweiz	9.152,4	5,9
10	Polen	37.665,5	4,0	Russische Föderation	31.840,2	4,0	Polen	65.302,5	3,7	Vereinigte Arabische Emirate	7.058,5	4,6
11	Spanien	34.222,0	3,6	Tschechische Republik	28.701,5	3,6	Russische Föderation	58.194,5	3,3	Schweden	6.556,8	4,2
12	Tschechische Republik	28.708,2	2,8	Polen	27.637,0	3,5	Spanien	56.176,7	3,2	Türkei	6.235,7	4,0
13	Russische Föderation	26.354,3	2,8	Japan	22.475,3	2,8	Tschechische Republik	55.409,7	3,2	Australien	5.595,9	3,6
14	Schweden	19.376,6	2,0	Spanien	21.954,7	2,8	Japan	35.624,8	2,0	Saudi-Arabien	5.177,8	3,3
15	Türkei	16.252,5	1,7	Norwegen	17.166,9	2,2	Schweden	32.196,3	1,8	Hongkong	4.018,0	2,6
16	Ungarn	14.133,5	1,5	Ungarn	16.387,9	2,1	Ungarn	30.521,3	1,7	Griechenland	3.934,2	2,5
17	Dänemark	14.053,6	1,5	Irland	13.555,7	1,7	Türkei	26.269,4	1,5	Portugal	3.746,7	2,4
18	Japan	13.149,4	1,4	Schweden	12.819,8	1,6	Dänemark	24.683,3	1,4	Dänemark	3.423,9	2,2
19	Brasilien	10.385,9	1,1	Republik Korea	11.270,6	1,4	Norwegen	24.532,7	1,4	Mexiko	3.180,8	2,1
20	Republik Korea	10.259,0	1,1	Dänemark	10.629,7	1,3	Republik Korea	21.529,6	1,2	Indien	3.041,1	2,0
21	Indien	9.281,7	1,0	Türkei	10.016,8	1,3	Brasilien	19.830,7	1,1	Islamische Republik Iran	2.871,9	1,9
22	Slowakei	8.714,5	0,9	Brasilien	9.444,8	1,2	Slowakei	17.888,9	1,0	Ukraine	2.790,7	1,8
23	Australien	7.849,0	0,8	Slowakei	9.174,4	1,2	Irland	17.710,2	1,0	Luxemburg	2.783,8	1,8
24	Portugal	7.768,5	0,8	Taiwan	6.533,8	0,8	Indien	15.522,4	0,9	Südafrika	2.294,0	1,5
25	Südafrika	7.655,8	0,8	Rumänien	6.463,6	0,8	Rumänien	13.755,6	0,8	Kanada	2.260,3	1,5
26	Finnland	7.643,6	0,8	Indien	6.240,6	0,8	Finnland	13.674,5	0,8	Ägypten	2.061,7	1,3
27	Vereinigte Arabische Emirate	7.575,2	0,8	Finnland	6.030,9	0,8	Südafrika	13.017,5	0,7	Finnland	1.612,7	1,0
28	Norwegen	7.365,8	0,8	Malaysia	5.740,7	0,7	Taiwan	12.581,1	0,7	Belarus	1.590,4	1,0
29	Rumänien	7.292,0	0,8	Südafrika	5.361,7	0,7	Portugal	11.790,3	0,7	Katar	1.449,0	0,9
30	Mexiko	6.883,6	0,7	Singapur	4.705,1	0,6	Singapur	10.668,4	0,6	Kroatien	1.324,5	0,9
31	Kanada	6.443,3	0,7	Kanada	4.183,0	0,5	Kanada	10.626,4	0,6	Singapur	1.258,2	0,8
32	Taiwan	6.047,3	0,6	Portugal	4.021,8	0,5	Mexiko	10.586,4	0,6	Israel	1.187,1	0,8
33	Singapur	5.963,3	0,6	Thailand	3.857,8	0,5	Australien	10.102,1	0,6	Kuwait	1.135,3	0,7
34	Griechenland	5.845,9	0,6	Kasachstan	3.842,0	0,5	Malaysia	10.045,4	0,6	Brasilien	941,1	0,6
35	Saudi-Arabien	5.820,5	0,6	Mexiko	3.702,8	0,5	Luxemburg	8.228,0	0,5	Rumänien	828,4	0,5
36	Hongkong	5.584,7	0,6	Slowenien	3.659,0	0,5	Vereinigte Arabische Emirate	8.091,8	0,5	Estland	768,9	0,5
37	Luxemburg	5.505,9	0,6	Indonesien	3.618,2	0,5	Griechenland	7.757,7	0,4	Marokko	761,7	0,5
38	Ukraine	4.397,3	0,5	Libysch-Arabische Dschamahirija	3.103,0	0,4	Slowenien	7.249,2	0,4	Libanon	745,9	0,5
39	Malaysia	4.304,7	0,5	Vietnam	2.946,4	0,4	Hongkong	7.151,3	0,4	Irak	738,4	0,5
40	Irland	4.154,5	0,4	Luxemburg	2.722,1	0,3	Thailand	6.636,5	0,4	Jordanien	735,4	0,5
41	Islamische Republik Iran	3.790,0	0,4	Bangladesch	2.358,1	0,3	Saudi-Arabien	6.463,3	0,4	Algerien	729,0	0,5
42	Slowenien	3.590,3	0,4	Philippinen	2.268,2	0,3	Ukraine	6.003,9	0,3	Bermuda	616,2	0,4
43	Ägypten	3.023,9	0,3	Australien	2.253,1	0,3	Indonesien	5.627,1	0,3	Argentinien	591,0	0,4
44	Israel	2.879,0	0,3	Nigeria	2.005,2	0,3	Kasachstan	5.223,2	0,3	Serbien	559,0	0,4
45	Thailand	2.778,7	0,3	Griechenland	1.911,7	0,2	Islamische Republik Iran	4.708,0	0,3	Oman	530,5	0,3
46	Argentinien	2.393,6	0,3	Argentinien	1.802,5	0,2	Israel	4.571,0	0,3	Bulgarien	529,4	0,3
47	Bulgarien	2.175,2	0,2	Israel	1.691,9	0,2	Vietnam	4.428,9	0,3	Usbekistan	497,7	0,3
48	Belarus	2.051,2	0,2	Bulgarien	1.645,8	0,2	Argentinien	4.196,1	0,2	Zypern	457,1	0,3
49	Kroatien	2.040,1	0,2	Chile	1.628,2	0,2	Libysch-Arabische Dschamahirija	4.055,8	0,2	Kaimaninseln	407,3	0,3
50	Indonesien	2.008,9	0,2	Ukraine	1.606,6	0,2	Ägypten	3.986,1	0,2	Lettland	379,0	0,2
	Insgesamt	951.959,5		Insgesamt	797.096,9		Insgesamt	1.749.056,3		Insgesamt	154.862,6	

Quelle: destatis 2011, eigene Berechnungen.

Wachstumsschub durch die Währungsunion konnten jedoch insgesamt nicht erfüllt werden.

Somit hat Deutschland auch nicht durch eine überproportionale Ausweitung seiner Exporte in diese Länder dort aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit eine Verdrängung von Arbeitsplätzen beim Warenhandel seit Einführung des Euro herbeiführen können. Auch Frankreich konnte wenig von dieser weiteren wirtschaftlichen Integration in dieser Zeit profitieren. Das Land folgt weitgehend der Entwicklung, die auch in Deutschland zu beobachten ist. Die Zugehörigkeit zur Währungsunion spielte hier keine Rolle. Auch Großbritannien und Italien konnten ihre Exporte in die Mitgliedsländer des Binnenmarkts nicht ausweiten. Dies gilt ebenso für Dänemark. Offenbar spielt der Euro als gemeinsame Währung für die Handelsausweitung dieser Länder keine Rolle. Es gibt auch für diese Länder einen endogenen Zwang, sich in ihrer Wechselkursentwicklung nicht zu sehr vom Euro abzukoppeln.

Mithin hat offenbar der Vorteil bei den Lohnstückkosten, der immer wieder als Grund für einen Verdrängungswettbewerb Deutschlands gegenüber den anderen Ländern der Eurozone und des EU-27-Binnenmarkts angeführt wird, auch hier keine entscheidende Rolle gespielt. Sonst hätte sich dies in entsprechenden Exportquoten beim Extrahandel zeigen müssen. Dies ist aber nicht der Fall gewesen.

Ein Blick auf die Werte der Tabelle 2 zeigt, dass der Anstieg in der zurückliegenden Dekade von 2001 bis 2010 keineswegs einen deutlichen Anstieg des Extrahandels innerhalb der EU 27 bei den Wareneinfuhren aufzuweisen hatte. Bis zum Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2007 blieb die Extrahandelsquote der Einfuhren aus den EU-27-Mitgliedsländern nahezu konstant. Insbesondere Deutschlands Einfuhranteil am Extrahandel der EU 27 zeigt ebenfalls kaum einen Anstieg. Im Jahr 2009 lag er auf dem gleichen Anteilswert wie im Jahr 2001. Nur im Jahr 2010 ist ein Anstieg um 1,1% feststellbar. Deutschland hat

Tab. 2
Anteile des Extrahandels der EU-27-Mitgliedsländer an deren gesamten Einfuhren

	Einfuhranteile der EU 27 (Extrahandel) an den gesamten Einfuhren des jeweiligen Landes in % (Warengruppen SITC 0 bis 6)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europäische Union (27 Länder)	35,4	34,2	33,9	34,0	35,5	35,9	35,6	37,2	36,2	38,0
Deutschland	35,4	34,3	33,9	34,4	35,5	36,3	35,4	36,4	35,4	36,5
Frankreich	32,5	31,4	29,8	30,4	32,5	30,8	30,5	31,8	30,8	31,7
Vereinigtes Königreich	46,4	42,7	43,3	44,0	43,7	42,3	45,2	46,7	47,1	48,5
Italien	38,1	37,2	36,7	37,8	40,6	42,4	42,3	45,4	42,6	45,2
Niederlande	46,1	44,8	45,1	46,8	50,6	50,2	49,9	51,9	51,0	53,4
Belgien	28,0	27,1	26,4	27,2	27,9	28,5	29,4	30,1	28,9	30,7
Schweden	30,0	28,9	28,1	27,8	29,6	30,3	28,9	30,9	32,0	32,9
Spanien	31,3	30,9	30,7	32,1	35,8	38,2	37,0	40,7	37,7	42,4
Irland	33,1	33,0	37,2	34,2	33,3	31,5	30,0	30,1	34,5	32,7
Österreich	19,5	19,2	18,2	17,3	19,5	20,3	20,7	22,0	22,1	22,5
Finnland	30,6	30,1	31,7	32,7	33,3	36,0	35,9	38,0	35,0	35,8
Dänemark	27,3	25,2	26,6	29,2	29,0	27,8	27,2	28,4	30,2	29,4
Polen	30,3	30,3	30,4	24,7	24,7	27,0	26,7	28,1	27,4	29,2
Tschechische Republik	25,4	27,5	28,6	19,7	18,6	19,5	19,9	23,1	21,9	25,1
Ungarn	34,1	35,0	35,5	31,5	30,1	29,8	30,5	31,8	31,4	32,3
Portugal	23,3	20,1	20,5	22,9	22,4	23,0	23,4	25,2	21,4	24,3
Griechenland	35,7	44,3	41,8	39,8	41,8	42,7	43,7	45,6	43,5	49,0
Rumänien	32,9	31,8	31,8	34,1	37,0	36,6	28,7	30,3	26,9	27,5
Bulgarien	42,9	42,3	42,3	43,0	37,4	38,9	41,5	43,3	40,0	41,3
Slowenien	22,7	22,5	23,5	17,9	20,6	22,3	26,3	28,7	29,1	32,1
Estland	33,6	31,1	35,0	26,3	23,7	25,6	21,4	20,2	19,6	20,3
Lettland	24,0	22,5	24,5	24,3	24,7	23,5	22,6	24,5	24,6	23,9
Litauen	45,3	43,2	43,9	36,5	40,5	37,2	31,7	42,4	40,9	43,4
Luxemburg	18,6	16,7	22,5	24,0	27,2	29,5	26,4	25,1	27,7	18,5
Malta	35,3	31,8	31,8	26,8	24,2	29,3	26,3	24,2	27,2	36,0
Slowakei	28,0	27,0	25,6	21,2	22,2	24,8	25,4	26,9	25,1	28,0
Zypern	41,1	42,5	39,7	30,7	30,8	31,4	31,1	32,1	27,8	30,0

Quelle: Eurostat.

kaum mehr Waren aus den EU-27-Mitgliedsländern bezogen als vor Beginn der Währungsunion.

Frankreichs Importe beim Extrahandel waren seit 2001 leicht rückläufig. Andere große Länder, wie Großbritannien, Italien oder Spanien, haben dagegen erneut seit dem Jahr 2001 deutlich mehr aus dem übrigen Ausland importiert. Gleichfalls haben die kleineren Mitgliedsländer, insbesondere auch die Beitrittsländer aus Osteuropa, deutliche Vorteile aus dem gemeinsamen Binnenmarkt hinsichtlich des ungehinderten Marktzugangs erzielen könne. Andere Länder, wie beispielsweise Zypern, mussten sogar einen deutlichen Rückgang beim Extrahandel bei den Importen von 41,1% im Jahr 2001 auf 30% im Jahr 2010 verzeichnen. Wenn man also die Rolle Deutschlands betrachtet, dann zeigt sich hinsichtlich der Importe aus den EU-27-Mitgliedsländern kaum ein größerer Zuwachs. Nur seit Ausbruch der Krise im Jahr 2008 nehmen die Importe aus diesen Ländern zu, d.h. Deutschland hat aufgrund seines überdurchschnittlichen Wachstums

gegenüber den EU-27-Ländern diesen günstigere Exportchancen nach Deutschland eröffnet. Deutschlands Wirtschaftsaufschwung nach dem drastischen Einbruch nutzte den übrigen EU-Ländern und schadete ihnen nicht.

Solche Muster zeigen sich auch, wenn man diese Entwicklungen anhand der jeweiligen Anteile der einzelnen Länder am gesamten Extrahandel der EU 27 betrachtet. Hier steigt zwar der Ausfuhranteil Deutschland in den Jahren 2001 bis 2010 um 1,8 Prozentpunkte. Stattdessen sind es auch hier eher die kleineren Länder, wie die Niederlande oder Belgien, die ihren Anteil um 1,9 bzw. 0,9 Prozentpunkte im Zeitraum 2001 bis 2010 ausweiten konnten. Des Weiteren sind es die osteuropäischen Beitrittsländer, Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, die Slowakei, Litauen und Rumänien, die einen deutlichen Zuwachs gegenüber den westeuropäischen Ländern zu verzeichnen hatten. Bemerkenswert ist gleichfalls, dass Portugal und Griechenland ihre Anteile weitgehend halten konnten. Sie sind also nicht Opfer des deutschen Export-

Tab. 3
Anteile des Extrahandels der einzelnen EU-27-Mitgliedsländer an den gesamten Extrahandelsausfuhren

	Ausfuhranteile der einzelnen EU-27-Mitgliedsländer (Extrahandel) am gesamten Extrahandel des jeweiligen Landes in % (Warengruppen SITC 0 bis 6)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europäische Union (27 Länder)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deutschland	26,3	26,7	26,8	27,2	26,5	27,7	27,4	27,5	27,6	28,1
Frankreich	14,6	13,7	13,3	13,0	12,9	11,7	11,3	11,6	11,9	11,4
Vereinigtes Königreich	13,8	12,8	12,7	12,1	12,5	11,4	10,8	10,3	10,3	10,5
Italien	12,0	11,8	11,5	11,4	11,0	11,1	11,5	11,6	11,3	10,7
Niederlande	5,4	5,7	5,9	6,1	6,3	6,6	7,1	7,0	7,4	7,3
Belgien	5,3	6,3	5,9	5,9	5,9	5,9	6,1	5,7	5,8	6,2
Schweden	3,9	4,0	4,3	4,3	4,1	4,0	3,9	3,8	3,6	3,8
Spanien	3,8	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,4	4,4	4,5	4,4
Irland	3,7	3,6	3,5	3,3	3,0	2,7	2,6	2,4	2,9	2,7
Österreich	2,2	2,3	2,4	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5
Finnland	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	1,8	1,8
Dänemark	2,0	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	2,0	1,9
Polen	0,9	0,9	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7	2,0	1,8	1,9
Tschechische Republik	0,6	0,7	0,6	0,7	0,9	0,9	1,1	1,1	1,1	1,2
Ungarn	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Portugal	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
Griechenland	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Rumänien	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8
Bulgarien	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Slowenien	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Estland	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Lettland	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Litauen	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Malta	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Slowakei	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6
Zypern	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Eurostat.

wachstums innerhalb der EU 27. Vielmehr zeigt sich hier, wie nicht anders zu erwarten, dass die osteuropäischen neuen Mitgliedsländer aufgrund ihres späteren Beitritts als die westeuropäischen in der zurückliegenden Dekade vom EU-Binnenmarkt und der Eurozone – soweit sie Mitglied dieser geworden sind – am stärksten zu Lasten der bisherigen großen westeuropäischen Mitgliedsländer, mit Ausnahme Deutschlands, profitiert haben. Deutschland hat zwar seinen Extrahandel bei den Ausfuhren ausgeweitet, aber die Exporterfolge der osteuropäischen Länder auf dem EU-Binnenmarkt sind insgesamt weitaus gewichtiger mit 4 Prozentpunkten Zuwachs im Zeitraum von 2001 bis auf 2010. Es ist daher die gesunkene Wettbewerbsfähigkeit der großen westeuropäischen Länder gegenüber den osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten, die den Verlust am Extrahandel bei den Ausfuhren erklären. Aus Sicht der Extrahandelsstatistik ist es zunächst die Osterweiterung, die hier bedeutsamer als der deutsche Handelserfolg zu Buche schlägt. Osteuropäische Länder haben daher zu Lasten der süd- und westeuropäischen Länder seit

der Einführung des Euro und ihrem Beitritt zum gemeinsamen Binnenmarkt am meisten von den dadurch für sie neu geschaffenen Rahmenbedingungen profitiert.

Bei der Betrachtung der Importseite wird diese Entwicklung noch deutlicher. Deutschlands Anteil ist hier sogar mit 0,2 Prozentpunkten leicht rückläufig. Gewinner bei den Importen sind hier insbesondere die Niederlande und Spanien zu Lasten Frankreichs und Großbritanniens. Im Fall der Niederlande kann allerdings die seit Abschaffung der Zollgrenzen schwierigere Erfassung der Weiterleitung in andere Mitgliedsländer des EU-27-Binnenmarkts eine Überschätzung zur Folge haben. Dies gilt sowohl bei den Einfuhren als auch bei den Ausfuhren.

Ein Teil der Handelsanteile könnte insbesondere auch Deutschland zugerechnet werden, da der Hafen von Rotterdam als Ausfuhrhafen auch innerhalb der EU 27 eine besondere Rolle beim Extrahandel insbesondere Deutschlands

Tab. 4
Anteile des Extrahandels der einzelnen EU-27-Mitgliedsländer an den gesamten Extrahandelseinfuhren

	Einfuhranteile der einzelnen EU-27-Mitgliedsländer (Extrahandel) am gesamten Extrahandel des jeweiligen Landes in % (Warengruppe SITC o bis 6)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europäische Union (27 Länder)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Deutschland	19,6	19,0	19,4	19,2	18,8	19,4	19,0	18,7	19,5	19,4
Frankreich	12,2	11,7	11,2	11,2	11,2	9,8	9,8	9,9	10,3	9,6
Vereinigtes Königreich	18,2	17,6	16,3	16,2	15,3	15,0	14,3	12,8	13,5	13,6
Italien	10,3	10,4	10,3	10,5	10,6	11,1	11,0	11,1	10,5	11,0
Niederlande	11,0	11,1	11,3	11,7	12,5	12,3	12,5	13,1	13,4	13,8
Belgien	5,7	6,1	5,9	6,1	6,1	5,9	6,2	6,1	6,1	6,0
Schweden	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,5
Spanien	5,5	5,7	6,0	6,5	7,1	7,4	7,3	7,4	6,6	6,7
Irland	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,4	1,3	1,1	1,3	1,0
Österreich	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	1,6	1,7	1,8	1,9	1,8
Finnland	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5	1,3	1,2
Dänemark	1,4	1,4	1,4	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,5	1,3
Polen	1,7	1,9	2,0	1,7	1,7	2,0	2,3	2,6	2,4	2,6
Tschechische Republik	1,1	1,3	1,4	1,1	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4	1,6
Ungarn	1,3	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4
Portugal	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
Griechenland	1,3	1,6	1,8	1,6	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8	1,6
Rumänien	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	0,9	0,9
Bulgarien	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6	0,5
Slowenien	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Estland	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Lettland	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Litauen	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4	0,5
Luxemburg	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2
Malta	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Slowakei	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,8	0,9
Zypern	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Quelle: Eurostat.

Tab. 5
Handelsbilanzsalden der einzelnen EU-27-Mitgliedsländern am gesamten Intrahandel der EU 27 in Mrd. Euro

	Handelsbilanzsalden der einzelnen EU-27-Mitgliedsländer des jeweiligen Landes im Extrahandel in Mrd. Euro (Warengruppen SITC 0 bis 6)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Europäische Union (27 Länder)	-94,436	-45,068	-66,028	-74,567	-126,849	-192,686	-194,459	-256,424	-109,353	-158,986
Deutschland	39,948	60,624	52,107	61,554	56,862	59,201	67,682	67,629	67,069	85,981
Frankreich	10,112	13,102	10,538	8,658	4,499	3,279	393	-3,687	6,806	8,538
Vereinigtes Königreich	-55,975	-50,080	-42,713	-51,213	-48,635	-70,155	-71,698	-66,619	-49,485	-64,068
Italien	5,867	8,094	3,076	408	-9,183	-20,662	-15,317	-21,461	-3,072	-21,435
Niederlande	-59,700	-53,326	-54,257	-62,562	-81,907	-89,768	-91,202	-113,575	-81,145	-109,359
Belgien	-8,999	-739	-3,307	-5,758	-8,919	-10,986	-13,194	-21,248	-9,081	-7,945
Schweden	13,487	15,267	16,545	18,141	16,548	16,090	15,481	14,437	11,527	14,116
Spanien	-20,728	-20,322	-22,408	-28,917	-40,380	-50,985	-51,025	-58,276	-29,981	-40,863
Irland	14,436	13,470	13,104	14,293	13,551	13,416	14,045	14,596	16,756	21,988
Österreich	3,622	4,947	5,202	8,537	8,367	8,265	8,134	6,695	5,149	6,056
Finnland	7,893	7,664	6,776	7,242	7,011	6,354	6,927	5,220	4,749	5,360
Dänemark	3,791	4,966	3,972	2,238	2,441	2,410	3,090	2,956	3,868	6,224
Polen	-9,426	-9,520	-9,749	-5,923	-4,788	-8,751	-10,699	-14,244	-9,455	-14,073
Tschechische Republik	-5,279	-5,992	-7,605	-3,960	-2,351	-3,667	-4,005	-7,271	-4,185	-7,937
Ungarn	-7,271	-8,315	-8,974	-7,765	-6,444	-6,102	-6,638	-7,448	-4,821	-5,071
Portugal	-5,221	-3,446	-3,265	-4,378	-5,384	-5,156	-5,271	-6,244	-3,198	-4,660
Griechenland	-8,542	-10,478	-12,435	-12,493	-12,969	-15,686	-19,005	-22,445	-16,305	-17,459
Rumänien	-2,569	-2,164	-2,887	-4,159	-5,399	-7,248	-6,448	-7,400	-2,996	-2,491
Bulgarien	-1,242	-1,260	-1,607	-1,981	-991	-1,375	-3,790	-4,780	-2,653	-1,820
Slowenien	461	838	716	1,713	1,559	1,569	692	167	241	-926
Estland	-923	-914	-1,300	-824	-596	-81	-54	333	551	878
Lettland	-459	-426	-605	-659	-755	-808	-854	-524	57	246
Litauen	-1,791	-1,739	-1,454	-1,181	-1,805	-1,649	-1,231	-2,593	-1,156	-1,557
Luxemburg	-1,284	-972	-1,968	-2,602	-3,237	-4,332	-3,441	-3,526	-3,056	-987
Malta	-32	237	111	240	201	66	227	231	60	-25
Slowakei	-3,290	-3,116	-2,382	-2,111	-2,896	-4,510	-5,589	-6,444	-4,334	-6,115
Zypern	-1,322	-1,469	-1,258	-1,108	-1,250	-1,414	-1,668	-1,981	-1,265	-1,581

Quelle: Eurostat.

entlang der Rheinschiene einnimmt (vgl. Gehle-Dechant und Krockow 2009). Auch hier wird das Bild bestätigt, dass es vorrangig die Integrationseffekte der neuen Mitgliedsländer Osteuropas sind, die, neben einem gewissen sekundären Effekt Deutschlands, einen Handelsverlagerungseffekt in der zurückliegenden Dekade ausgelöst hat. Deutschland hat jedoch weitaus stärker seinen Handel in die übrige Welt ausgeweitet, als dass es einen intensiven Verdrängungswettbewerb innerhalb der EU 27 oder Eurozone aufgrund niedrigerer Lohnkostenvorteile gesucht hätte. Als führender Hersteller von Automobilen und Investitionsgütern weltweit wie auch innerhalb des EU-Binnenmarkts hat es aber offensichtlich überall Marktanteile hinzugewonnen. Diese Beobachtung passt in das Bild der modernen Handelstheorie (vgl. Krugmann 1992).

Es zeigt sich daher, dass der Exporterfolg der deutschen Wirtschaft weitaus weniger zu Lasten der Mitgliedsländer des EU-Binnenmarkts erzielt worden ist, als dies von den Kritikern des exportorientierten Wachstums innerhalb Europas geltend gemacht werden soll. Die sich im Zuge der Globalisierung weiter vertiefende internationale Spezialisierung und Arbeitsteilung hat die komparativen Vorteile des Produktions-

standorts Deutschland weiter in den Bereichen zunehmen lassen, in denen es bereits vorher komparative Vorteile besessen hat. Dies sind insbesondere die Kernbereiche der Investitionsgüter mit den Schwerpunkten Fahrzeugbau, Maschinenbau, Elektrotechnik und chemische Erzeugnisse. Mit dem rapiden Wachstum des Welthandels hat die deutsche Wirtschaft hiervon im globalen Maßstab sehr viel mehr profitiert, als dies allein im europäischen Binnenmarkt der Fall war. Die dortige relativ zur Weltwirtschaft existierende Wachstumsschwäche verlagerte den deutschen Warenhandel vielmehr in andere Teile der Welt, die ein deutlich höheres Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten. Hier sind insbesondere die USA sowie die BRICS-Staaten zu nennen.

Leistungsbilanzsalden insbesondere im Reiseverkehr

Was Deutschland im Extrahandel an Überschüssen erwirtschaftet, wird zu einem erheblichen Teil wieder beim Dienstleistungshandel insbesondere im Reiseverkehr ausgeglichen. Deutschland verzeichnete so beim Reiseverkehr im Jahr 2005 ein Defizit von rund 35 Mrd. Euro (vgl. Tab. 6). Dabei

Tab. 6
Reiseverkehr in der Zahlungsbilanz 2005 in Mill. Euro

Land	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Europäische Union	232 590	235 628	- 3 038
Belgien	7 929	11 939	- 4 010
Tschechische Republik	3 726	1 942	1 784
Dänemark	3 977	5 195	- 1 218
Deutschland	23 473	58 430	- 34 957
Estland	766	360	406
Griechenland	11 037	2 446	8 591
Spanien	38 494	12 125	26 369
Frankreich	33 981	25 070	8 911
Irland	3 813	4 882	- 1 069
Italien	28 400	17 960	10 440
Zypern	1 879	751	1 128
Lettland	278	476	- 198
Litauen	741	599	142
Luxemburg	2 906	2 398	508
Ungarn	3 433	2 348	1 085
Malta	610	217	393
Niederlande	8 420	12 996	- 4 576
Österreich	12 432	8 883	3 549
Polen	5 058	3 509	1 549
Portugal	6 376	2 473	3 903
Slowenien	1 449	770	679
Slowakei	1 011	731	280
Finnland	1 757	2 460	- 703
Schweden	5 957	8 667	- 2 710
Vereinigtes Königreich	24 687	48 001	- 23 314
Island	331	788	- 457
Norwegen	2 641	7 841	- 5 200

Salden weichen aufgrund von Rundungsdifferenzen teilweise von den Salden ab, die Spörel veröffentlicht hat. Diese wurden als Differenz aus den ganzzahligen Einnahmen und Ausgaben berechnet.

Quelle: Spörel (2007).

sind vor allem die südeuropäischen Länder als Reiseziele bei den deutschen Reisenden besonders beliebt (vgl. Tab. 7; vgl. Wirtschaft und Statistik 2007).

Die Überschüsse im Warenhandel gegenüber den übrigen Ländern der EU 27 bzw. der Eurozone relativieren sich also, zieht man die Leistungsbilanz und die darin bei Deutschland besonders gewichtigen Defizite beim Reiseverkehr mit heran. Ein weiterer Faktor, der derzeit wieder an Bedeutung gewinnt, sind die Übertragungen von Einkommen von Arbeitskräften aus diesen Ländern, die in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen. Damit entlastet Deutschland den Arbeitsmarkt der Länder, aus denen diese Arbeitskräfte abwandern, und schafft mittels Transferzahlungen weitere Einnahmen.

Saldiert man den Handelsbilanzüberschuss aus dem Extrahandel aus dem Jahr 2005 von Deutschland mit rund 57 Mrd. Euro mit dem Defizit aus dem Reiseverkehr des glei-

chen Jahres von rund 35 Mrd. Euro, dann bleibt ein Handelsbilanzüberschuss von 22 Mrd. Euro übrig. Wahrhaftig kein Betrag, der zu der Aussage berechtigt, Deutschland sei der größte Gewinner des EU-Binnenmarkts und der Währungsunion.

Reale effektive Wechselkurse der Eurozone im Vergleich

Der effektive Wechselkurs dient der Messung der Wertentwicklung einer Währung gegenüber den Wechselkursen zu anderen Währungen. Er ist damit methodisch mit dem Preisindex hinsichtlich der durchschnittlichen internationalen Wettbewerbsfähigkeit vergleichbar. Als Gewichte gehen dabei die jeweiligen Anteile des bilateralen Handels mit den einzelnen Ländern ein. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIS) veröffentlicht regelmäßig aufgrund monatlicher Durchschnittswerte zwei reale Wechselkursindizes (vgl. Klau und Fung 2006). Dabei wird neben der Veränderung der Wechselkurse und der Gewichtung mit den Handelsanteilen von 67 Ländern (zuvor wurden nur 27 berücksichtigt) auch die Veränderung der Inflationsraten innerhalb der Länder berücksichtigt. Die BIS verwendet dafür die Verbraucherpreisindizes als Maß für die allgemeine inländische Inflationsentwicklung. Schließlich wird die Wettbewerbsfähigkeit sowohl durch die Veränderungen der Gesamtheit der bilateralen Wechselkurse, der Handelsströme sowie der inländischen Inflationsentwicklung insgesamt beeinflusst. Es ist damit ein integriertes zusammengesetztes Maß für die Gesamtheit aller dieser Einflussgrößen und bildet die preisliche internationale Wettbewerbsfähigkeit besser ab als nur ein Vergleich auf Basis der realen Lohnstückkosten. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit der effektiven realen Wechselkurse untereinander wurden diese auf eine gemeinsame Indexbasis (Basisjahr: 2010) normalisiert. Durch diesen Indikator werden auch Effekte aufgrund von Inflationsdifferenzialen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern der Eurozone hinsichtlich der inländischen Inflationsentwicklung erfasst. Lohnsteigerungen, die sich in höheren inländischen Verbraucherpreisen niederschlagen, aber nur dann wenn sie voll überwältigt werden können, werden also berücksichtigt.

Zunächst wurde der Index des realen effektiven Wechselkurses, im Folgenden kurz der Wechselkurs, der Eurozone, denen der USA, China, Indiens, Südkorea, Japan, Malaysias und Thailands gegenübergestellt. Der Wechselkurs der

Tab. 7
Die jeweils drei wichtigsten Herkunftsländer ausländischer Touristen für die Länder der Europäischen Union sowie Island und Norwegen 2005

Zielland	Anteil der Übernachtungen von Gästen aus den jeweils drei wichtigsten Herkunftsländern an den Übernachtungen von Nichtinländern insgesamt						
	1. Markt		2. Markt		3. Markt		Zusammen
	Land	%	Land	%	Land	%	%
Europäische Union	Deutschland	23,8	Vereinigtes Königreich	17,3	Niederlande	8,0	49,1
Belgien	Niederlande	31,7	Vereinigtes Königreich	14,1	Deutschland	12,6	58,4
Tschechische Republik	Deutschland	30,0	Vereinigtes Königreich	9,2	Italien	6,0	45,2
Dänemark	Deutschland	29,5	Schweden	16,6	Norwegen	16,4	62,5
Deutschland	Niederlande	17,5	Vereinigte Staaten	9,2	Vereinigtes Königreich	8,2	34,9
Estland	Finnland	53,0	Schweden	7,9	Deutschland	7,2	68,1
Griechenland	Deutschland	22,9	Vereinigtes Königreich	18,8	Italien	7,4	49,1
Spanien	Vereinigtes Königreich	33,0	Deutschland	26,1	Niederlande	5,7	64,8
Frankreich	Vereinigtes Königreich	20,8	Niederlande	16,2	Deutschland	12,1	49,1
Irland	–	–	–	–	–	–	–
Italien	Deutschland	30,0	Vereinigtes Königreich	8,6	Vereinigte Staaten	7,7	46,3
Zypern	Vereinigtes Königreich	55,8	Deutschland	10,5	Russische Föderation	5,1	71,4
Lettland	Deutschland	15,8	Finnland	11,0	Vereinigtes Königreich	8,2	35,0
Litauen	Deutschland	18,7	Polen	13,1	Russische Föderation	8,3	40,1
Luxemburg	Niederlande	40,3	Belgien	19,5	Deutschland	10,5	70,3
Ungarn	Deutschland	30,7	Vereinigtes Königreich	7,6	Österreich	6,6	44,9
Malta ^{a)}	Vereinigtes Königreich	40,5	Deutschland	12,1	Italien	6,6	59,2
Niederlande	Deutschland	39,8	Vereinigtes Königreich	14,5	Belgien	9,5	63,8
Österreich	Deutschland	55,1	Niederlande	9,3	Vereinigtes Königreich	4,8	69,2
Polen	Deutschland	44,8	Vereinigtes Königreich	5,9	Vereinigte Staaten	4,4	55,1
Portugal ^{a)}	Vereinigtes Königreich	29,6	Deutschland	16,3	Spanien	10,7	56,6
Slowenien	Italien	19,6	Österreich	15,5	Deutschland	15,5	50,6
Slowakei	Tschechische Republik	28,0	Deutschland	20,9	Polen	12,1	61,0
Finnland	Schweden	13,3	Deutschland	12,1	Russische Föderation	11,1	36,5
Schweden	Norwegen	24,5	Deutschland	19,3	Dänemark	9,7	53,5
Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten	20,2	Deutschland	9,3	Frankreich	7,1	36,6
Island	Deutschland	17,5	Vereinigtes Königreich	13,5	Vereinigte Staaten	10,2	41,2
Norwegen	Deutschland	22,8	Dänemark	13,9	Schweden	11,4	48,1

^{a)} Daten von 2004.

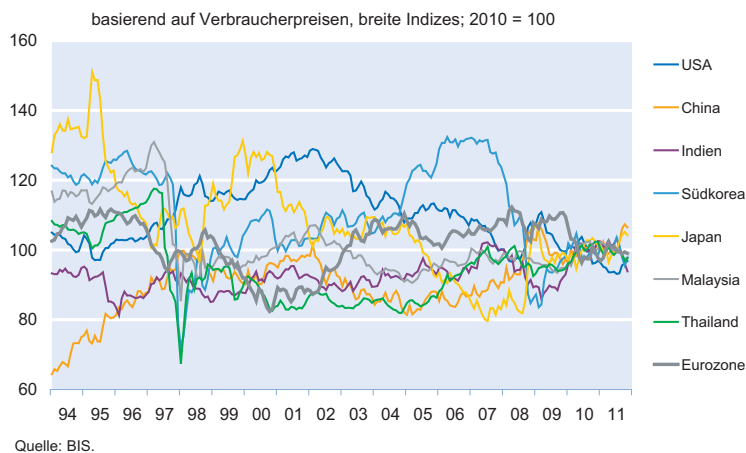
Quelle: Spörel (2007).

Eurozone ist vergleichsweise stabil über den Beobachtungszeitraum von 1994 bis 2011. Selbst der Wechselkurs der USA schwankt deutlich stärker. Einer Aufwertung um fast 30 Indexpunkte im Jahr 2002 folgt eine Abwertung auf fast 95 Indexpunkte im Jahr 2011. Im relativen Vergleich zum Index der Eurozone ist diese Abweichung noch ausgeprägter. Auch China weist einen deutlichen Aufwertungsschub in den 1990er Jahren von 65 Indexpunkten im Jahr 1994 auf rund 100 Indexpunkte im Jahr 1998 auf. Seitdem blieb er bis zum Jahr 2002 relativ stabil, um danach wieder auf etwas mehr als 80 Indexpunkte zurückzufallen. Nach massivem Druck der USA, den Yuan gegenüber dem US-Dollar aufzuwerten, fand erneut eine Phase der schrittweisen Aufwertung statt, die im Jahr 2008 mit etwa 110 Indexpunkten einen vorübergehenden Gipfel erreichte. Mit Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise setzte dieser Prozess vorübergehend aus. Allerdings gibt es seit 2010 aufgrund einer überdurchschnitt-

lichen inländischen Inflationsbeschleunigung in China am aktuellen Rand einen erneuten Aufwertungsprozess. Japan gehört hingegen zu den Ländern, die insbesondere in der zurückliegenden Dekade massiv ihre Währung gegenüber ihren Handelspartnern abgewertet haben. Von rund 130 Indexpunkten im Jahr 2000 fiel der Wechselkurs auf 80 im Jahr 2007. Seitdem steigt er wieder an und liegt am aktuellen Rand knapp unter 110 Indexpunkten. Hinzu kommt, dass sich die massiven Abwertungen der anderen asiatischen Währungen nach dem Ausbruch der Asienkrise im Jahr 1998 (vgl. Erber 1999) sukzessive wieder abgebaut haben.

Betrachten wir nun die Entwicklung am aktuellen Rand seit Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise, dann hat es den Anschein, dass die Wechselkursschwankungen derzeit deutlich abgenommen haben. Allerdings scheint in der zweiten Jahreshälfte 2011 ein Aufwertungsprozess der US-Währung

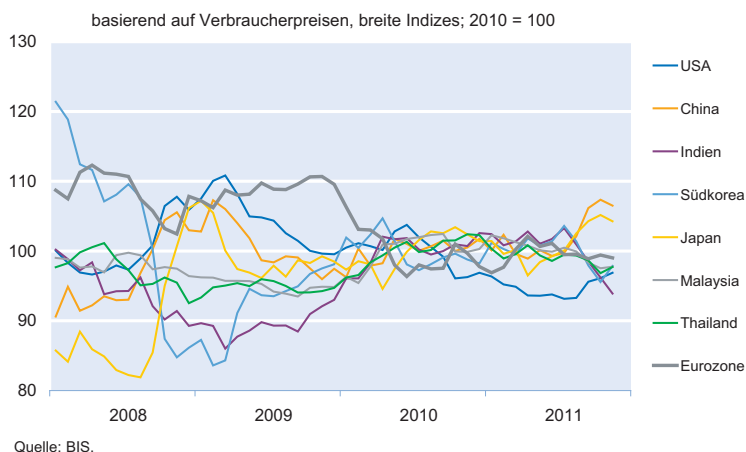
Abb. 4
Effektive reale Wechselkurse



nach einer längeren Phase der Abwertung stattzufinden. Hierzu hat wohl auch die Eurokrise ihren Beitrag geleistet. Gleichgerichtet ist dies vorübergehend in dem zweiten und dritten Quartal 2011 für den chinesischen Renminbi (Yuan) und den japanischen Yen feststellbar. Offenbar haben beide Länder danach währungspolitische Maßnahmen ergriffen, um diese Entwicklung zu stoppen. Offen bleibt die Frage, ob sich die kurzfristigen Entwicklungen in den kommenden Monaten und Jahren fortsetzen werden. Jedenfalls scheint die globale Krise die Bereitschaft der jeweiligen Regierungen wachsen zu lassen, sich ihre Wechselkursentwicklung möglichst nicht zu Lasten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auseinander entwickeln zu lassen. Ein Anstieg der Handelskonflikte scheint gerade jetzt zuzunehmen.

Wenden wir uns nun den Veränderungen der realen effektiven Wechselkurse innerhalb der Eurozone plus Großbritannien als Außenseiter zu. Zunächst sticht heraus, dass Großbritannien mit dem Beginn des Konvergenzprozesses

Abb. 4a
Effektive reale Wechselkurse



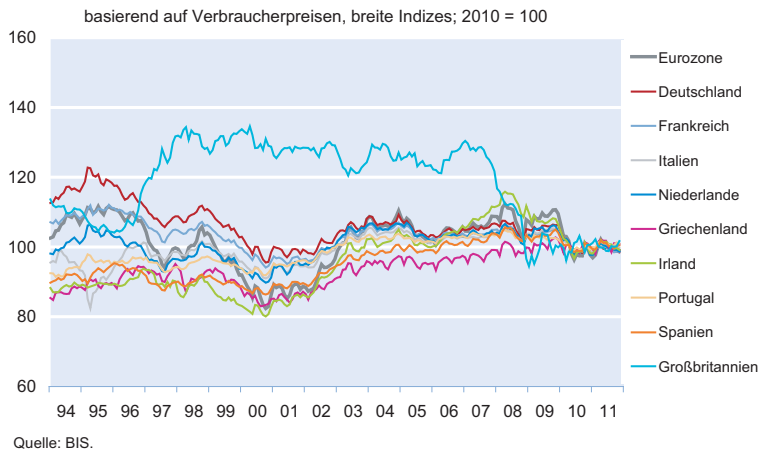
der Beitrittsländer zur Eurozone eine deutliche Aufwertung gegenüber dem Ecu und später dem Euro zu verzeichnen hatte (vgl. Abb. 5). Offensichtlich wollte Großbritannien ein starkes englisches Pfund gegenüber anderen Ländern, insbesondere der Eurozone, etablieren. Das hat gewisse Ähnlichkeiten mit der Phase zwischen den beiden Weltkriegen, als Großbritannien durch die Rückkehr zum Goldstandard seine Währung systematisch gegenüber anderen Leitwährungen überbewertete (vgl. Eichengreen 1992). Insgesamt stieg das britische Pfund um rund 30 Indexpunkte und verharrte dort weitgehend bis zum Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008. Seitdem hat die britische Währung diesen Unterschied rasch abgebaut. Des Weiteren ist

zu konstatieren, dass Deutschland von 1994 bis zum Jahr 2006 im Vergleich zu den übrigen Ländern der Eurozone einen realen effektiven Wechselkurs ausweist, der immer oberhalb derjenigen der übrigen Länder der Eurozone lag. Man kann kaum davon ausgehen, dass hier Deutschland seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit gezielt gegenüber diesen Ländern steigerte.

Allerdings hat mit der Einführung des Euro der Abstand zu den Wechselkursen der anderen Mitgliedsländer der Eurozone abgenommen. Relativ wurde Deutschland also preislich gegenüber anderen Ländern der Eurozone wettbewerbsfähiger, wobei die Ursache in deren stärkeren Preisanstiegen zu sehen ist (vgl. Erber und Hagemann 2010). Man könnte diese Entwicklung dahingehend interpretieren, dass eine große Zahl der Mitgliedsländer der Eurozone zunächst mit einem unterbewerteten Wechselkurs gegenüber den später fixierten Wechselkursrelationen der Eurozone beitraten. Dieser preisliche Wettbewerbsvorteil konnte jedoch auf Dauer nicht gehalten werden, da die Einkommens- und Preisentwicklung diese Vorteile gegenüber Deutschland schrittweise erodierte.

Insbesondere Länder wie Irland und Italien überschritten nach 2006 mit ihrem Wechselkurs den Durchschnittswert der Eurozone. Es ist nicht verwunderlich, dass sich hieraus insbesondere nach Ausbruch der Krise erhebliche Wettbewerbsprobleme ergeben haben. Italien hat nicht zuletzt wegen anderer Faktoren ein strukturelles Wettbewerbsproblem (vgl. Erber 2011a). Bemerkenswert ist auch, dass sich Griechenlands Wechselkurs bis ins Jahr 2009 am unteren Rand der Kurse für die einzelnen Länder sowie des Durchschnitts der Eurozone bewegte.

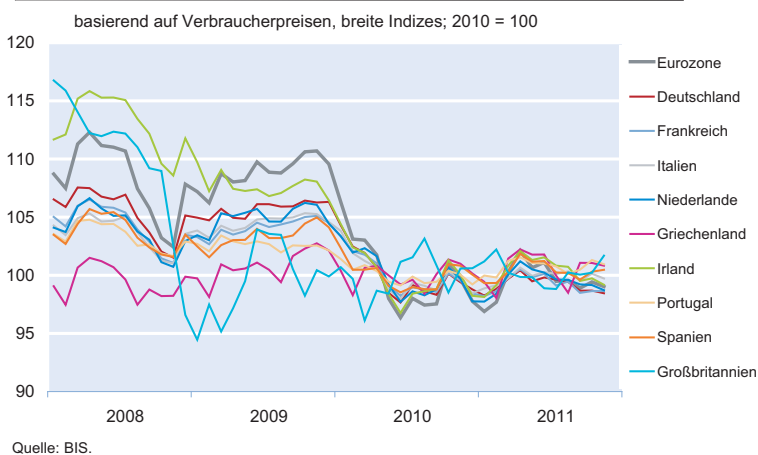
Abb. 5
Effektive reale Wechselkurse



Die Probleme, die Griechenland im Zuge der Staatsschuldenkrise zu verzeichnen hatte, haben also weniger mit der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu tun (vgl. Erber 2011b). Diese traten erst später hinzu.

Das Ergebnis mag letztendlich dasselbe sein, aber die Ursachen liegen nicht so sehr in einem vorsätzlichen Lohndumping. Preis- und Einkommensdisziplin sind ja keineswegs Defizite. Sie werden jedoch zu solchen uminterpretiert, wenn diese in anderen Mitgliedsländern der Eurozone nicht gewahrt worden sind. Die jetzt zum zehnjährigen Jubiläum zur Einführung des Euro immer wieder genannte hohe Preisstabilität des Euro, auch im Vergleich zur DM, hätte es ohne die Disziplin Deutschlands bei der Preis- und Einkommensentwicklung nicht gegeben. Da der reale effektive Wechselkurs eine relative Größe darstellt, kann man die Veränderung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Ländern aus zwei Perspektiven beurteilen. Unstrittig sind die Probleme zahlreicher Mitgliedsländer der Eurozone durch das

Abb. 5a
Effektive reale Wechselkurse



Abschmelzen der preislichen Wettbewerbsvorteile gewachsen. Es verwundert aber nicht, dass der daraus resultierende Korrekturbedarf schwerpunktmäßig bei ihnen lastet.

Griechenland ist allerdings durch die kollektive Abwertung der Wechselkurse der anderen Mitgliedsländer der Eurozone gegenüber Griechenland in Schwierigkeiten geraten und nicht wegen einer hausgemachten Inflation. Es konnte die Abwertungen der anderen Länder nach 2009 nicht nachvollziehen. Damit verschwand der preisliche Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Ländern der Eurozone vollends. Aktuell ist eine starke Konvergenz der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedsländern eingetreten. Damit können aber insbesondere auch andere Faktoren wie qualitative Unterschiede, die nicht über die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gemessen werden, sehr viel mehr auf die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen durchschlagen. Ein weiteres Element besteht darin, dass der Qualitäts-Preis-Trade-off nun zugunsten von qualitativ hochwertigen Produkten deutlicher durchschlägt (vgl. Grossman und Helpman 1991).

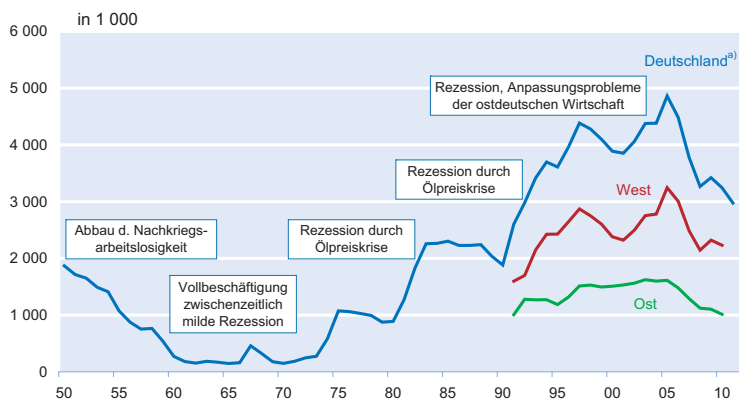
Fazit

Die Untersuchung sollte anhand der allgemein zugänglichen statistischen Daten deutlich machen, dass die Behauptung, Deutschland hätte durch die Währungsunion am meisten von allen Mitgliedsländern profitiert, durchaus mit gebotener Skepsis betrachtet werden kann.

Man war sich insbesondere in Deutschland der Gefahren bewusst, dass das Risiko einer Divergenz der Mitgliedsländer insbesondere mit der wachsenden Anzahl heterogener Mitglieder steigen würde (vgl. De Grauwe 1998). Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakts sollte hier noch präventiv eine Disziplinierung der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden.⁴ Diese rechtlichen Selbstbindungen haben sich jedoch in den folgenden Jahren als unzureichend erwiesen und nicht die erforderliche fiskalische und wirtschaftspolitische Dis-

⁴ Im Rahmen des Maastricht-Vertrags von 1992 einigten sich die EG-Mitgliedstaaten auf Konvergenzkriterien, die Staaten erfüllen müssen, die der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion beitreten und den Euro einführen wollen. Auf Initiative des damaligen deutschen Finanzministers Theo Waigel wurden zwei dieser Kriterien auf dem EG-Gipfel 1996 in Dublin auch über den Euro-Eintritt hinaus festgeschrieben. Mit dem am 17. Juni 1997 beschlossenen Vertrag von Amsterdam wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt geltendes EU-Recht.

Abb. 6
Entwicklung der Anzahl der Arbeitslosen, 1950–2011



^{a)} Bundesgebiet: Bis 1949 ohne Berlin(West) und Saarland, bis 1958 ohne Saarland, bis 1990 Bundesgebiet West (ohne das Gebiet der ehemaligen DDR).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

ziplini gewährleisten können. Insbesondere die im Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbarte No-Bailout-Klausel wurde mit dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise in einzelnen Mitgliedsländern de facto aufgegeben. Die erhoffte abschreckende Wirkung des Vertrags war offensichtlich im Zuge der opportunistischen Auslegung durch die Regierungschefs der Mitgliedsländer und der EU-Kommission nicht realistisch. Jetzt ist guter Rat teuer, und ein blame game hat begonnen.

Aus Sicht des Autors dieses Beitrags findet sich für die Ansicht, Deutschland habe am meisten von der Euro-Einführung profitiert, keine überzeugenden empirischen Belege in

den offiziellen Statistiken. Stattdessen drängt sich eine andere Interpretation auf. Deutschland war, nachdem es eine Beschäftigungskrise mit rund 5 Mill. Arbeitslosen zu verzeichnen hatte, zu massiven Reformen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme gezwungen.

Insbesondere hatte sich in Ostdeutschland die Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt. Dabei bestand aus Sicht der deutschen Wirtschaft eine fehlende Wettbewerbsfähigkeit weniger gegenüber den anderen Mitgliedsländern der Eurozone, sondern gegenüber der übrigen Welt, insbesondere gegenüber den Schwellenländern, wie den BRICS-Staaten. Kombiniert mit einer Innovationspolitik, die die deutsche Wirtschaft vorrangig für einen globalen Innovationswettbewerb

fit machen sollte (vgl. Erber und Hagemann 2007), konnten danach deutliche Exporterfolge auf den Weltmärkten erzielt werden.

Während innerhalb der Eurozone die deutschen Ausfuhren im Extrahandel relativ schleppend verliefen, hierzu trug nicht zuletzt die Wachstumsschwäche der Eurozone maßgeblich bei, wurde Deutschland rasch in den übrigen Ländern mit seinen Produkten zum Exportschlagler (vgl. Deutsche Bundesbank 2011). Deutschland firmierte als sogenannter Exportweltmeister seit dem Jahr 2003 bis zum Jahr 2008.⁵ Dabei waren die Zuwächse außerhalb und nicht

⁵ http://de.wikipedia.org/wiki/Welthandel/Tabellen_und_Grafiken.

Tab. 8
Außenhandel Deutschland nach Ländern innerhalb Europas, 2008–2010

Land bzw. Region	Prozentanteil 2010	Jährliche Veränderungsraten in %			Prozentanteil 2010	Jährliche Veränderungsraten in %		
		2008	2009	2010		2008	2009	2010
		Ausfuhren			Einfuhren			
Eurozone	41,2	-0,5	-18,3	14,3	38,5	2,6	-18,0	18,9
übrige EU-Staaten	19,6	0,4	-22,3	18,3	18,6	2,3	-16,4	21,9
darunter								
Vereinigtes Königreich	6,2	-8,0	-17,0	11,7	4,8	-0,8	-22,1	18,9
Zentral- und osteuropäische Länder ^{a)}	9,8	7,5	-25,8	21,9	10,7	4,0	-12,6	24,7
Schweiz	4,4	7,3	-9,0	17,5	4,1	5,0	-10,2	15,6
USA	6,9	-2,6	-23,9	20,6	5,7	1,0	-15,5	14,7
Japan	1,4	-2,2	-14,6	20,6	2,8	-5,1	-18,1	16,5
BRIC	10,5	15,2	-12,0	36,0	15,5	14,4	-16,4	31,6
darunter								
China	5,6	13,9	9,4	43,9	9,6	7,8	-6,8	35,0
Russland	2,8	14,7	-36,2	27,8	4,0	28,4	-32,1	26,2
Süd und ostasiatische Länder ^{b)}	4,0	19,9	-12,2	33,0	4,9	-6,2	-14,5	37,7
OPEC	2,7	19,9	-12,6	13,9	1,2	42,0	-42,0	19,2
Alle Länder	100,0	2,0	-18,4	18,5	100,0	4,7	-17,5	20,0

^{a)} Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien. – ^{b)} Brunei Daressalam, Hongkong, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Südkorea, Taiwan, Thailand.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Tab. 9
Nachfrage nach Waren- und Dienstleistungen von Unternehmen und Haushalten aus Deutschland aus den übrigen europäischen Ländern, Durchschnitt der Jahre 2008–2010

Land bzw. Region	Deutsche Nachfrage nach Gütern- und Dienstleistungen			Prozentanteile ausgewählter Güter und Dienstleistungen						
	in Mrd. Euro	Prozentanteil an den Ausfuhr der Ursprungsländer	Prozentanteil am BIP der Ursprungsländer	Zwischenprodukte und Energie	Investitionsgüter ohne Automobile und Automobilfahrzeugteile	Automobile und Automobilfahrzeugteile	Konsumgüter ^{a)}	Reise	Transportdienstleistungen	übrige Dienstleistungen
EU	544,5	14,7	5,6	32	14	10	15	7	4	9
Eurozone (16)	368,9	14,7	5,5	32	13	9	15	8	4	8
Frankreich	72,5	15,3	3,8	26	26	10	12	5	3	10
Italien	52,3	13,1	3,4	29	14	10	19	11	3	6
Spanien	30,4	11,5	2,9	19	7	19	12	22	4	7
Niederlande, Belgien und Luxemburg	118,1	15,4	12,2	47	7	5	14	4	4	8
Osterreich	43,9	29,1	15,7	28	12	13	10	14	4	10
Griechenland, Portugal, Zypern, Malta	12,3	10,9	2,9	17	7	5	18	21	18	9
Irland	18,6	12,5	11,3	12	12	0	51	2	1	19
Slowakei, Slowenien	13,0	18,3	13,0	29	14	25	18	2	3	4
Finnland	7,7	10,4	4,3	54	16	4	3	3	3	11
Vereinigtes Königreich	54,5	11,1	3,2	32	15	9	8	3	5	23
Schweden, Dänemark	29,3	10,4	5,3	35	13	5	16	7	5	7
Zentral- und osteuropäische EU-Mitgliedsländer (8) darunter	91,9	22,2	11,4	27	16	18	15	6	6	4
Polen	31,4	23,3	9,2	27	11	13	21	7	8	4
Tschechische Rep.	30,9	29,6	21,5	31	18	18	10	6	3	3
Schweiz	41,9	21,2	11,7	29	18	1	18	6	3	18
Türkei	14,0	12,2	2,8	12	8	7	34	24	5	4

^{a)} Der Anteil bei den Konsumgütern besteht zu einem großen Anteil aus Arzneimitteln, die dieser Kategorie zugeordnet werden. Sie sind jedoch meist nicht dort hergestellt worden, sondern werden zu einem erheblichen Teil an die jeweiligen Handelspartner der EU weitergeleitet.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2011).

innerhalb der Eurozone überproportional. Insbesondere in den USA und den BRICS-Staaten, mit China an der Spitze (vgl. Erber 2011c), wurde das deutsche Export-, und daran gekoppelt das Beschäftigungswunder, erzielt (vgl. Tab. 8). Der vergleichsweise bescheidene Verdrängungseffekt in der Eurozone in den letzten zwei bis drei Jahren im Extrahandel ist dabei von untergeordneter Bedeutung (vgl. Tab. 9).

Stattdessen profitieren die Länder in Europa von der Exportstärke Deutschland in die übrige Welt. Schließlich führt die Verflechtung mit den europäischen Ländern zu einer induzierten Nachfrage, die die Wirtschaft in diesen Ländern insbesondere als Zulieferer Wachstumsimpulse vermittelt. Der Leistungsbilanzüberschuss gegenüber der übrigen Welt mit über 141,4 Mrd. Euro im Jahr 2010 übersteigt deutlich den Wert in der Eurozone.

Offenbar hat die deutsche Wirtschaft, als traditionell exportorientiert, die Chancen der Globalisierung sehr viel erfolgreicher weltweit in den dynamischen Wachstumsregionen nützen können als zahlreiche Länder der Eurozone. Dies schafft jedoch aufgrund der erfolgreichen Markterweiterung positive Rückkopplungseffekte durch Skalen und Scope (vgl. Chandler 1990). Solange daher die Weltwirtschaft deutlich rascher als die Eurozone wächst, bietet die Exportorientierung der deutschen Wirtschaft komparative Vorteile gegenüber anderen Mitgliedsländern der Eurozone, die stärker auf den Binnenmarkt ausgerichtet sind (vgl. Dreger, Bernoth und Junker 2011). Ohne die Leis-

tungsbilanzüberschüsse Deutschlands würde die Eurozone ein ähnlich hohes Leistungsbilanzdefizit wie die USA ausweisen müssen.

Die moderne Außenhandelstheorie legt auch einen viel stärkeren Akzent auf die Innovationsfähigkeit (vgl. Eaton und Kortum 2002) und weitere Faktoren, wie Marktmacht in oligopolistischen Märkten gegenüber dem reinen Preiswettbewerb (vgl. Helpman, Melitz und Rubinstein 2007; 2008; Helpman, Melitz und Yeaple 2004). Der Zugewinn an Weltmarktanteilen der deutschen Wirtschaft besteht daher zu einem erheblich größeren Teil aus der Fähigkeit, innovative Produkte mit hochqualifiziertem Humankapital (vgl. Dreger und Erber 2011; Dreger, Erber und Glocker 2010) insbesondere im Bereich der Investitionsgüter und insbesondere im Automobilbau zu produzieren, die entsprechend höhere Mark-Ups ermöglichen und damit einen ruinösen Preiswettbewerb vermeiden können. Die Obsession, alles nur einer preislichen Wettbewerbsfähigkeit zurechnen zu wollen, wird dem aktuellen Geschehen auf den Weltmärkten nicht mehr gerecht.

Literatur

Buch, C.M. und D. Piazzolo (2001), »Capital and trade flows in Europe and the impact of enlargement«, *Economic Systems* 25(3), 183–214.

Bundesregierung (2011), »Starker Euro wichtig für Deutschland«, *Magazin für Wirtschaft und Arbeit* (1), online verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/02MagazinWirtschaftArbeit/01/s1-starker-euro-wichtig-fuer-deutschland.html>.

Langfristige Baunachfrage: Wohnungsbau auf Expansionskurs, öffentlicher Bau auf Schrumpfkurs

Ausgewählte Ergebnisse der »ifo Bauvorausschätzung Deutschland«

35

Ludwig Dorffmeister und Michael Ebnet

In Deutschland werden die Bauaktivitäten in den nächsten zehn Jahren voraussichtlich moderat zunehmen. 2021 dürfte das Bauvolumen einen Umfang von rund 262 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) erreichen und damit den Wert des Jahres 2011 um knapp 3% bzw. rund 7½ Mrd. Euro übertreffen. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Wohnungsbau zu, der bereits in den vergangenen beiden Jahren kräftig ausgeweitet wurde. Die deutlich verbesserte Einkommenssituation der Privathaushalte, die sehr niedrigen Bauzinsen sowie der Mangel an geeigneten Anlagemöglichkeiten haben zu einer Stimulierung des Wohnungsneubaus geführt. Für die prognostizierte Zunahme des Wohnungsbauvolumens auf 150 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) im Jahr 2021 sprechen u.a. die weiter wachsenden Haushaltszahlen und die günstigen wirtschaftlichen Perspektiven. 2011 wurden gerade einmal Bauleistungen in Höhe von 137 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) erbracht.

Der Wirtschaftsbau hat mittlerweile wieder zu alter Stärke zurückgefunden. Das gewerbliche Bauvolumen belief sich 2011 auf schätzungsweise knapp 80 Mrd. Euro (in Preisen von 2000). Umfangreiche Investitionen in Firmengebäude sowie in die Energieinfrastruktur bescherten dieser Teilsparte eine lebhafte Bautätigkeit, wie sie zuletzt im Jahr 1999 zu beobachten gewesen war. Eine weitere Steigerung der Bauausgaben ist aber aufgrund des bereits erreichten Niveaus nicht zu erwarten. Ungeachtet der positiven wirtschaftlichen Wachstumsaussichten sowie des hohen Investitionsbedarfs in die Infrastrukturnetze dürfte das gewerbliche Bauvolumen bis 2021 deshalb auf einen Wert von rund 77½ Mrd. Euro (in Preisen von 2000) sinken.

Der öffentliche Bau hat in den Jahren 2009 bis 2011 stark von den Sondermitteln aus dem zweiten Konjunkturpaket profitiert. So dürften während dieser Zeit durchschnittlich fast 38 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) pro Jahr in Bauprojekte der öffentlichen Hand geflossen sein. 2008 betrug das öffentliche Bauvolumen aufgrund sprudelnder Steuereinnahmen immerhin nahezu 36 Mrd. Euro (in Preisen von 2000). Langfristig stellt die Instandhaltung bzw. Modernisierung der bestehenden Infrastrukturbauten (Schulen, Straßen etc.) eine enorme Herausforderung dar. Allerdings hat die Haushaltssanierung von Bund, Ländern und Gemeinden allerhöchste Priorität, so dass das öffentliche Bauvolumen bis zum Ende des Prognosezeitraums auf nur noch 35 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) sinken dürfte.

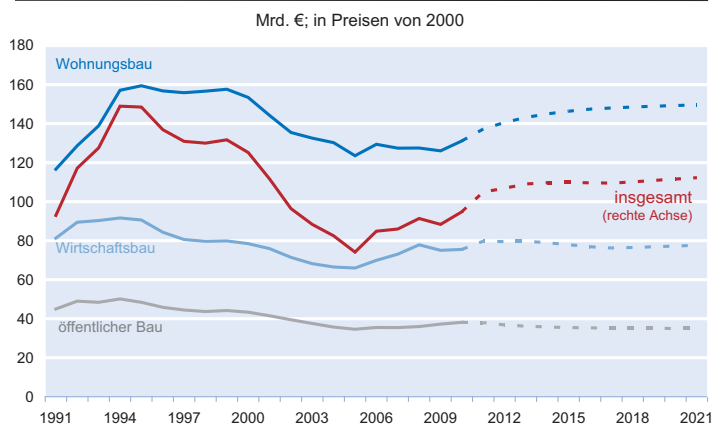
Das Bauvolumen, wie es jährlich vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) berechnet wird, umfasst sämtliche Bauaktivitäten einschließlich aller Baunebenkosten wie etwa Planungsleistungen. Bezogen auf die reinen Baumaßnahmen bedeutet dies, dass nicht nur die Arbeiten von Bauunternehmen (Bauhaupt- und Ausbaugewerbe), sondern ebenso die Montagearbeiten von Herstellerfirmen sowie Eigenleistungen – beispielsweise von Privatpersonen – Berücksichtigung finden. Neben den Neubauaktivitäten beinhaltet das Bauvolumen des DIW auch alle Aufwendungen für Maßnahmen am Bauwerksbestand, also für Instandhaltungs-, Sanierungs- bzw. Modernisierungsarbeiten.

Für das Jahr 2010 ermittelte das DIW einen Wert des deutschen Bauvolumens

von knapp 245 Mrd. Euro (in Preisen von 2000). Im vergangenen Jahr dürfte der Umfang der Bauleistungen um rund 4% auf beinahe 255 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) zugenommen haben (vgl. Abb. 1). Die Impulse kamen hierbei vom gewerblichen Bau, vor allem aber vom Wohnungsbau. Letzterer dürfte bis zum Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2021 für einen weiteren Anstieg der Bauleistungen in Deutschland auf 262 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) sorgen.¹ Insbesondere der Wohnungsneubau wird nach aktueller Einschätzung in den nächsten zehn Jahren kräftig zunehmen.

¹ Die hier veröffentlichten Schätzwerte beruhen auf der Annahme, dass sich im Prognosezeitraum keine Naturkatastrophen ereignen, keine Kriege von globaler Bedeutung oder gefährliche Epidemien ausbrechen und die wichtigen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stabil bleiben.

Abb. 1
Bauvolumen in Deutschland nach Bausparten



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); ifo Institut.

Im Gegensatz dazu dürfte der gewerbliche Bau im Jahr 2021 um rund 2½% unter dem Niveau von 2011 liegen. Für den öffentlichen Bau wird der Rückgang in diesem Zeitraum voraussichtlich ca. 8% betragen.

Wohnungsbau auf Expansionskurs

Im Wohnungsbau wurde lange Zeit vergeblich auf eine nachhaltige Belebung gewartet. Seit dem Jahr 2000 nahmen die Bauleistungen dieser Sparte kontinuierlich ab; 2006 wurden sie erstmals wieder ausgeweitet. Das Bauvolumen stieg dabei um 4,7%. Die Hoffnung, dass sich vor allem der Neubau – der aufgrund der wiedervereinigungsbedingten Überproduktion lange Zeit ein Schattendasein geführt hatte – wieder beleben würde, wurde im Jahr darauf allerdings zunichte gemacht (– 1,5%). 2008 stagnierte das Wohnungsbauvolumen (+ 0,1%), bevor es 2009 weiter zurückging (– 1,1%).

Die rasche Überwindung der Wirtschaftskrise, die gute Situation auf den Arbeitsmärkten, aber auch die historisch niedrigen Hypothekenzinsen führten 2010 zu einem spürbaren Wachstum der Wohnungsbauaktivitäten von 4%. Mittlerweile befindet sich das Neubauvolumen wieder auf Expansionskurs. Negative Einflussfaktoren, wie die im Vergleich zu früher niedrige staatliche Neubauförderung, die geringen Abschreibungsmöglichkeiten oder die strengen Energievorschriften, spielen aktuell nur eine untergeordnete Rolle. Bei den Genehmigungen zeigte sich die Trendumkehr bereits ab Mitte 2009. Aktuell hält die positive Aufwärtsentwicklung an. 2011 dürfte das Wohnungsbauvolumen um weitere 4½% gestiegen sein.

Demnach setzt sich in Deutschland der Bauboom im Wohnungsbau fort. Er dürfte vor allem auch wegen der Eurokrise erheblich an Fahrt gewonnen haben. Denn nach mäge-

ren Jahren auf dem Bau, die daraus resultierten, dass die Anleger ihr Geld ins Ausland brachten, wo scheinbar sichere und hohe Erträge wunten, profitiert Deutschland nun davon, dass seine Sparer und Finanzinstitute ihr Kapital im sicheren Heimathafen zu halten versuchen.

Im Jahr 2011 dürften wohl knapp 162 000 Wohnungen in neuen Wohngebäuden fertig gestellt worden sein. Damit wurden die Werte der beiden Vorjahre (2009: 136 518 Einheiten; 2010: 140 096 Einheiten) deutlich übertroffen.

Fertigstellungsquote bleibt vorerst niedrig

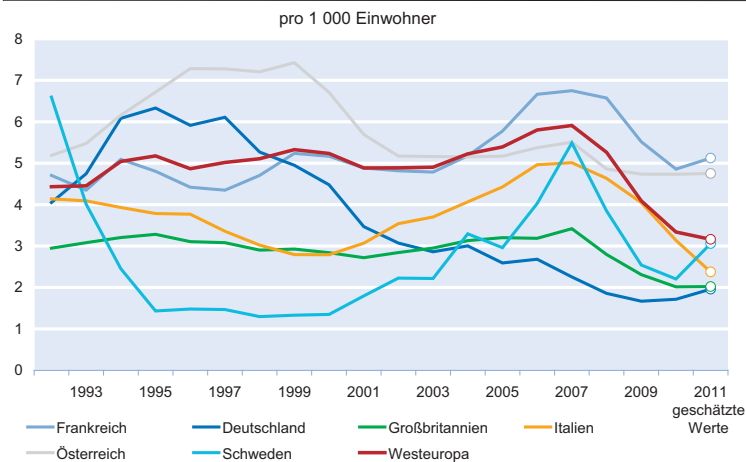
Trotz der wieder steigenden Fertigstellungen dürften 2011 allerdings nur 2,0 Wohnungen pro 1 000 Einwohner neu errichtet worden sein. Auf dem Höhepunkt der Neubauproduktivitäten im Jahr 1995 lag diese Quote noch bei 6,4 Einheiten. Auch wenn dies langfristig kein Maßstab sein kann, so müssten dauerhaft mindestens drei bis vier Wohneinheiten pro 1 000 Personen fertig gestellt werden, um den Wohnungsbestand nicht zu stark altern zu lassen.

In Westdeutschland wird seit 1995 vor allem in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eine überdurchschnittlich hohe Fertigstellungsquote je 1 000 Einwohner erzielt. Für die erhöhte Wohnungsbautätigkeit dürfte vor allem der stetige Bevölkerungszuwachs verantwortlich sein. In den neuen Bundesländern, die teilweise erhebliche Bevölkerungseinbußen aufweisen, sind dagegen, mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, die Quoten deutlich kleiner als im Bundesdurchschnitt.

Aufgrund der weiter nachlassenden Neubautätigkeit fiel hierzulande die Fertigstellungsquote in den Jahren 2008 bis 2010 sogar unter die Marke von zwei Wohnungen pro 1 000 Einwohner (vgl. Abb. 2). Bislang hat lediglich Schweden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine ähnlich niedrige Wohnbautätigkeit erlebt. Kurz darauf stieg die Neubautätigkeit dort aber wieder deutlich an. Selbst in Großbritannien, das dauerhaft niedrige Fertigstellungsquoten aufweist und dessen Wohnungsbestand daher völlig überaltert ist, sank die Quote in den vergangenen 20 Jahren nie unter den Wert von zwei Wohneinheiten.

In Deutschland ist die Entwicklung mittlerweile klar aufwärts gerichtet. Für 2012 wird damit gerechnet, dass wieder 2,3 Neubauwohnungen pro 1 000 Einwohner errichtet werden. Die Neubautätigkeit wird also vorerst verhält-

Abb. 2
Wohnungsfertigstellungen in Europa



Quelle: Euroconstruct.

nismäßig schwach bleiben. Der europäische Vergleich stellt allerdings ein gewichtiges Argument dafür dar, dass langfristig mit deutlich umfangreicheren Neubaumaßnahmen zu rechnen ist.

2012 wieder mehr als 200 000 Baugenehmigungen

2011 dürfte in Deutschland der Bau von rund 110 000 Wohnungen in neu zu errichtenden Ein- und Zweifamilienhäusern genehmigt worden sein. Dies bedeutet eine Zunahme der Genehmigungszahl gegenüber dem Vorjahreszeitraum um rund 16%. Im Vergleich zu 2003 (192 693 Wohnungen) wurden dagegen 43% weniger Bauanträge bewilligt.

Im Gegensatz dazu befindet sich der Mehrfamilienhausbau bereits seit vielen Jahren auf einem extrem niedrigen Niveau, so dass die derzeit zu beobachtende Belebung zu spürbaren Zuwächsen gegenüber dem Jahr 2003 führt. Damals wurden lediglich 70 624 Geschosswohnungen (einschließlich Wohnheime) genehmigt; im Vergleichszeitraum 2011 dürften es mit gut 84 700 Einheiten rund 14 000 Wohnungen mehr gewesen sein (+ 20%). Gegenüber 2010 stieg die Zahl der genehmigten Bauvorhaben im Geschosswohnungsbau im vergangenen Jahr um 21%.

Damit erfahren sowohl der Bau neuer Ein- und Zweifamilienhäuser als auch der Geschosswohnungsbau gegenwärtig eine deutliche Belebung. 2009 wurden insgesamt rund 153 736 Bauanträge genehmigt, gefolgt von 164 611 Bauvorhaben im Jahr darauf. 2011 dürften etwa 194 200 Anträge für Neubauwohnungen positiv beschieden worden sein. Die Vorzeichen für weitere Zuwächse stehen gut, so

dass 2012 (215 500 Einheiten) und 2013 (232 800 Einheiten) die 200 000er-Schwelle deutlich übertroffen werden dürfte.

Unterteilt man das Bundesgebiet auf Grundlage der 16 Bundesländer in sechs Großregionen mit jeweils mehr als 10 Mill. Einwohnern, so fällt auf, dass die Belebung der Neubautätigkeit im Wohnungsbau unterschiedlich rasch verlief. Im Jahr 2010 verzeichneten Bayern und Baden-Württemberg bereits zweistellige Zuwächse bei den Genehmigungszahlen. In Nordrhein-Westfalen war der Anstieg dagegen schwach, in Ostdeutschland sogar abermals rückläufig. Es ist allerdings davon auszugehen, dass spätestens 2012 in allen sechs Großregionen die Zahl der Wohnungsgenehmigungen stark zulegen wird.

Architekten berichten von zusätzlichen Neubaufträgen

Die im Rahmen der ifo Architektenumfrage befragten Architekturbüros berichteten zuletzt wieder von einem steigenden Volumen neuer Planungsaufträge. Der Umfang der geplanten Bauvorhaben hat sich in den vergangenen Jahren spürbar erhöht. Weitaus deutlicher als im Geschosswohnungsbau ist diese Aufwärtsentwicklung im Eigenheimbau zu erkennen.

Auch die Betriebe des Bauhauptgewerbes (mit 20 und mehr Beschäftigten) spüren die wachsende Neubautätigkeit im Wohnungssektor. Nachdem die monatlichen Auftragseingänge zwischen Anfang 2007 und Mitte 2009 im Vorjahresvergleich abgenommen hatten, erfolgte in der zweiten Jahreshälfte 2009 eine Trendumkehr in den positiven Bereich. Seitdem wurden Zuwächse gegenüber dem vergleichbaren Vorjahresmonat von bis zu 20% erreicht. Aktuell lässt das Wachstum nach, es bleibt jedoch noch ausgesprochen stark.

Die Wohnungsbaufirmen (nur aus dem Bauhauptgewerbe), die sich im Zuge des ifo Konjunkturtests regelmäßig zur eigenen Geschäftstätigkeit äußern, waren mit ihrer aktuellen Lage im Februar 2012 sogar noch etwas zufriedener als zu Beginn der 1990er Jahre. Damals wurden noch mehr als eine halbe Million Wohnungen neu errichtet. Seitdem wurden die Kapazitäten allerdings erheblich zurückgefahren und die Zahl der Beschäftigten drastisch verringert. Hinzu kommt, dass viele der teilnehmenden Firmen auch Ausbuarbeiten durchführen, also in dem Bereich tätig sind, der in den letzten Jahren stark von den Klimaschutzdiskussionen und Ölpreisturbulenzen profitiert hat. Obwohl 2011 wohl nur etwa 162 000 Wohnungen neu

gebaut worden sein dürften, wird das Geschäftsklima trotzdem als exzellent eingeschätzt.

Wohnungsneubau vor Jahrzehnt des Aufschwungs

Langfristig wird die Wohnbautätigkeit ganz wesentlich von der Entwicklung der Einwohner- bzw. Haushaltszahlen, der Hypothekenzinsen, der Inflation, der Preise für Immobilien sowie von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Eine weitere wichtige Einflussgröße stellen die staatlichen Fördermaßnahmen dar, die mittlerweile jedoch drastisch reduziert worden sind.

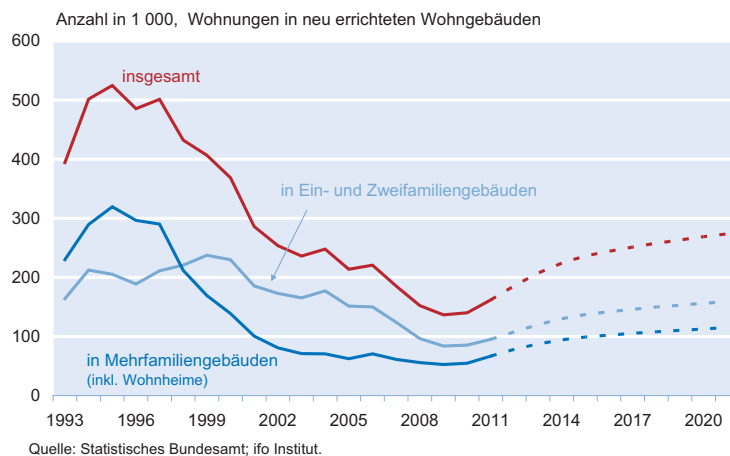
Vielerorts haben spürbare Einkommenszuwächse und günstige wirtschaftliche Aussichten, niedrige Bauzinsen und die Suche nach vergleichsweise sicheren Investitionsmöglichkeiten für das eigene Sparkapital zu einer spürbaren Belebung des Wohnungsneubaus geführt. Zudem nehmen die Haushaltszahlen weiterhin zu – vor allem in Wachstumszentren. Die Attraktivität Deutschlands als Lebensmittelpunkt hat sich vor dem Hintergrund der europäischen Schuldenkrise wieder deutlich verbessert. 2010 wanderten per saldo 127 000 Personen nach Deutschland ein; in den beiden Vorjahren war diese Bilanz negativ.

Die langfristigen Perspektiven bezüglich ökonomischer Rahmenbedingungen, Anzahl an Privathaushalten und Finanzierungsbedingungen werden gegenwärtig als nachfragestimulierend eingeschätzt. Trotz dauerhaft niedriger öffentlicher Neubauförderung, anhaltend geringer Abschreibungsmöglichkeiten und immer strengerer Energievorschriften dürften die Neubauaktivitäten langfristig beträchtlich ausgeweitet werden. Stärker steigende Verbraucher- sowie Immobilienpreise dürften diese Entwicklung unterstützen.

Wohnfertigstellungen steigen bis 2021 um fast 70%

Dementsprechend dürften die Wohnfertigstellungen bis 2021 auf beinahe 275 000 Einheiten anwachsen (vgl. Abb. 3). Gegenüber 2011 würde dies einen Anstieg von nahezu 70% bedeuten. Der historische Vergleich zeigt allerdings, dass damit immer noch deutlich weniger Neubauwohnungen entstehen würden als 2001. Jährliche Fertigstellungszahlen in der Größenordnung von 400 000 bis 500 000 Einheiten, wie sie während der 1990er Jahre zu verzeichnen waren, sind auf den Sondereffekt Wiedervereinigung in Verbindung mit umfangreichen Fördermaßnahmen zurückzuführen. Ähnlich

Abb. 3
Wohnungsfertigstellungen in Deutschland nach Gebäudearten



hohe Werte dürften in den nächsten Dekaden deshalb nur sehr schwer wieder zu erreichen sein.

Von den für 2021 prognostizierten 275 000 Fertigstellungen werden voraussichtlich fast 160 000 Wohnungen in neuen Ein- und Zweifamiliengebäuden entstehen. Die übrigen 115 000 Neubauwohnungen entfallen auf Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime). Somit liegt der prozentuale Zuwachs im Geschosswohnungsbau (+ 72% gegenüber 2011) etwas über der Zunahme im Eigenheimbau (+ 67%).

In die Jahre gekommener Wohnungsbestand erfordert umfangreiche Pflege

Die Bestandsmaßnahmen werden auch weiterhin den Wohnungsbau dominieren. So erfordert der Wohnungsbestand von rund 40 Mill. Einheiten mittlerweile immense Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten. Nach den derzeit aktuellsten Zahlen des Statistischen Bundesamts (Stand: 2006) ist nahezu die Hälfte der Wohnungen zwischen 30 und 60 Jahre alt, wobei dieser Anteil in Westdeutschland bei über 50% und in den neuen Bundesländern bei lediglich knapp 30% liegt. Während eine Wohnimmobilie im Westen im Durchschnitt 45 bis 50 Jahre alt ist, beträgt das durchschnittliche Alter im Osten mehr als 55 Jahre.

Das höhere Durchschnittsalter in Ostdeutschland ist dabei vor allem auf den hohen Anteil von Vorkriegsgebäuden zurückzuführen. Fast 60% der Eigenheime und immerhin rund 35% der Geschosswohnungen in den neuen Ländern wurden vor 1949 errichtet. Im Westen ist der Altersunterschied zwischen Eigenheimen und Geschosswohnungen dagegen eher gering, wenn man von der Rekordproduktion an Wohnungen in Mehrfamiliengebäuden in den Jahren 1949 bis

1978 (Anteil an allen westdeutschen Geschosswohnungen: 56%) absieht.

Die 2011 durchgeführte Gebäude- und Wohnungszählung hat nicht nur aktuellere Daten, sondern auch wesentlich belastbarere Informationen zur Struktur des deutschen Wohnungsbestands geliefert als die regelmäßigen, amtlichen Stichprobenerhebungen. In diesem Zusammenhang wurden nämlich alle Eigentümer von Wohnraum befragt. Erste Ergebnisse sind allerdings nicht vor Ende dieses Jahres zu erwarten.

2010 wurden 122 Mrd. Euro für Bestandsmaßnahmen ausgegeben, aber nur 34 Mrd. Euro für Neubauten

Nach den Berechnungen des DIW hat der Umfang der Bestandsmaßnahmen an deutschen Wohngebäuden 2010 wieder zugenommen (vgl. Abb. 4). Gegenüber 2009 erhöhten sich die Aufwendungen um 3% auf gut 100 Mrd. Euro (in Preisen von 2000; zu Preisen von 2010: 122 Mrd. Euro). Entsprechend den wachsenden Fertigstellungszahlen nahm das Neubauvolumen um 7½% auf rund 29½ Mrd. Euro (in Preisen von 2000; zu Preisen von 2010: 34 Mrd. Euro) zu. Der Anteil der Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen gab somit geringfügig auf 78% nach. In Anbetracht der kräftig gestiegenen Neubaunachfrage dürfte sich 2011 die Kluft zwischen Bestands- und Neubaumaßnahmen weiter verringert haben.

Ein wesentlicher Teil der Leistungen im Gebäudebestand entfällt auf Maßnahmen, die der Senkung des Energieverbrauchs zugute kommen. Erheblich gestiegene Energiepreise haben bei Privateigentümern und Wohnungsgesellschaften zu einem Umdenken geführt. Der Umstieg auf erneuerbare Energieträger und die Verbesserung der Energieeffi-

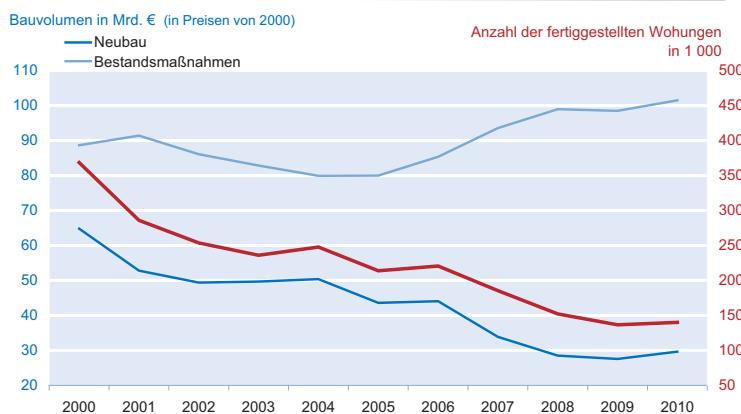
zienz des Gebäudebestands wird dabei u.a. durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gefördert. Die KfW-Programme »Energieeffizient Bauen« und »Energieeffizient Sanieren« erhalten dabei zusätzliche Mittel vom Bund, deren Umfang für die Jahre 2012 bis 2014 deutlich aufgestockt wurde. In der Summe sollen den beiden Förderprogrammen jährlich 1,5 Mrd. Euro aus dem neu geschaffenen Energie- und Klimafonds zufließen. Aufgrund der ungenügenden Finanzausstattung des Fonds wurde der für 2012 geplante Zuschuss zwischenzeitlich reduziert. Erst kürzlich hat das Bundesfinanzministerium grünes Licht für die vollen 1,5 Mrd. Euro gegeben.

Ein Drittel der Bestandsinvestitionen für die Verbesserung der Energieeigenschaften

Die jährlichen Berechnungen des DIW zum Bauvolumen in Deutschland basieren auf einer umfangreichen Auswertung offizieller Statistiken zum Wohnungssektor, Baugeswerbe etc. Tiefergehende Aussagen etwa zum Anteil der energetischen Sanierungsaufwendungen können hieraus allerdings nicht abgeleitet werden. Insbesondere die offizielle Bautätigkeitsstatistik zu Maßnahmen an bestehenden Gebäuden liefert nur unzureichende Ergebnisse. Zum einen werden nur genehmigungspflichtige Vorhaben erfasst – die allermeisten Einzelmaßnahmen benötigen jedoch keine amtliche Genehmigung – und zum anderen werden keine spezifischen Informationen zur Art der Baumaßnahme erhoben.

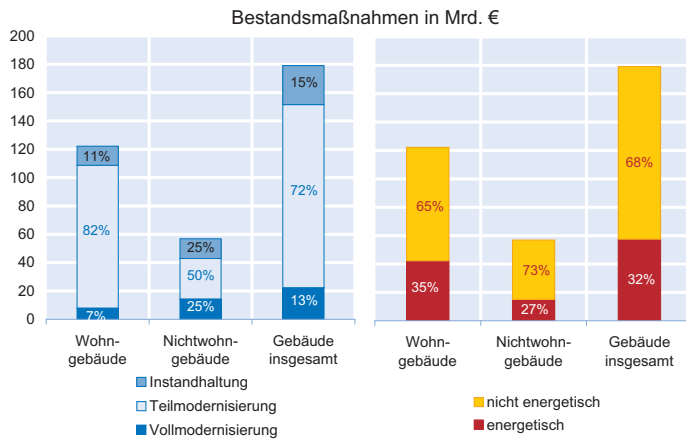
Eine Befragung von Privathaushalten und Wohnungsunternehmen (hinsichtlich Bestandsmaßnahmen an Nichtwohngebäuden wurden Planungs- und Architektenbüros sowie Bauunternehmen befragt) durch die Heinze GmbH sollte detailliertere Aussagen zu den Sanierungsaufwendungen ermöglichen. Der Auftrag hierzu kam vom Bundesbauministerium (BMVBS) und vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Aufbauend auf diesen Ergebnissen, konnte das DIW sein für 2010 errechnetes Bestandsvolumen von 122 Mrd. Euro (in Preisen von 2010) weiter differenzieren (vgl. Abb. 5). Demnach kamen zwei Drittel dieser Bauleistungen Ein- und Zweifamiliengebäuden und ein Drittel Mehrfamilienhäusern zugute. Insgesamt entfielen 11% der Bestandsmaßnahmen auf die reine Instandhaltung (nicht werterhöhend; etwa Reparaturen), 82% auf Teilmodernisierungen (wetterhöhend; Modernisierung betrifft weniger als 10% der Produktbereiche) und rund 7% auf Vollmodernisierungen (wetterhöhend; Modernisierung betrifft mindestens 10% der Produktbereiche).

Abb. 4
Bauvolumen und Wohnungsfertigstellungen



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); Statistisches Bundesamt.

Abb. 5
Struktur des Bauvolumens im Bestand im Jahr 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt; Heinze GmbH; Modellrechnung des DIW.

Gut ein Drittel oder 42 Mrd. Euro wurden für energetische Sanierungen (werterhöhende Bestandsmaßnahmen in den Bereichen Wärmedämmung, Fenster/Türen, Heizung, Solar, Klima/Kühlung/Lüftung) aufgebracht. Für Nichtwohngebäude war dieser Anteil geringer (27%). Bedenkt man, dass 2010 zusätzliche Milliarden aus dem Konjunkturpaket II gezielt in die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude geflossen sind, so dürfte dieser Anteil sogar etwas nach oben verzerrt sein.

Im Wirtschaftsbau langfristig kaum zusätzliches Wachstumspotenzial

Der Wirtschaftsbau konnte sich relativ schnell vom Krisenjahr 2009 erholen und bereits 2010 mit einem leichten Plus von 0,6% wieder in den Wachstumsbereich zurückkehren. 2011 dürfte sich die Belebung erheblich verstärkt haben (+ 5½%). Obwohl sich das gewerbliche Bauvolumen allein in den drei Jahren 2006 bis 2008 bereits um fast 20% erhöhte, sollte 2011 mit rund 79½ Mrd. Euro (in Preisen von 2000) das relativ hohe Niveau der Baunachfrage aus dem Jahr 2008 (77,9 Mrd. Euro) nochmals deutlich übertroffen worden sein. Allerdings wird in 2021 das gewerbliche Bauvolumen mit rund 77½ Mrd. Euro (in Preisen von 2000) voraussichtlich wieder um etwa 2½% unter dem Wert des Jahres 2011 liegen.

Im Wirtschaftshochbau waren die Auftrags-eingänge im zweiten Halbjahr 2008 und im Verlauf des Jahres 2009 deutlich rückläufig. Eine Verbesserung im Vorjahresvergleich stellte sich erst im Frühjahr 2010 ein. Dies genügte aber nicht, um das gewerbliche

Hochbauvolumen bereits 2010 wieder in den Wachstumsbereich zu heben (vgl. Abb. 6). Nach einem großen Plus im Jahr 2011 sind für 2012 und 2013 zumindest leichte Zunahmen realistisch. Nach einer anschließenden kleinen Schwächephase dürfte das gewerbliche Hochbauvolumen 2021 mit gut 55 Mrd. Euro nur etwas unter dem für das Jahr 2011 geschätzten Wert von 55½ Mrd. Euro (jeweils in Preisen von 2000) liegen.

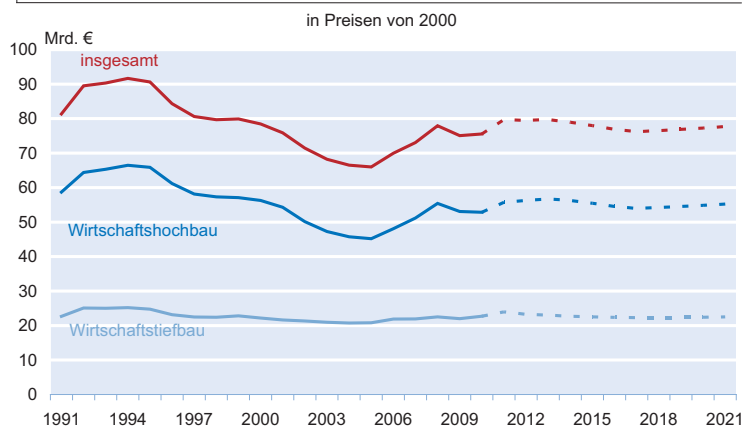
Der größte Teil der neu errichteten Gebäude entfällt im gewerblichen Hochbau auf nicht-landwirtschaftliche Betriebsgebäude, also beispielsweise Produktionsstätten für Waren, Einkaufszentren oder Lagerhallen. Die amtliche Statistik weist aus, dass in den Jahren 2006 bis 2008 vor allem die Investitionen in Fabrik- und Werkstattgebäude anstiegen. Bei

einer Betrachtung auf der Basis des umbauten Raumes ergibt sich allein in diesen drei Jahren eine Zunahme um mehr als zwei Drittel. Nach einem moderaten Rückgang um knapp 3% 2009, erfolgte 2010 allerdings der Einbruch um beinahe 30%. Ein ähnlicher Verlauf war bei den Handels- und Lagergebäuden zu beobachten. Einzig die Gebäudegruppe der Hotels und Gaststätten konnte mit einem großen Plus von 41½% 2009 und einem leichten Anstieg von 3½% 2010 Zugewinne aufweisen.

Nachhaltigkeitsaspekte sind die treibende Kraft auf den Büroimmobilienmärkten

Innerhalb weniger Jahre ist »Nachhaltigkeit« zu einem festen Begriff bei der Planung von Büro- und Verwaltungsgebäuden geworden. Für institutionelle Investoren stellt sie mittlerweile ein wichtiges Anlagekriterium dar und für die Nut-

Abb. 6
Gewerbliches Bauvolumen in Deutschland nach Bauarten



Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); ifo Institut.

zer ist sie ein ausschlaggebender Faktor bei der Anmietung von Flächen. So hat sich der »grüne« Büroflächenumsatz in den Top-5-Märkten (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg und München) von durchschnittlich etwa 50 000 m² pro Jahr zwischen 2005 und 2008 auf etwa 150 000 m² pro Jahr 2009 und 2010 verdreifacht. Basierend auf einer Analyse von Savills Research existieren derzeit fast 100 LEED- oder DGNB-zertifizierte Büroimmobilien in Deutschland (inkl. Vorkaufzertifikate). Der Flächenbestand dieser Objekte liegt bei rund 2,15 Mill. m², was etwa 1/2% des gesamten deutschen Büroflächenbestandes ausmacht.

Ein Großteil der Neubauprojekte in den fünf großen deutschen Märkten wird bereits heute unter Nachhaltigkeitsaspekten errichtet und strebt eine entsprechende Zertifizierung an. Wichtig ist dabei die Vorgabe, über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie den Primärenergiebedarf sowie die Gesamt- und Umweltkosten zu minimieren. Viele Architekten rücken seit Jahren bei ihren Planungen die energetischen Gesichtspunkte in den Vordergrund. Insofern werden sich Green Buildings hier in den nächsten Jahren höchstwahrscheinlich von der Nische zum Marktstandard entwickeln. Im Bestand wird der Schwerpunkt der Modernisierung bei der Optimierung der Lüftungs- und Heizungssysteme, recycelbaren Baumaterialien und einer auf regenerativen Energiequellen basierenden Energieversorgung liegen. Denn die Mieter vergleichen zunehmend die laufenden Kosten, die aus Heizen und Kühlen resultieren. Für zahlreiche Gebäude dürfte sich aber eine energetische Sanierung nicht mehr rechnen, so dass nur noch ein Abriss bleibt.

In der Studie »Offices 2020« analysierte Jones Lang LaSalle den sich schnell wandelnden Bürosektor. Dabei gehen die Autoren von tiefgreifenden Veränderungen in diesem Markt in den nächsten zehn Jahren aus:

- Eine Mischung aus Nachhaltigkeit, neuen Technologien und sich verändernden Arbeitsweisen wird den Lebenszyklus der Immobilien fundamental verkürzen und eine enorme Nachfrage im Bereich Modernisierung bzw. Sanierung hervorrufen.
- Im technischen Bereich zählen der Umstieg von den aktuell genutzten 240V-Netzen auf 12V-Netze, der Einsatz von »cloud computing« sowie die zunehmende Nutzung von mobiler Technologie und Systemen, die gemeinschaftliches Arbeiten ermöglichen, zu den weitreichendsten Veränderungen.
- Die Büroflächennutzung wird intensiver, da für die Mitarbeiter im Durchschnitt weniger m² zur Verfügung stehen werden. Der Anteil von Flächen für individuelle Arbeitsplätze wird sich zugunsten von Sozialflächen verringern. Mit Rücksicht auf die durchschnittlich ältere Arbeitnehmerschaft werden die Arbeitsplätze auch »alterstgerechter«.

Trotz – gerade in Großstädten – immer noch hoher Leerstandsquoten bei Büro- und Verwaltungsbauten, wird zukünftig die Neubautätigkeit auf dem nunmehr erreichten Niveau stabil bleiben. Denn Unternehmen bevorzugen Bürogebäude, die höchsten Umweltstandards genügen, mit modernster Technik ausgestattet sind und an verkehrsgünstigen Punkten liegen. Zusätzlich sollen die Bauwerke – neben dem rein funktionalen Zweck – das Unternehmen auch noch nach außen hin repräsentieren.

Anhaltend hohe Investitionen im Energie- und Telekommunikationssektor verhelfen dem gewerblichen Tiefbau zu einem stabilen Verlauf

Im Gegensatz zum Hochbau gingen im Vorjahresvergleich die Auftragseingänge im gewerblichen Tiefbau – der volumenmäßig kleineren Bauart – bis Mitte 2009 nur moderat zurück und erholten sich ab dem Sommer zügig. Demnach konnte das gewerbliche Tiefbauvolumen schon im Jahr 2010 wieder einen Anstieg von 3,3% verzeichnen. Im vergangenen Jahr dürfte der Zuwachs sogar noch stärker ausgefallen sein. Generell ist die Entwicklung der Tiefbauleistungen weit weniger an die konjunkturelle Entwicklung gekoppelt, als dies bei den Hochbauaktivitäten der Fall ist. Über den gesamten Prognosehorizont betrachtet, dürfte das gewerbliche Tiefbauvolumen relativ konstant bei rund 22 1/2 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) liegen, was in etwa dem Niveau des Jahres 2010 entspricht.

Insbesondere die Bereiche Energie und Telekommunikation werden für stetige Investitionen im Wirtschaftstiefbau sorgen. Vor allem durch die geplante Umstrukturierung der deutschen Energieversorgung sind im Energiesektor sowohl mittel- als auch langfristig umfangreiche Bauinvestitionen vorzunehmen. Zielsetzung der deutschen Energiepolitik ist, auf lange Sicht den – durch erhebliche Effizienzsteigerung gesenkten – Energiebedarf überwiegend mit erneuerbaren Energien zu decken. Für die Realisierung dieser Energiewende in dem bisher beschlossenen Ausmaß sind – nach Schätzungen der KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) – bis 2020 im Durchschnitt jährlich Investitionen im Umfang von rund 25 Mrd. Euro erforderlich. Aber auch der bundesweite Auf- sowie kontinuierliche Ausbau einer schnellen Breitbandversorgung birgt ein beachtliches Investitionspotenzial.

Trotz Trend zur dezentralen Energiebereitstellung ist der Neubau fossiler Großkraftwerke notwendig

Zur Verhinderung einer Versorgungslücke bedarf es nach Berechnungen der Bundesregierung zusätzlich zu den bereits im Bau befindlichen fossilen Kraftwerken bis 2020 eines weiteren Zubaus von bis zu 10 000 MW gesicherter

Kraftwerksleistung. Deshalb sollen hocheffiziente Kohle- und Gaskraftwerke errichtet werden, die zudem als Reservekapazität für den wachsenden Anteil erneuerbarer Energien dienen, da die Stromproduktion aus Windkraft und Sonnenenergie naturgemäß großen Schwankungen unterliegt. Viele Kohlemeiler sind schon 30 bis 40 Jahre alt und stoßen beim gleichen Energie-Output sehr viel mehr CO₂ aus als neue Anlagen. Auch sie müssen ersetzt werden, wenn man nicht nur die Versorgung gewährleisten, sondern auch die Umwelt schonen will. Hierzu wären nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) bis zum Jahr 2030 Investitionen von insgesamt 35 Mrd. Euro in fossile Kraftwerke nötig. Schneller als Kohlekraftwerke lassen sich Gaskraftwerke errichten. Hinzu kommt, dass der Widerstand der Bevölkerung vor Ort meist geringer ist.

Mittlerweile ist bei zahlreichen Kommunen eine rege Investitionstätigkeit zu beobachten. Nachdem viele vor Jahren aus dem Stromgeschäft ausgestiegen sind, nutzen sie nunmehr die Möglichkeiten der dezentralen Energiebereitstellungssysteme, um die Stromversorgung wieder in die eigene Hand zu nehmen. So sind – nach Angaben des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) – derzeit kommunale Kraftwerke mit einer Kapazität von knapp 3 300 MW in der Genehmigungsphase oder bereits im Bau. Das Investitionsvolumen beträgt etwa 6,7 Mrd. Euro. Gemessen an der in Deutschland 2010 insgesamt installierten Kraftwerksleistung verfügten die Stadtwerke mit gut 15 200 MW jedoch erst über einen Anteil von 9,8%.

Erneuerbare Energien weiter auf dem Vormarsch, ...

Im Jahr 2011 steuerten die erneuerbaren Energien 19,9% zur Bruttostromerzeugung bei (vgl. Abb. 7). Zwar war ihr An-

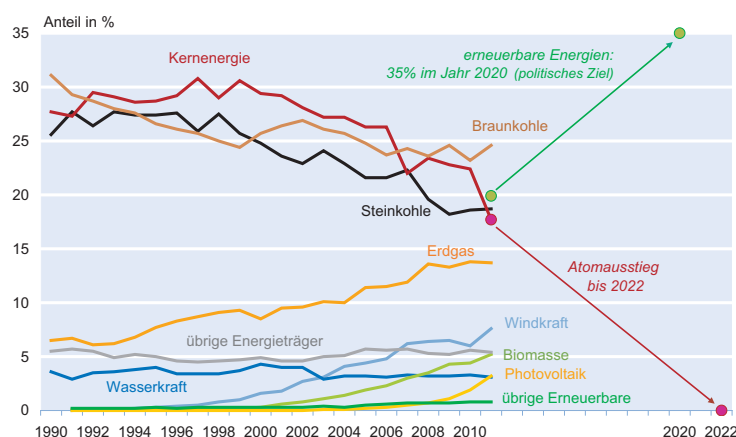
teil an der insgesamt installierten Leistung weitaus größer, die ungleichmäßige Verfügbarkeit von Wind- und Sonnenenergie führte aber dazu, dass sich dies bislang nicht auf die tatsächlich erzeugte Strommenge übertragen konnte.

Mit einem Beitrag von 7,6% der Bruttostromproduktion nahm die Windenergie 2011 die führende Stellung unter den erneuerbaren Energien ein. Besonders der Ausbau der Offshore-Kapazitäten soll zukünftig forciert werden. Mit der Novellierung des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) zum 1. Januar 2012 wurde die Stromeinspeisevergütung für Windkraft auf See erhöht und das Genehmigungsverfahren für Offshore-Windparks vereinfacht. Seit Juni 2011 stellt die KfW-Bankengruppe zudem im Auftrag des Bundes über das Förderprogramm »Offshore-Windenergie« Finanzierungsmittel für bis zu zehn Offshore-Windparks im Umfang von insgesamt 5 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Ausbaufortschritte liegen jedoch weit hinter den Plänen zurück. Bis 2030 sollen Windparks in Nord- und Ostsee mit einer Leistung von 25 000 MW entstehen und so 15% des Strombedarfs in Deutschland decken. Doch bis auf das Testfeld »Alpha Ventus« existiert derzeit nur jeweils ein Windpark in der Ost- (Baltic 1: 48 MW, Inbetriebnahme 2011) und in der Nordsee (Bard Offshore 1: 400 MW, geplante Fertigstellung 2013). Die Baubedingungen im tiefen Wasser weit draußen vor der deutschen Küste stellen sich weitaus schwieriger dar als beispielsweise im Flachwasser vor England.

... aber erheblicher Handlungsbedarf beim Ausbau der Übertragungsnetze und dem Aufbau von Speicherkapazitäten

Der Transport der durch den Wind im Norden erzeugten Strommengen in die Industrie- und Ballungszentren im Süden sowie die Integration zunehmend dezentral produzierter Energie in die vorhandenen Verteilnetze erfordert umfangreiche Investitionen in die Netz- und Speicherinfrastruktur. Nach den Ergebnissen der zweiten Netzstudie der Deutschen Energieagentur (dena) müssen in Deutschland bis 2020 – bei der Verwendung etablierter 380 kV-Freileitungstechnik – ungefähr 3 600 km Leitungen an Höchstspannungstrassen (zusätzlich zu den 850 km aus der dena-Netzstudie I) neu installiert werden. Die Kosten für diese Basisvariante betragen einschließlich des Anschlusses der Offshore-Windparks insgesamt 9,7 Mrd. Euro. Für das Verteilnetz sieht der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) gar einen Ausbaubedarf von 380 000 km. Sollen die Leitungen auch die letzte Kilowatt-

Abb. 7
Bruttostromerzeugung in Deutschland nach Energieträgern



Quelle: AG Energiebilanzen; Bundesregierung.

stunde Ökostrom bei Starkwind einspeisen können, wären dafür Investitionen zwischen 21 und 27 Mrd. Euro notwendig. Neben einer Anpassung des bestehenden Übertragungsnetzes bedarf es jedoch auch der Vorhaltung ausreichender Speicherkapazitäten. Um deren Ausbau zu fördern, sollen künftig entsprechende Neuanlagen von den Netzentgelten befreit werden. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung mit der Bereitstellung von 200 Mill. Euro bis zum Jahr 2014 (»Förderinitiative Energiespeicher«) die Entwicklung moderner Speichertechnologien für Strom, Wärme und andere Energieträger.

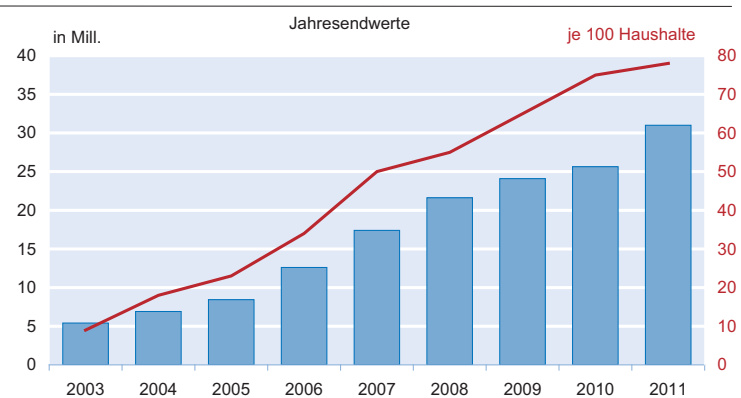
In Bezug auf die Stromerzeugung ist die Biomasse nach der Windkraft aktuell der zweitwichtigste erneuerbare Energieträger. Ihr Beitrag zur Stromproduktion belief sich 2011 auf 5,2%. Die Bedeutung der Wasserkraft für die Stromerzeugung stagniert seit dem Jahr 2003 mit einem Anteil von gut 3% an der Bruttostromerzeugung. Ihr Potential ist bereits weitgehend ausgeschöpft.

Der Ausbau der Photovoltaik erlebte hingegen – getrieben durch die günstigen Förderbedingungen und den Preisverfall entsprechender Anlagen – in den letzten Jahren einen regelrechten Boom. Ihr Anteil an der Bruttostromerzeugung lag 2011 jedoch lediglich bei 3,2%. Konzentrierte sich die Installation von Solaranlagen anfangs schwerpunktmäßig auf Bayern und Baden-Württemberg, so schreitet der Ausbau in den von der Sonne weniger begünstigten nördlicheren Regionen nun zügig voran. Allerdings wird die Kürzung der Einspeisevergütung um 15% zum Jahresbeginn 2012 sowie die geplante nochmalige Reduktion um – je nach Anlagenleistung – 20 bis 30% zum 1. April 2012 die weitere Entwicklung bremsen. Weiterhin soll die Förderung von Mai bis Jahresende monatlich um 0,15 Cent/kWh herabgesetzt werden, ehe zum 1. Januar 2013 ein wiederholter Einschnitt von durchschnittlich rund 30% erfolgen wird.

Eine noch relativ unbedeutende Rolle bei der Energieerzeugung nimmt bislang die Geothermie ein, obwohl ihr – insbesondere bei der Wärmebereitstellung – ein enormes Marktpotenzial zugeschrieben wird. Einer Analyse von DB Research zufolge, soll das Geschäft mit der Geothermie allein der Bauwirtschaft in Deutschland bis 2030 einen Umsatz von rund 25 Mrd. Euro einbringen.

Mittel- und langfristig werden die Investitionen in die Stromerzeugung selbst sowie der Ausbau der Netze und der notwendigen Speicherkapazitäten also ein erhebliches Potenzial für den Bausektor bieten.

Abb. 8
Entwicklung der Breitbandanschlüsse^{a)}



^{a)}DSL, VDSL, Kabel, Satellit, UMTS und sonstige Breitbandanschlüsse.
Quelle: Eurostat; BITKOM.

Bei der Datenübertragungsgeschwindigkeit hinkt Deutschland im internationalen Vergleich noch hinterher

In Deutschland ist bereits eine relativ gute Telekommunikationsinfrastruktur vorzufinden, die es allerdings laufend zu verbessern gilt. Zum Jahresende 2011 existierten laut Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien (BITKOM) hierzulande 31 Mill. Breitbandanschlüsse (vgl. Abb. 8). Zu diesem Zeitpunkt verfügten 78% der Haushalte in Deutschland sowie 88% der Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten (ohne Bankensektor) über Breitbandinternet. Für 99,1% aller Haushalte in Deutschland ist mittlerweile der Zugang zu Breitbandanschlüssen mit einer Übertragungsrate von mindestens 1 Megabit pro Sekunde (Mbit/s) möglich.

Im internationalen Vergleich hingegen belegt Deutschland mit einer durchschnittlichen maximalen Bandbreite der Internetanschlüsse von 17 Mbit/s nur einen Platz im hinteren Mittelfeld (OECD-Durchschnitt: 37 Mbit/s). Um den Ausbau zu beschleunigen hat die Bundesregierung eine ambitionierte Breitbandstrategie vorgelegt. Dazu gehört das Schließen der Breitbandversorgungslücken vor allem im ländlichen Raum mit Hilfe des neuen Mobilfunkstandards LTE (Long Term Evolution). Im Jahr 2014 sollen drei Viertel aller Haushalte Zugang zu Anschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s haben. Zum Jahresende 2011 waren solch hohe Bandbreiten erst für gut 48% der deutschen Haushalte verfügbar.

Insgesamt werden in den kommenden Jahren für den Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen nach BITKOM-Berechnungen Investitionen im Rahmen von 30 bis 40 Mrd. Euro erforderlich sein. Seit 1998 sind Ausgaben im Umfang von rund 93 Mrd. Euro für den Ausbau des Fest- und Kabelnetzes getätigt worden, wobei sich die Investitionen 2010

mit fast 4 Mrd. Euro auf hohem Niveau stabilisiert haben. Um die Ziele der Breitbandstrategie möglichst effizient erreichen zu können, sollen im Zuge von Baumaßnahmen zukünftig bei geeigneten Vorhaben Leerrohre und Internetkabel mitverlegt werden, die später für den Netzausbau verwendet werden können. Dadurch können umfangreiche Tiefbauarbeiten eingespart und damit doppelte Kosten vermieden werden. Gleiches gilt für die oftmals kostenträchtige Verkabelung innerhalb von Gebäuden.

Öffentliche Bauaktivitäten richten sich stark nach der Haushaltssituation von Bund, Ländern und Gemeinden

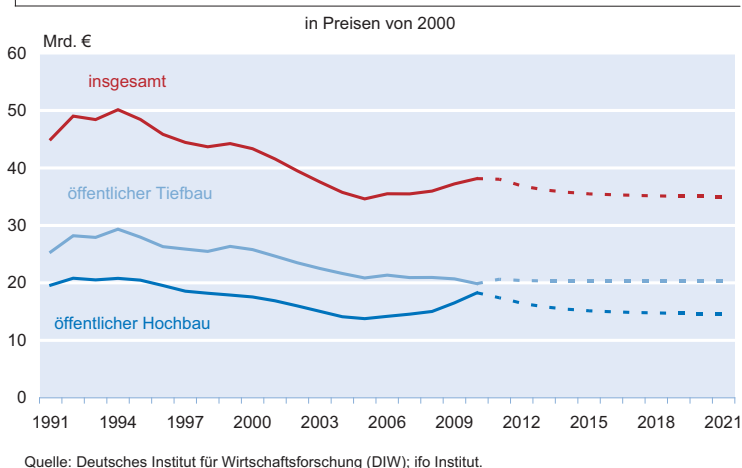
Nachdem das öffentliche Bauvolumen in Deutschland von 2008 bis 2010 um 7,5% zulegen hat, dürfte im Jahr 2011 ein geringfügiger Rückgang um etwa ½% auf 38 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) erfolgt sein (vgl. Abb. 9). Auch in den kommenden Jahren werden die Bauaktivitäten des öffentlichen Sektors fortlaufend abnehmen und 2021 nur noch ein Niveau von etwa 35 Mrd. Euro (in Preisen von 2000) erreichen. Dies kommt einem durchschnittlichen Rückgang um knapp 1% pro Jahr gleich. Während der öffentliche Tiefbau sein für 2011 geschätztes Niveau von 20½ Mrd. Euro über den Prognosezeitraum voraussichtlich halten können wird, dürfte der öffentliche Hochbau von geschätzten 17½ Mrd. Euro 2011 auf rund 14½ Mrd. Euro (jeweils in Preisen von 2000) im Jahr 2021 deutlich schrumpfen.

Im Anschluss an den einigungsbedingten Bauboom, der etwa bis zur Mitte der 1990er Jahre andauerte, wurden die öffentlichen Bauausgaben bis 2005 deutlich zurückgefahren. Seitdem erfolgte jedoch wieder eine schrittweise Ausweitung der staatlichen Baumaßnahmen. Die Erholung resultierte dabei ganz wesentlich aus der verbesserten

Haushaltssituation der öffentlichen Hand. Die Steuerreform im Jahr 2005 und die – abgesehen vom Krisenjahr 2009 – günstige Konjunktur führten im Zeitablauf zu steigenden Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen. Aber erst die beiden Konjunkturprogramme der Bundesregierung – als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise – ließen die öffentlichen Bauinvestitionen wieder kräftiger ansteigen. So legten – der amtlichen Kassenstatistik zufolge – die Baumaßnahmen der Kommunen, welche die wichtigste Investorengruppe darstellen, 2009 nominal um 7,0% sowie 2010 nominal um 10,5% zu. Auch die Länder erhöhten ihre Bauinvestitionen deutlich um nominal 8,1 bzw. 8,9%. Die Bauausgaben des Bundes stiegen 2009 nominal sogar um 18,2% an, verringerten sich jedoch 2010 geringfügig um 0,6%.

Das öffentliche Bauvolumen konnte 2011 – und wird auch 2012 – nicht an die positive Entwicklung in den beiden vorangegangenen Jahren anknüpfen. Der Rückgang 2011 dürfte jedoch nicht so deutlich ausgefallen sein, wie noch vor einem Jahr befürchtet. Einer der wesentlichen Gründe hierfür ist der verzögerte Abfluss der Fördermittel aus dem Konjunkturprogramm II, die für die energetische Sanierung kommunaler Gebäude zur Verfügung standen. Viele dieser Maßnahmen waren bis Ende 2010 noch nicht abgeschlossen gewesen, so dass 2011 noch zahlreiche Projekte abgearbeitet werden mussten. Ausschlaggebend für die öffentlichen Bauinvestitionen ist die Finanzlage des Staates. Diese hatte sich von 2006 bis 2008 spürbar verbessert. Nach dem schwächeren Jahr 2009 (– 6,4%) und einer Stagnation 2010 (+0,5%) dürften die Steuereinnahmen des Gesamtstaates – den Berechnungen des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom November 2011 zufolge – im vergangenen Jahr um rund 8% auf etwa 546½ Mrd. Euro angewachsen sein (vgl. Tab 1). Auch für die kommenden Jahre (2012 bis 2016) waren die Experten recht zuversichtlich; so wird ein Wachstum bei den gesamten Steuereinnahmen von durchschnittlich jeweils rund 3½% pro Jahr erwartet. Aktualisierte Zahlen wird es in der nächsten Steuerschätzung im kommenden Mai geben.

Abb. 9
Öffentliches Bauvolumen in Deutschland nach Bauarten



Steigende Steuereinnahmen verschaffen den Kommunen wieder etwas mehr finanziellen Spielraum

Die Kommunen – die größte Investorengruppe im öffentlichen Sektor – waren in den Jahren 2005 bis 2008 die größten »Gewinner« bei den Steuereinnahmen. Dies war ganz wesentlich auf den kräftigen Anstieg der Gewerbesteuer zurückzuführen, die mit Abstand größte Einnahmequelle der Kommunen. Bedingt durch die günstige kon-

Tab. 1
Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden ^{a)}	Insgesamt
	in Mrd. Euro			
2005	190,1	180,5	59,8	430,4
2006	203,9	195,1	67,3	466,3
2007	230,1	213,2	72,7	516,0
2008	239,2	221,9	77,0	538,1
2009	228,0	207,1	68,4	503,5
2010	225,8	210,1	70,4	506,2
2011	246,7	223,6	76,3	546,6
2012	249,9	232,7	80,1	562,7
2013	257,2	241,2	83,6	582,0
2014	268,3	249,8	87,2	605,4
2015	276,7	258,5	90,8	626,0
2016	287,2	267,0	94,3	648,4
	Veränderung zum Vorjahr in %			
2005	1,7	0,3	5,9	1,7
2006	7,2	8,1	12,6	8,3
2007	12,9	9,3	8,0	10,7
2008	3,9	4,1	5,9	4,3
2009	- 4,7	- 6,7	- 11,2	- 6,4
2010	- 1,0	1,4	2,9	0,5
2011	9,2	6,5	8,5	8,0
2012	1,3	4,1	4,9	2,9
2013	2,9	3,7	4,4	3,4
2014	4,3	3,6	4,3	4,0
2015	3,1	3,4	4,1	3,4
2016	3,8	3,3	3,8	3,6

^{a)} Stadtstaaten werden unter Gemeinden verbucht.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis »Steuerschätzungen« (November 2011).

junkturelle Entwicklung mussten die Unternehmen in diesen Jahren immer höhere Beträge abführen. 2009 zeigte sich jedoch, dass die Einnahmen aus dieser Steuer konjunkturabhängig sind und in einer Wirtschaftskrise daher stark schrumpfen können. Gleichzeitig wachsen die Sozialausgaben kräftig an, so dass die Kommunen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite in arge Nöte gerieten.

Die prognostizierte günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung – und damit verbundene höhere Steuereinnahmen – dürfte jedoch dazu beitragen, die Schuldensituation der Gemeinden etwas zu entschärfen. So ging der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« in seiner im November 2011 vorgelegten Mittelfristprognose von einer Zunahme der kommunalen Steuereinnahmen von durchschnittlich rund 4½% p.a. in den Jahren 2012 bis 2016 aus. Damit könnten die Städte und Gemeinden bereits 2012 das bislang höchste Niveau ihrer Steuereinnahmen aus dem Jahr 2008 (77,0 Mrd. Euro) übertreffen. Gemäß dieser Vorhersage soll der Zufluss in

die Gemeindekassen bis 2016 sogar auf rund 94½ Mrd. Euro steigen. Im Krisenjahr 2009 standen den Kommunen mit 68,4 Mrd. Euro noch erheblich weniger Steuereinnahmen zur Verfügung. Obwohl die Steuereinnahmen bereits im vergangenen Jahr kräftig anstiegen, fiel der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch noch negativ aus. In seinem im Februar 2012 vorgestellten Finanzbericht 2011/12 bezifferte der Deutsche Städtetag das kommunale Jahresdefizit der Gemeinden auf 2,5 Mrd. Euro (2010: – 7,7 Mrd. Euro). Für das Jahr 2012 wird allerdings – erstmals seit vier Jahren – wieder ein Überschuss von etwa 2 Mrd. Euro erwartet. Ursächlich für die Verbesserung in 2011 und 2012 ist vor allem die gute Entwicklung der Gewerbe- und Einkommensteuer.

Nichtsdestotrotz werden auch zukünftig etliche Städte und Gemeinden erhebliche Schwierigkeiten haben, eigentlich dringend notwendige Baumaßnahmen zu realisieren. Aus haushaltsrechtlichen Gründen sind sie gezwungen, entsprechende Ausgaben – insbesondere für den Unterhalt ihrer Straßen – zu kürzen bzw. in die Zukunft zu verschieben.

Neue Studie zum Investitionsbedarf für Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur

Vor kurzem hat das Bremer Energie Institut im Auftrag der KfW Bankengruppe eine Studie erstellt, in welcher der energetische Sanierungs- bzw. Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur bis 2020 ermittelt wurde. In dieser Arbeit finden sich detaillierte Angaben über Zahl und Flächen zahlreicher Gebäudetypen.

Danach gibt es in Deutschland rund 300 000 Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur mit insgesamt rund 313 Mill. m² Bruttogeschossfläche, kurz BGF (vgl. Tab. 2). Obwohl in den Schätzungen bereits die Effekte des Konjunkturprogramms II berücksichtigt wurden, sind bis 2020 Investitionen in Höhe von 75 Mrd. Euro notwendig, um alle zur Sanierung anstehenden Gebäude auf den EnEV 2009 Neubau-Standard zu bringen. Der Schwerpunkt der Aufwendungen dürfte mit rund 33 Mrd. Euro im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten liegen. Was den Neubau betrifft, so entfallen von den insgesamt notwendigen Investitionen in Höhe von 50 Mrd. Euro jeweils rund 17 Mrd. Euro

Tab. 2
Investitionsbedarf 2012 bis 2020 für Gebäude der kommunalen und sozialen Infrastruktur

Gebäudetyp	Gebäude		Neubau- bedarf ^{a)}	Sanierungs- kosten ^{a)}
	Anzahl	1 000 m ²	Mill. Euro	Mill. Euro
Verwaltungsgebäude	25 350	21 995	2 520	5 170
Krankenhäuser,	10 850	60 975	16 700	6 130
Schulen, Kinder-	94 300	134 400	10 440	32 950
Sport- und	62 850	48 180	17 360	7 040
Sonstige Gebäude	107 620	47 790	3 020	23 970
Insgesamt	300 970	313 340	50 040	75 260

^{a)} Bei Erreichung des EnEV 2009 Neubaustandards.

Quelle: Bremer Energie Institut.

auf Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen bzw. auf Sport- und Schwimmhallen.

Schwerpunkt der Investitionsausgaben des Bundes liegt in der Verkehrsinfrastruktur

Der Bund ist – nach den Gemeinden – der zweitgrößte öffentliche Auftraggeber. Seine Investitionsausgaben konzentrieren sich auf den Verkehrsinfrastrukturbereich. 2012 sollen laut aktuellem Finanzplan rund 11,6 Mrd. Euro (Sollwert 2011: 11,3 Mrd. Euro) in die Bundesverkehrswege (Straße, Schiene, Wasserwege) investiert werden. Ähnlich hohe Beträge dürften auch in den Jahren 2013 bis 2015 in den Infrastrukturbereich des Bundes fließen. Dabei entfällt ein Investitionsvolumen von jeweils 4,8 Mrd. Euro pro Jahr auf den Bundesfernstraßenbau. Für den Schienenbereich sind im selben Zeitraum jährliche Investitionsausgaben in Höhe von 4,1 bzw. 4,2 Mrd. Euro vorgesehen und für den Neu- und Ausbau der Bundeswasserstraßen ca. 0,9 Mrd. Euro pro Jahr. Hinzu kommen die Investitionsmittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG, jährlich rund 1,7 Mrd. Euro).

Im Dezember 2011 wurde zudem der Entwurf des neuen Investitionsrahmenplans 2011–2015 (IRP) vorgelegt. Er umfasst für Aus- und Neubaumaßnahmen der drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße zusammen ein Projektvolumen von etwa 41 Mrd. Euro. Dieser Betrag beinhaltet den gesamten Investitionsbedarf bis zur Fertigstellung der bis 2015 begonnenen Projekte. Auf die Bundesfernstraßen entfallen davon rund 19,2 Mrd. Euro, auf die Schienenwege des Bundes etwa 12,7 Mrd. Euro und auf die Bundeswasserstraßen rund 8,9 Mrd. Euro.

Generell liegen die Investitionsschwerpunkte jedoch im Erhalt und der Modernisierung des Bestandsnetzes von Straße, Schiene und Wasserstraße sowie der Weiterführung laufender Vorhaben, insbesondere der Fertigstellung der letz-

ten Verkehrsprojekte Deutsche Einheit. Hinzu kommen die Beseitigung von Engpässen hoch belasteter Verkehrsknoten und Strecken sowie die Vorhaben zur Bewältigung des Verkehrs im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union. Erhaltungsausgaben für das zum Teil in die Jahre gekommene Verkehrsnetz werden somit zunehmend an Gewicht gewinnen.

Beispielsweise entstand fast die Hälfte des Bundesfernstraßennetzes in den 1960er bzw. 1970er Jahren und weist daher einen hohen Bedarf an Grunderneuerung auf. Auch die starke Zunahme des Schwerlastverkehrs erfordert die Verstärkung substanzerhaltender und funktionssichernder Maßnahmen. So sind – nach Angaben des Verkehrsinvestitionsberichts 2010 – gut ein Drittel aller Bundesfernstraßen sowie knapp die Hälfte der dort befindlichen Brückenflächen in schlechtem oder sehr schlechtem baulichen Zustand. Demnach herrscht langfristig ein deutlicher Instandhaltungsbedarf. Lediglich 35% der Bundesfernstraßen und 16% der Brückenflächen an Bundesfernstraßen können mit dem Prädikat sehr gut bzw. gut bewertet werden.

Zusammenfassung

Von den drei Bausparten dürfte sich der Wohnungsbau bis 2021 am besten entwickeln. Zwischen 2012 und 2021 wird das Wohnungsbauvolumen voraussichtlich um durchschnittlich rund 0,9% pro Jahr zulegen (Bau insgesamt: + 0,3% p.a.). Für das Ende des Prognosezeitraums wird mit einer Fertigstellungszahl von fast 275 000 Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden gerechnet – davon knapp 160 000 in Ein- und Zweifamilienhäusern und 115 000 in Mehrfamiliengebäuden. 2011 dürften gerade einmal rund 160 000 Wohneinheiten fertig gestellt worden sein. In den anderen beiden Sparten ist im langfristigen Durchschnitt hingegen von einer abnehmenden Bautätigkeit auszugehen (Wirtschaftsbau bis 2021: – 0,3% p.a.; öffentlicher Bau bis 2021: – 0,8% p.a.).

Literatur

Dorffmeister, L., M. Ebneth und E. Gluch (2011), *ifo Bauvoraussschätzung Deutschland. 2011–2016/2021*, ifo Institut, München.

Janina Ketterer und Jana Lippelt

Im Schnelldienst 3/2011 wurde bereits die Stromaußenhandelsbilanz Deutschlands beleuchtet. Durch das Moratorium deutscher Kernkraftwerke vor einem Jahr haben sich die Stromversorgung und der Stromhandel allerdings bedeutend verändert. Dieser Artikel vertieft insbesondere die Entwicklungen des Stromaußenhandels im letzten Jahr, die saisonalen Veränderungen des Stromaußenhandels und die Auswirkungen des Moratoriums. Weiterhin wird der Einfluss der Windstromspeisung auf die Stromexporte Deutschlands im Jahr 2011 betrachtet.

Wie bereits von Gronwald und Lippelt (2011) beschrieben, hat der Stromhandel mit dem Ausland in den letzten Jahren insgesamt stark zugenommen. Seit dem Jahr 2004 exportiert Deutschland mehr Strom, als es importiert. Wie Abbildung 1 illustriert, wird der Saldo von Exporten und Importen in diesem Zeitraum positiv. Der Hauptgrund des Exportanstiegs ist der Ausbau erneuerbarer Energien. Die Produktion von Wind und Solarstrom ist seit 2004 ebenfalls deutlich angestiegen. Im Jahr 2008 führten die Stagnation der Windstromerzeugung und die Wirtschaftskrise zu einem Absinken der Nettostromexporte. Schließlich wurde der Handelssaldo im Jahr 2011 durch die Abschaltung deutscher Atomkraftwerke weiter gedämpft. Auf diesen Effekt wird im Folgenden näher eingegangen.

Abbildung 2 zeigt in einer detaillierteren Darstellung die Salden des deutschen Stromhandels. Für jedes Nachbarland werden die Nettoexporte errechnet, indem die Stromimporte von den Stromexporten Deutschlands abgezogen werden. Nachbarstaaten sind gelb markiert, wenn sie im letzten Jahr mehr Strom aus Deutschland erhalten haben, als sie nach Deutschland geliefert haben. Dies gilt beispielsweise für die Schweiz und Österreich. Beachtlich sind in diesen Ländern die Volumina der Nettoexporte, dargestellt durch das Säulendiagramm im jeweiligen Land. Die Säulen illustrieren die Nettoexporte Deutschlands in das betreffende Nachbarland im Jahresverlauf. Somit steht jede Säule für ei-

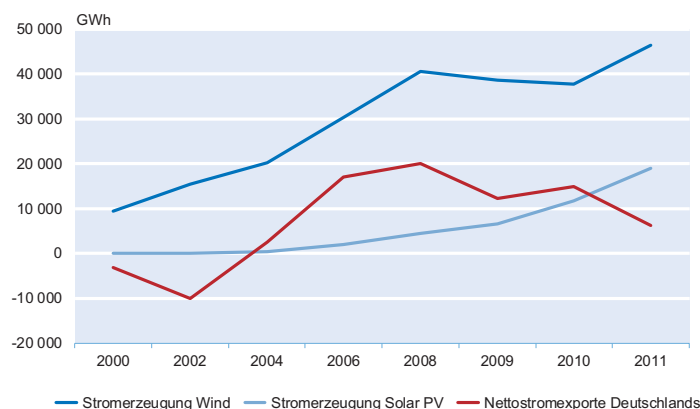
nen Monat – Januar bis Dezember 2011. Deutlich wird die Saisonalität des Stromaußenhandels. Dieses zyklische Muster kann fast in jedem Land beobachtet werden, ist aber in den Alpenregionen besonders stark ausgeprägt. Obgleich der Handelssaldo im Winter bis zu 1 500 GWh im Monat beträgt, beläuft er sich im Sommer nur auf einen Bruchteil dieser Menge. In Österreich und der Schweiz wird die zusätzliche Nachfrage während der Wintermonate zum größten Teil durch Stromimporte gedeckt.

Staaten, aus denen Deutschland im Jahr 2011 mehr Strom importiert, als es selbst geliefert hat, sind blau gekennzeichnet. Verdeutlicht wird dies auch durch die Salden der deutschen Nettoexporte. Diese sind fortwährend negativ, da die Stromimporte aus diesen Nachbarstaaten überwiegen. Somit stellen Frankreich und Tschechien wichtige Pfeiler der deutschen Stromversorgung dar. Diese etablierten Stromimportstrukturen ändern sich höchstens kurzfristig. Aufgrund der starken Kälte im Jahr 2012 hat Deutschland in den ersten zwei Februarwochen Strom nach Frankreich exportiert. Im Monatsdurchschnitt des Februars 2012 wurde allerdings wieder mehr Strom aus Frankreich nach Deutschland importiert, als ins das Nachbarland geliefert wurde.

Schließlich sind Länder grün koloriert, wenn Deutschland erst einige Monate Strom exportiert hat, sich dann aber die Nettostromflüsse umgekehrt haben. Deutschland weist beispielsweise erst ein positives Stromhandelssaldo mit Dänemark und Schweden auf, seit Mitte des Jahres hat sich diese Struktur jedoch permanent gewendet.

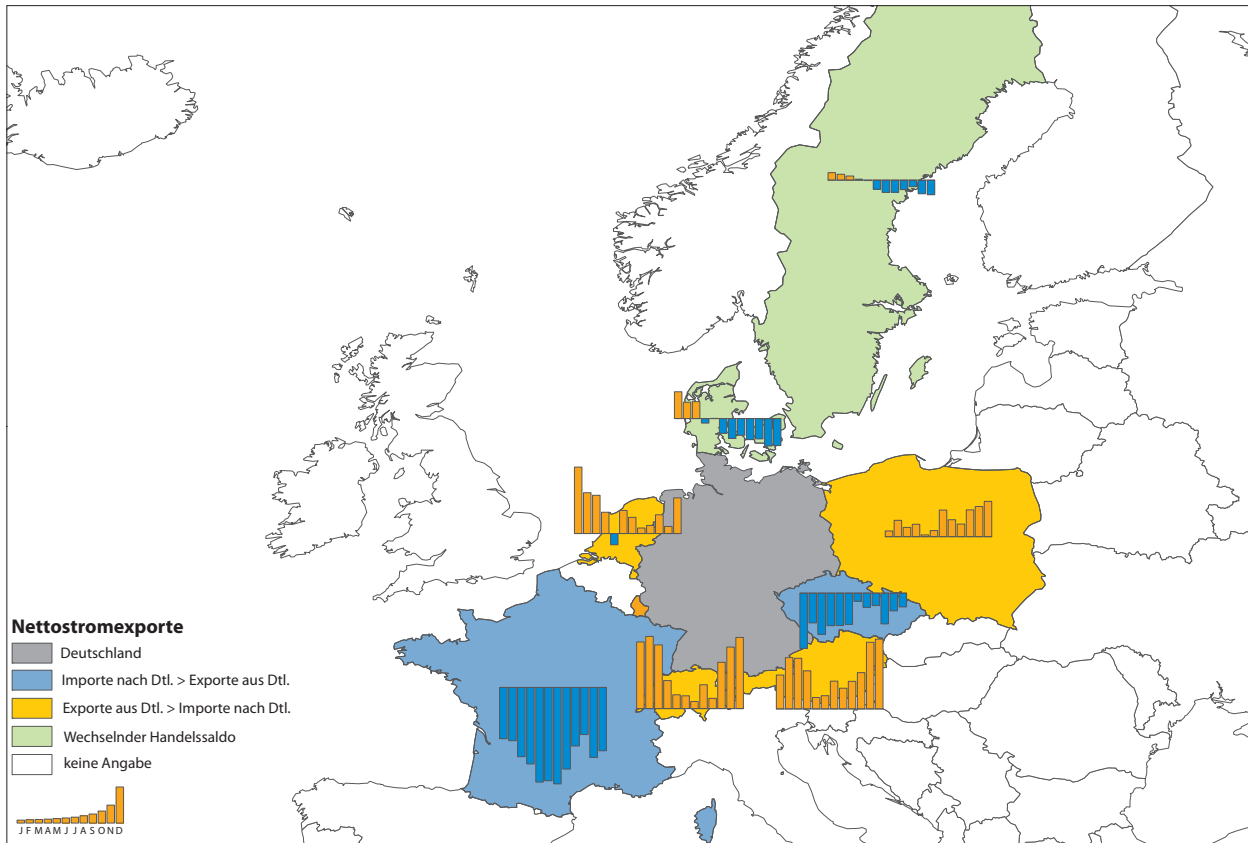
Abbildung 3 bildet den gesamten Stromhandelssaldo Deutschlands ab – die Differenz der gesamten Exporte in alle Nachbarländer abzüglich der gesamten Importe. Deutlich wird hier wieder die saisonale Schwankung. Interessanterweise unterliegen die Exporte diesen Veränderungen deutlich mehr als die Importe, die ein kontinuierlicheres Muster haben. In den deutschen Stromhandelsdaten ist der Beschluss, die ältesten Kernkraftwerke Deutschlands stillzulegen, gut zu erkennen. Im Jahr 2011 sank das Stromhandelssaldo im April unter null, nachdem Mitte März das Moratorium beschlossen wurde. Nach dem Abschalten der Atomkraftwerke am 17. und 18. März (vgl. BDEW 2011) wurden die Stromzukäufe aus dem Ausland erhöht und die Lieferungen ins Ausland verringert.¹ Die Nettoexporte brachen im Jahr 2011 heftiger ein als in den Jahren zuvor und blieben länger im negativen Bereich. Auch die Jahresdaten in Abbildung 1

Abb. 1
Erneuerbare Energie in Deutschland und Stromhandel mit dem Ausland



¹ Das Moratorium für Neckarwestheim 1, Philippsburg 1, Isar 1, Unterweser und Biblis A galt zunächst nur für drei Monate, um eine Sicherheitsprüfung durchzuführen. Allerdings gingen die Kernkraftwerke nach dem Beschluss der Energiewende nicht wieder ans Netz.

Abb. 2
Stromexporte und -importe Deutschlands 2011



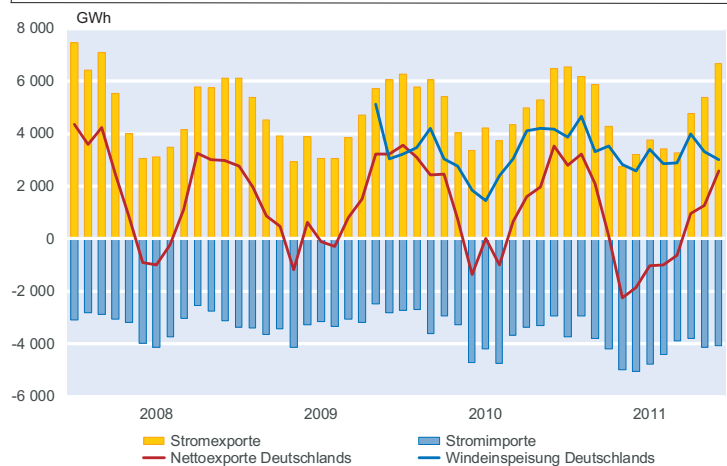
Quelle: Entso-E.

unterstreichen die rückläufige Entwicklung der Nettostromexporte nach dem Kernenergie-Moratorium.

In Abbildung 3 wurde auch die monatliche Windeinspeisung aufgenommen. Die stark ausgeprägten Schwankungen der Windstromproduktion innerhalb eines Tages sind folglich in dieser Darstellung nicht erkennbar. Jedoch ist die saisonale Veränderung der Windstromproduktion ersichtlich: Im Herbst und Winter begünstigt das Klima die Windstromerzeugung. Im Mittel war die Windeinspeisung im Jahr 2011 allerdings stetiger als im Vorjahr, denn die Kurve flacht im Sommer 2011 nur leicht ab. Schließlich wird offensichtlich, dass die Stromexporte und die Windeinspeisung sehr ähnlich verlaufen. In Monaten mit hoher Windeinspeisung steigen auch die Exporte an. Die Erzeugung von Windstrom konzentriert sich auf den Norden Deutschlands und wird unabhängig von der Nachfragesituation ins Netz eingespeist. Überschüssiger Windstrom wird vor allem in Länder exportiert, die mit Norddeutschland verbunden sind. Die

Leitungskapazität in den Süden Deutschlands ist zu gering, um den Windstrom abzutransportieren. Die stärkere Vernetzung mit dem Ausland ist somit ein Weg, volatile erneuerbare Stromerzeugung auszugleichen und Netzstabilität zu garantieren. Polen beispielsweise erhält einen gro-

Abb. 3
Stromexporte und -importe Deutschlands



Quelle: ENTOS-E; EEX.

Ben Teil der überschüssigen Windenergie. Dies erklärt auch die stetig wachsenden Nettoexporte nach Polen im Winter 2011, wie sie in unserer Karte (vgl. Abb. 2) zu erkennen sind. Allerdings sind die Nachbarländer nicht gewillt, den volatilen Windstrom aus Deutschland unbegrenzt aufzunehmen. Polen hat angekündigt, den Stromzufluss aus Deutschland durch einen sogenannten Querregler an der Grenze zu kontrollieren (vgl. Handelsblatt 2012). Umso wichtiger ist der Ausbau von Leitungen nach Süddeutschland, wo der erneuerbare Strom nach Abschaltung der Atomkraftwerke benötigt wird.

Dieser Artikel fasst kurz zusammen, wie sich der Stromaussenhandel im letzten Jahr entwickelt hat. Der Stromaustausch mit dem Ausland hat im Jahresverlauf stark variiert. Zum einen haben die Stilllegung mehrerer Atomkraftwerke und der Beschluss der Energiewende die deutschen Stromexporte gedrosselt und die Importe erhöht. Zum anderen sind die üblichen saisonal bedingten Schwankungen aufgetreten. Der jahreszeitlich variierende Strombedarf, aber auch die fluktuierende Wind- und Solareinspeisung spielen hierbei eine Rolle. Die Stromexporte spiegeln diese Effekte stärker wider als die Importe, welche kontinuierlicher nach Deutschland fließen.

Der europäische Stromhandel bietet die Möglichkeit, Stromnachfrage und -angebot auszugleichen. Da Strom sonst kaum gespeichert werden kann und oftmals große Schwankungen auftreten, können grenzüberschreitende Stromflüsse die Netzstabilität verbessern. Jedoch muss die stärkere Verknüpfung der europäischen Netze von einem Ausbau der deutschen Netzinfrastruktur begleitet werden.

Literatur

BDEW, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2011), »Auswirkungen des Moratoriums auf die Elektrizitätswirtschaft«, 30. Mai, online verfügbar unter: www.bdew.de.

Handelsblatt (2012) »Polen hat genug vom deutschen Strom«, 15. Januar, online verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ueberkapazitaeten-polen-hat-genug-vom-deutschen-strom/6068908.html>.

Datenquelle

AGEE-Stat: Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/5468/>.

EEX: European Energy Exchange, <http://www.eex.com/de/>.

EIA: U.S. Energy Information Administration, <http://www.eia.gov/>.

ENTSO-E: European Network of Transmission System Operators for Electricity, <https://www.entsoe.eu/>.

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das **Geschäftsklima** bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2012 ein wenig verbessert (vgl. Abb. 1). Dies basiert ausschließlich auf einer optimistischeren Einschätzung der kommenden sechs Monate, während die Lageurteile erneut etwas verhaltener ausfielen.

36% der befragten Architekten (Vorquartal: 34%) waren zwar mit ihrer **aktuellen Geschäftslage** zufrieden; gleichzeitig stieg aber auch der Anteil der Architekten, die ihre Geschäftslage mit »schlecht« bezeichneten, von rund 17 auf 23%. Bezüglich der **Geschäftserwartungen** für die nächsten sechs Monate nahm die Zuversicht sichtlich zu. Der aufwärts gerichtete Trend, der bereits seit gut sechs Jahren zu beobachten ist, scheint demnach weiter intakt zu sein. Jeder sechste Testteilnehmer (Vorquartal: 12%) erwartete, dass seine Auftragsituation in etwa einem halben Jahr voraussichtlich »eher günstiger« sein wird. Die Zahl der Skeptiker verringerte sich gleichzeitig: 15% – nach 19% im Vorquartal – gingen von einer »eher ungünstigeren« Entwicklung im kommenden halben Jahr aus.

Rund 57% der Testteilnehmer konnten im vierten Quartal 2011 **neue Verträge** abschließen. Wesentlich höhere Werte waren seit Beginn dieser Umfrage vor rund 30 Jahren noch nie zu verzeichnen. Dabei signalisieren hohe Abschlussquoten erfahrungsgemäß eine kräftige Nachfrage im Bereich des Wohnungsbaus. Denn eine große Zahl der neuen Aufträge entfällt im Allgemeinen auf die Planung von Ein- und Zweifamilienhäusern. Und gerade in diesem Teilsegment sind dann viele kleine und mittlere Büros mit ihren Akquisitionsbemühungen erfolgreich.

Nach zwei Quartalen mit rückläufigen Planungsvolumina stieg das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) im vierten Quartal 2011 gegenüber dem Vorquartal um fast 50%. Dabei war das insgesamt von den Architekten akquirierte Planungsvolumen im Wohnungsbau gut 60% größer als im dritten Quartal 2011. Im Nichtwohnbau erhöhte sich die Auftragssumme gegenüber dem Vorquartal um rund 40% (vgl. Abb. 2).

Abb. 1
Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten

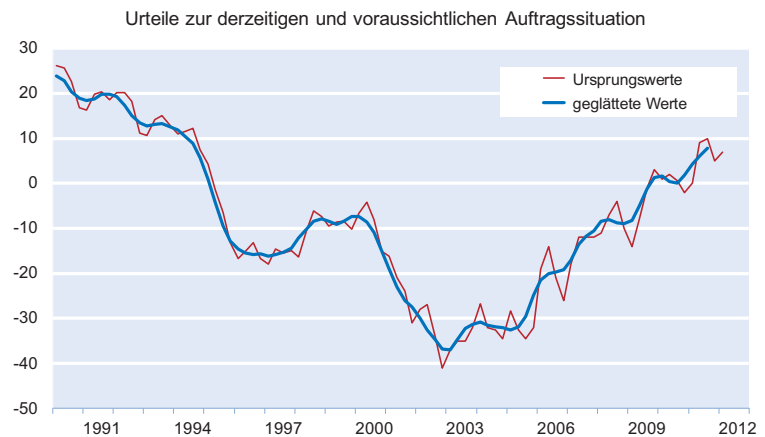


Abb. 2
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten im Nichtwohnbau (EUR)

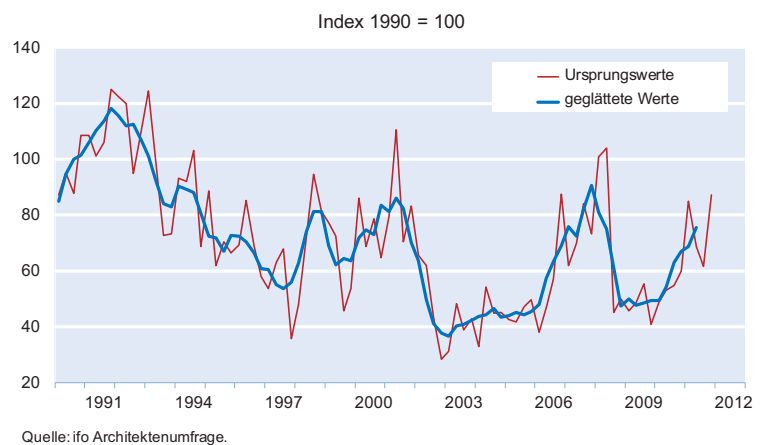


Abb. 3
Geschätztes Bauvolumen der freischaffenden Architekten für Ein- und Zweifamiliengebäude (EUR)

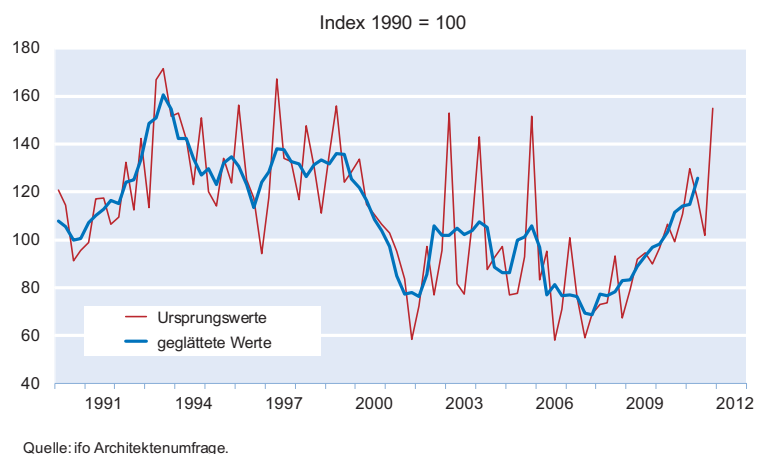
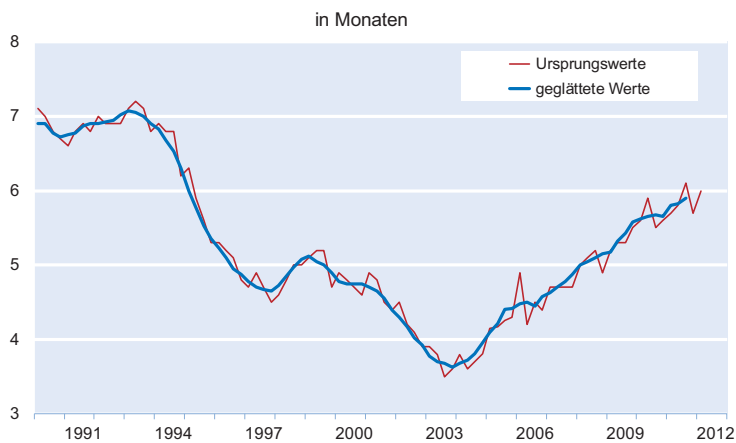


Abb. 4
Auftragsbestände der freischaffenden Architekten



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Die Aufträge zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** lagen im Berichtsquartal gut 50% über dem Niveau des Vorquartals (vgl. Abb. 3). Ein derart hohes Niveau stellte sich in den vergangenen drei Jahrzehnten immer als »Spitzenwert« heraus. Ein geringeres Planungsvolumen im ersten Quartal 2012 wäre somit der »Normalfall«. Bei den Planungsaufträgen für **Mehrfamiliengebäude** könnte endlich der »Knoten geplatzt« sein. Das gesamte Volumen der im vierten Quartal 2011 hereingenommenen Aufträge erreichte nämlich – nach einer jahrelangen Durststrecke – ein 14-Jahres-Hoch. Der Vorquartalswert wurde um stolze 70% übertroffen. Damit könnte sich, ähnlich wie bei den Ein- und Zweifamilienhäusern, ein leichter Aufwärtstrend etabliert haben.

Die befragten Architekten erhielten etwa doppelt so umfangreiche Planungsaufträge von privaten und **gewerblichen Auftraggebern** wie im dritten Quartal 2011. Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass in den beiden Vorquartalen erhebliche Rückgänge hingenommen werden mussten, so dass die gewerblichen Planungsvolumina im vierten Quartal 2011 gerade einmal rund 10% über dem Wert des ersten Quartals 2011 lagen.

Lediglich die **öffentlichen Auftraggeber** zeigten sich zurückhaltend. Die von ihnen an freischaffende Architekten vergebenen Aufträge waren im Berichtsquartal leicht rückläufig, wobei jedoch anzumerken ist, dass der Umfang der gesamten öffentlichen Aufträge immer noch deutlich über dem Niveau lag, das noch vor wenigen Jahren vorherrschte.

Die durchschnittliche Reichweite der **Auftragsbestände** »verpasste« den bisherigen Spitzenwert vom Sommer 2011 (6,1 Monate) nur ganz knapp. Die Auftragspolster der Architekten betragen zum Jahresende 2011 rund 6,0 Monate (vgl. Abb. 4). Vor drei Jahren waren die Auftragsreserven noch einen ganzen Monat kleiner.

Das ifo Geschäftsklima für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands hat sich im Februar verbessert. Die Unternehmen berichten häufiger als im Januar von einer guten Geschäftslage. Ihre Geschäftserwartungen sind das vierte Mal in Folge zuversichtlicher. Die deutsche Wirtschaft scheint die Konjunkturschwäche aus dem Herbst etwas abzuschütteln.

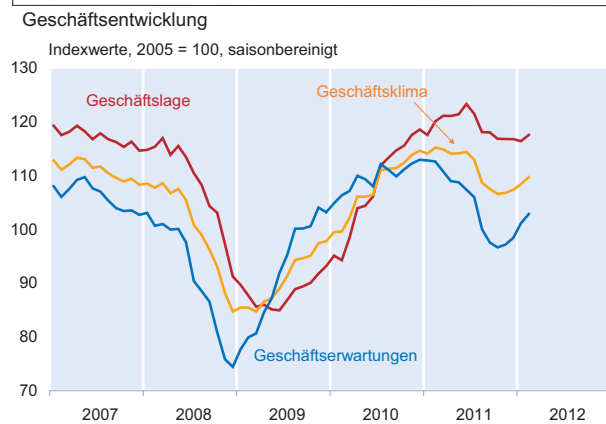
Der Geschäftsklimaindex ist in allen vier betrachteten Wirtschaftsbereichen gestiegen – im Verarbeitenden Gewerbe, im Bauhauptgewerbe sowie im Großhandel und im Einzelhandel. Die Geschäftserwartungen sind durchgängig zuversichtlicher als bislang. In den binnenwirtschaftlich orientierten Bereichen Einzelhandel und Bauhauptgewerbe hat sich zudem die momentane Geschäftslage deutlich verbessert. Im Großhandel ist die Geschäftslage ebenfalls günstiger als im Vormonat. Einzig im Verarbeitenden Gewerbe wird die aktuelle Geschäftslage als etwas weniger gut als im Januar angesehen.

Das ifo Beschäftigungsbarometer steht im Februar nahezu unverändert auf einem hohen Niveau. Die Unternehmen in Deutschland planen weiterhin, die Mitarbeiterzahl zu erhöhen. Der Arbeitsmarkt ist hierzulande trotz der Schwierigkeiten in der Eurozone in einer robusten Verfassung. Im *Verarbeitenden Gewerbe* hat sich die Einstellungsbereitschaft kaum verändert. Die Personalplanungen sind nach wie vor auf Expansion ausgerichtet. Insgesamt hat sich namentlich das Geschäftsklima im Vorleistungsgüterbereich etwas aufgehellt. Diese Hauptgruppe ist sehr konjunktur reagibel. Die Besserung könnte ein erster Hinweis sein, dass die Unternehmen insgesamt ihre Läger wieder etwas mit Vorprodukten füllen und somit die Konjunktur für einigermaßen robust gilt. Im *Bauhauptgewerbe* ist das Beschäftigungsbarometer gefallen, deutet aber weiterhin auf einen Beschäftigungsaufbau hin. Die *Einzelhändler* und die *Großhändler* wollen wieder intensiver zusätzliches Personal suchen.

Im *Verarbeitenden Gewerbe* hat sich das Geschäftsklima weiter leicht aufgehellt. Die Industriefirmen schätzen ihre Geschäftsaussichten den dritten Monat in Folge günstiger ein. Die aktuelle Geschäftslage wird aber als etwas weniger gut als im Januar angesehen. Vom Exportgeschäft rechnen sich die Firmen unverändert positive Impulse aus. Der Lagerdruck ist weiterhin gering. Mit den vorhandenen Auftragsreserven sind die Betriebe zufriedener, die Produktion wollen sie etwas stärker ausweiten. Im Vorleistungsgüterbereich ist das Geschäftsklima leicht gestiegen. Sowohl die derzeitige Geschäftslage als auch die Geschäfts-

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

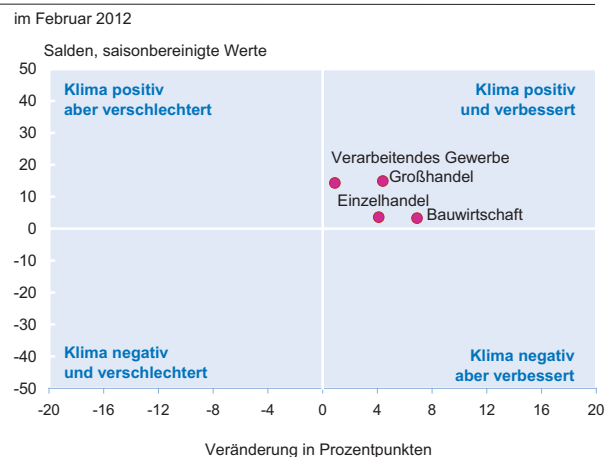
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



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

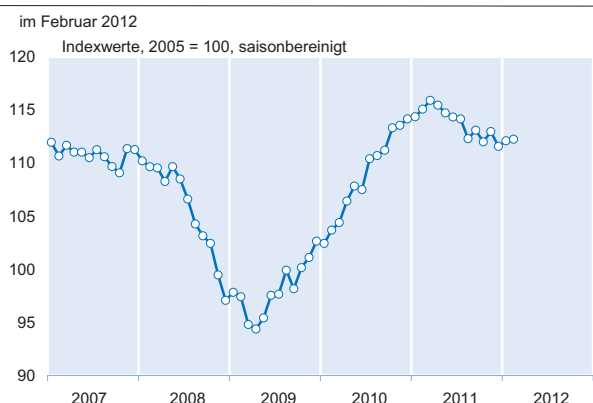
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

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



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

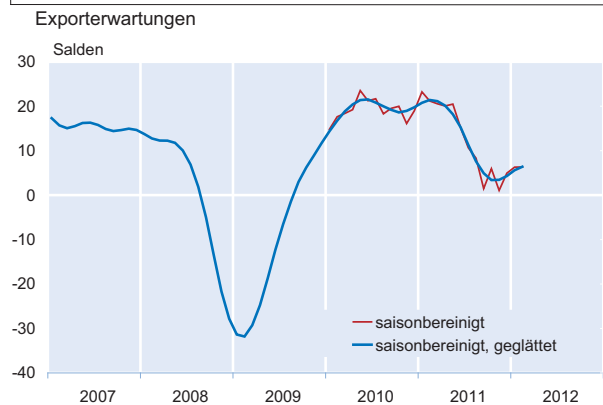
Quelle: ifo Konjunkturtest.

aussichten werden geringfügig positiver bewertet. Der Lagerdruck hat etwas abgenommen, und die Produktionspläne sind expansiver. Im Exportgeschäft sehen die Firmen wieder etwas größere Chancen. Preisanhebungen sind häufiger geplant als bisher. Im Investitionsgüterbereich ist das Geschäftsklima gesunken. Die Unternehmen bewerten hier ihre derzeitige Geschäftslage als nicht mehr so gut wie im Vormonat. Hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in der nächsten Zeit sind sie zudem etwas skeptischer. Es hat sich ein kleiner Lagerüberhang aufgebaut. Die Exporterwartungen sind nur noch leicht positiv. Kräftig gestiegen ist der Geschäftsklimaindex im Konsumgüterbereich. Sowohl die Einschätzungen zur aktuellen Lage als auch die Geschäftserwartungen sind merklich positiver als bisher. Die Unzufriedenheit mit den Auftragsbeständen hat bei lebhafterer Nachfrage etwas abgenommen. Der Lagerdruck hat nachgelassen, und die Produktionsplanungen sehen vermehrt eine Ausweitung der Tätigkeit vor.

Im **Bauhauptgewerbe** ist der Geschäftsklimaindex deutlich gestiegen. Die Unternehmen berichten von einer günstigeren Geschäftslage als im Vormonat, und sie sind optimistischer mit Blick auf die Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr. Die Unzufriedenheit mit den Auftragsreserven hat nachgelassen, und die Bautätigkeit soll vermehrt gesteigert werden. Die Kapazitätsauslastung ist geringfügig höher als vor Jahresfrist, obwohl etwas häufiger über witterungsbedingte Behinderungen geklagt wird als im Februar des vergangenen Jahres. Die Klimagebung durchzieht sowohl den Hochbau als auch den Tiefbau. In beiden Sparten haben sich die Geschäftslage und die Geschäftserwartungen gebessert. Der Geschäftsklimaindex ist im öffentlichen Hochbau sowie im Wohnungsbau kräftig und im gewerblichen Hochbau merklich gestiegen. In allen drei Hochbausparten wird häufiger geplant, die Bauproduktion zu steigern.

Im **Einzelhandel** hat sich das Geschäftsklima wieder verbessert. Die aktuelle Geschäftslage wird von den Einzelhändlern häufiger als gut bewertet. Auch die Skepsis bezüglich der Geschäftsentwicklung in den nächsten sechs Monaten hat nachgelassen. Der Lagerdruck ist allerdings unverändert hoch. Preisanhebungen sind etwas weniger häufig geplant als im Januar. Der Anstieg des Geschäftsklimaindexes geht wesentlich auf die Entwicklung im Verbrauchsgüterbereich zurück. Die momentane Geschäftslage und die Geschäftsperspektiven werden hier günstiger bewertet. Obwohl der Lagerdruck etwas zugenommen hat, wollen die Befragungsteilnehmer weniger zurückhaltend neue Waren ordern. Im Gebrauchsgüterbereich hat sich das Geschäftsklima eingetrübt. Die derzeitige Geschäftslage hat sich wieder etwas verschlechtert. In ihren Geschäftserwartungen sind die Befragungsteilnehmer unverändert skeptisch. Der Lagerdruck hat zugenommen, Preisanhebungen sind seltener geplant. Im Einzelhandel mit Kfz ist der Ge-

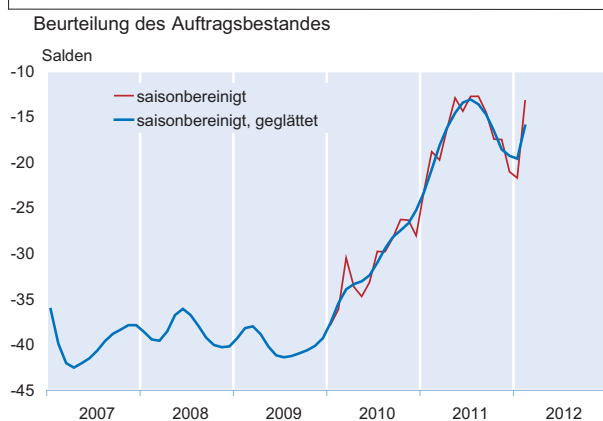
Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



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

Quelle: ifo Konjunkturtest.

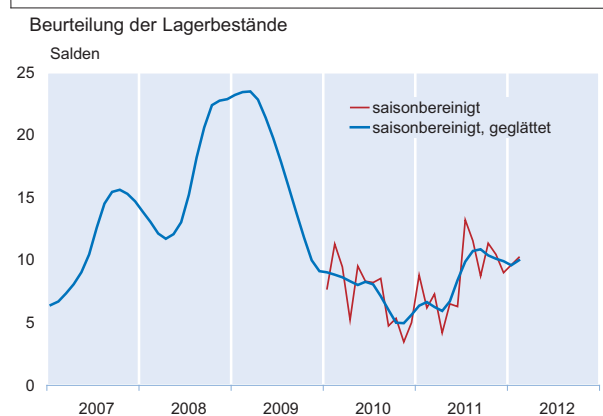
Abb. 5
Bauhauptgewerbe



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen »verhältnismäßig groß« und »zu klein«.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Großhandel



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

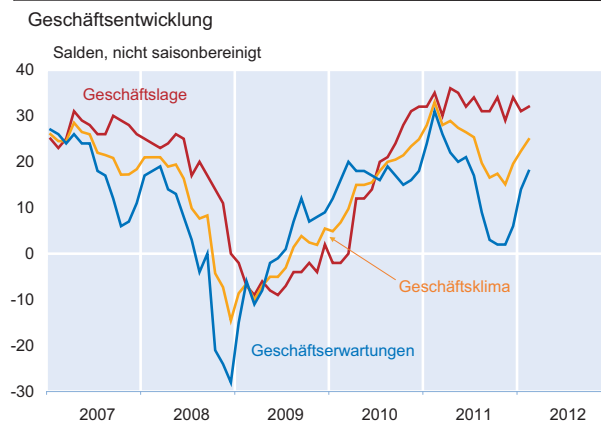
Quelle: ifo Konjunkturtest.

geschäftsklimaindex leicht gesunken. Die momentane Geschäftslage wird erneut als weniger gut beurteilt. Der Ausblick bezüglich der Geschäfte in den kommenden sechs Monaten fällt aber etwas weniger gedämpft aus als im vergangenen Monat.

Das Geschäftsklima hat sich im **Großhandel** verbessert. Die aktuelle Geschäftslage präsentiert sich hier deutlich günstiger als im Vormonat. Zudem blicken die Befragungsteilnehmer zuversichtlicher auf die Entwicklung in der nächsten Zeit. Neue Waren wollen sie etwas großzügiger ordern, obwohl der Lagerdruck leicht zugenommen hat. Preiserhebungen sind weniger häufig geplant als bisher. Der Geschäftsklimaindex ist im Konsumgütergroßhandel und im Produktionsverbindungshandel gestiegen. In beiden Sparten haben sich die Geschäftslage und die Geschäftsperspektiven verbessert. Im Konsumgüterbereich hat der Lagerüberhang abgenommen, und die Unternehmen planen nicht mehr ganz so häufig, die Preise anzuheben. Dagegen hat sich im Produktionsverbindungshandel der Lagerdruck leicht erhöht. Preisaufschläge sind dennoch etwas häufiger vorgesehen. Im Großhandel mit Kfz hat sich das Geschäftsklima abgekühlt. Die Geschäftslage ist bei weitem nicht mehr so gut wie im vergangenen Monat. Die Geschäftsentwicklung in der nächsten Zeit schätzen die Befragungsteilnehmer skeptischer ein. Die Warenlager werden wesentlich häufiger als zu voll erachtet. Der Druck auf die Verkaufspreise dürfte nach Einschätzung der befragten Händler spürbar zunehmen.

Das Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**² hat sich im Februar merklich aufgehellt. Die befragten Dienstleistungsunternehmen sind mit ihrer derzeitigen Geschäftslage zufriedener als im Januar. Ihre Geschäftsperspektiven für das kommende halbe Jahr schätzen sie zudem deutlich günstiger ein als bisher. Den Mitarbeiterstamm wollen die Dienstleister ausweiten. Im Bereich *Transport und Logistik* ist der Geschäftsklimaindikator weiter kräftig gestiegen. Insbesondere die Geschäftslage hat sich verbessert. Zudem sind die Unternehmen etwas zuversichtlicher hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in den kommenden sechs Monaten. Die Mitarbeiterzahl soll vermehrt erhöht werden. Im Bereich *Reisebüros und Reiseveranstalter* hat sich das Geschäftsklima verbessert. Zwar ist die Geschäftslage nicht mehr ganz so gut wie im Januar, die Büros und Veranstalter sind aber erheblich optimistischer bezüglich der Entwicklung in der nächsten Zeit. Die Mitarbeiterzahl wollen sie kräftig erhöhen. Bei den *Unternehmens- und Public-Relations-Beratungen* hat sich das Geschäftsklima leicht aufgehellt. Sowohl die Geschäftslage als auch die Geschäftsaussichten stellen sich etwas günstiger dar. Der Personaleinsatz soll vermehrt erhöht werden. Ebenfalls gestiegen ist der Geschäftsklimaindikator im Bereich *Personal- und Stellenvermittlung, Über-*

Abb. 7
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

lassung von Arbeitskräften. Die aktuelle Geschäftslage ist aber ungünstiger als im Vormonat. Die befragten Firmen sind zuversichtlich, dass die Geschäfte in den kommenden Monaten anziehen werden. Die Mitarbeiterzahl soll kräftig erhöht werden. Stark gestiegen ist der Geschäftsklimaindikator im Bereich *Werbung*. Die Werbeunternehmen sind mit ihrer Geschäftslage deutlich zufriedener als bislang. Ihre Geschäftserwartungen sind ähnlich positiv wie zuvor. Die Firmen wollen verstärkt auf Mitarbeitersuche gehen.

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

Prof. Dr. Albert Rädler
*** 6. Mai 1933 † 25. Februar 2012**

Einer der ganzen Großen der europäischen und internationalen Steuerwelt ist nicht mehr unter den Lebenden: Am 25. Februar 2012 ist Albert Rädler friedlich entschlafen. Vier Wochen zuvor hatte er einen Schlaganfall erlitten und nicht mehr das Bewusstsein erlangt. Bis dahin hat er intensiv am Leben der Fachwelt Anteil genommen. Ein erfülltes irdisches Leben ist zu Ende gegangen.

Albert Rädler war in München geboren und hat in der Schweiz, in den Niederlanden und Frankreich studiert und wurde so schon als junger Mann zum überzeugten Europäer. Ein Stipendium des Europarates ermöglichte es ihm, sich schon früh mit europäischem Steuerrecht zu beschäftigen: Bereits seine 1960 abgeschlossene Dissertation war Fragen der Steuerharmonisierung gewidmet. Dieses Thema hat ihn nicht wieder losgelassen, und auf verschiedenen Ebenen trug er dazu bei, der deutschen »Steuerwelt« den Weg über die Grenzen hinaus zu weisen: Er hat niemals aufgehört, sich wissenschaftlich in Fachpublikationen mit Themen des europäischen und internationalen Steuerrechts auseinanderzusetzen, zunächst durch seine Mitarbeit an der von Othmar Bühler errichteten Forschungsstelle für Internationales Steuerrecht in München, dann als langjähriger Lehrbeauftragter an der Universität Regensburg und schließlich als Professor für internationale betriebswirtschaftliche Steuerlehre an der Universität Hamburg. 1971 gründete Albert Rädler gemeinsam mit Arndt Raupach die legendäre Beratungssozietät Rädler/Raupach, mit der er zu einer Zeit, als die Steuerberatung sonst noch völlig regional ausgerichtet war, vorzeigte, wie auf diesem Gebiet Dienstleistungen international auf höchstem Niveau angeboten werden können. Sein Geschäftsmodell wurde später von vielen nachgeahmt. Sein steuerpolitisches Interesse hat ebenfalls weit über den nationalen Tellerrand gereicht: Anfang der 1990er Jahre wurde er zum Mitglied der von der Europäischen Kommission eingesetzten Expertengruppe, die unter Leitung von Onno Ruding den vielbeachteten Bericht über die Zukunft der Unternehmensbesteuerung in Europa verfasste.

Vor allem aber hat er seine vielfältigen persönlichen Kontakte und seine internationale Reputation genutzt, um andere Menschen für internationale Themen zu interessieren und zu begeistern. Er war Mitbegründer der EUCOTAX-Gruppe, die mittlerweile steuerrechtliche Expert/inn/en von Universitäten aus zwölf verschiedenen Ländern, einschließlich der USA, vereint und deren Wissenschaftler/innen und Studierenden ermöglicht, seit nunmehr 20 Jahren regelmäßig fachliche Workshops miteinander zu gestalten und mehr über die verschiedenen Steuersysteme zu lernen und Ideen zur Harmonisierung zu entwickeln. Seine Studierenden an der Universität Hamburg folgten ihm zu vielen internationalen Tagungen, und er nutzte seine vielfältigen Kontakte, um jungen Wissenschaftler/innen aus aller Welt den Aufbau von Netzwerken zu erleichtern und ihnen eine internationale Karriere zu erleichtern.

Ich gehöre zu jenen, die Albert unendlich viel verdanken: Er hat 1992 an meinem Habilitationsverfahren an der WU in Wien als auswärtiges Mitglied mitgewirkt und mich dann mit vielen erfahrenen Expert/inn/en zusammengebracht, mich in die internationale Community eingeführt und mir zu Einladungen zu Vorträgen in verschiedenen Ländern verholfen. Für meine eigene Laufbahn war die väterliche Freundschaft Alberts entscheidend. Er war und ist mir auch in vielfacher Weise Vorbild: Ihn haben die wichtigsten Eigenschaften ausgezeichnet, die ein hervorragender Wissenschaftler benötigt: Neugier und Kreativität. Es hat kein steuerliches Thema gegeben, das ihn nicht interessiert hätte, und er hat oft durch seine Fragen anderen geholfen, ein Steuerproblem in das größere Bild einzuordnen. Bei ihm hat es sich immer gelohnt, genau zuzuhören: Viele seiner Ideen hat er oft nur ganz en passant zum Ausdruck gebracht. Nicht nur mir ist es so gegangen, dass zahlreiche dieser Anregungen nachdenklich gemacht haben und oft nach mehreren Monaten oder Jahren zu einer eigenen Veröffentlichung geführt haben, für die er letztlich den Samen gelegt hat.

Ideen anzustoßen und anderen den Weg zu bereiten sind die wichtigsten Aufgaben eines wissenschaftlichen Lehrers. Albert Rädler war in dieser Hinsicht vorbildhaft und dies soll auch sein Vermächtnis für uns alle sein: Wenn wir Nachwuchswissenschaftler/innen helfen, ihre Karriere zu machen, haben wir viel für unser Fach geleistet!

Albert Rädler hat uns auch vorgelebt, was es heißt, ein wirklicher Europäer zu sein. Nationalismen waren ihm fremd, im Steuerrecht genauso wie auf allen anderen Gebieten. Das Projekt Europa brauchte in der Vergangenheit und braucht in der Zukunft Menschen wie ihn, die unbeirrt trotz aller Rückschläge an eine gemeinsame europäische Zukunft glauben. Hoffen wir, dass sich viele Steuerwissenschaftler/innen seinem Erbe verpflichtet wissen!

Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Lang
WU Wien



THE GREEN PARADOX

A SUPPLY-SIDE APPROACH TO GLOBAL WARMING

HANS-WERNER
SINN

Neu erschienen bei:
The MIT Press
Cambridge, Massachusetts, and London, GB
February 2012

288 p., 36 figures, 8 tables, cloth – \$29.95/£20.95

ISBN-10: 0-262-01668-0
ISBN-13: 978-0-262-01668-1

ifo Institut

im Internet:

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

