



**6** | **2011**

64. Jg., 11.–12. KW, 25. März 2011

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Heinrich Traublinger, Hans-Peter Klös, Martin Zeil,  
Ludwig Spaenle*

- Symposium »Demographischer Wandel und Fachkräfteentwicklung – Konsequenzen für Bildung und Handwerk«

### **Kommentar**

*Wernhard Möschel*

- Too big to fail

### **EEAG Report on the European Economy 2011**

- Bericht zur Lage der europäischen Wirtschaft:  
Ein neuer Krisenmechanismus für die Eurozone

### **Daten und Prognosen**

*Reinhard Hild*

- Automobilindustrie: Starkes Wachstum mit  
günstiger Perspektive

*Michael Wolgast und Walter Buttenböck*

- Branchen im Blickpunkt: Die Versicherungswirtschaft

### **Im Blickpunkt**

*Jutta Albrecht, Johannes Pfeiffer und Jana Lippelt*

- Kurz zum Klima: Kohlenstoffsequestrierung – lässt sich  
das Klimaproblem einfach »begraben«?

*Erich Gluch*

- ifo Architektenumfrage: Architekten sichtlich zuversichtlicher

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Symposium »Demographischer Wandel und Fachkräfteentwicklung – Konsequenzen für Bildung und Handwerk«

3

Am 23. Februar 2011 veranstaltete das ifo Institut gemeinsam mit dem Bayerischen Handwerkstag ein Symposium unter dem Titel »Demographischer Wandel und Fachkräfteentwicklung – Konsequenzen für Bildung und Handwerk«. Die Veranstaltung unter der Moderation von Sigmund Gottlieb, Chefredakteur des Bayerischen Fernsehens, bot mehreren ausgewiesenen Experten aus dem theoretischen und praktischen Bereich der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik Gelegenheit, mit Vorträgen das Thema »Demographischer Wandel, Fachkräfteentwicklung und Bildungsqualität« zu beleuchten. Im Anschluss an die Präsentationen von *Hans-Peter Klös*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, und *Ludger Wößmann*, ifo Institut und Universität München, diskutierten – neben den beiden Referenten – *Martin Zeil*, Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, *Ludwig Spaenle*, Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus, *Heinrich Traublinger*, Präsident des Bayerischen Handwerkstages, und Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, Probleme bei der Versorgung der Unternehmen mit qualifizierten Fachkräften und Lösungsansätze für die Herausforderungen im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt. Die Videos zur Veranstaltung stehen in der Mediathek des ifo Instituts zur Verfügung unter: <http://mediathek.cesifo-group.de>.

### Kommentar

#### Too big to fail

*Wernhard Möschel*

24

*Wernhard Möschel*, Universität Tübingen, kommentiert die Möglichkeit der Limitierung volkswirtschaftlicher Risiken durch Großunternehmen, insbesondere in der Bankwirtschaft. Möschel benennt die Probleme, die mit systemrelevanten Banken verknüpft sind, diskutiert die erwogenen Maßnahmen und gibt einen Ausblick auf Wege zur Risikobegrenzung.

### EEAG Report on the European Economy 2011

#### Bericht zur Lage der europäischen Wirtschaft: Ein neuer Krisenmechanismus für die Eurozone

29

Am 22. Februar 2011 stellte die European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo ihren nunmehr zehnten Report on the European Economy in Brüssel vor. Die Gruppe von internationalen Ökonomen thematisiert insbesondere die Verschuldungskrise in Europa als Folge der Finanzkrise. Im Fokus des diesjährigen Berichts stehen Länderstudien zu Griechenland und Spanien sowie das Design eines Krisenmechanismus für die Eurozone. Darüber hinaus werden Wege zur Regulierung des Finanzsektors aufgezeigt. Wie in den vergangenen Jahren liefert die EEAG auch eine Konjunkturprognose für die europäische Wirtschaft. In diesem Artikel werden die fünf Kapitel des Reports zusammengefasst. Der gesamte EEAG Report kann unter <http://www.cesifo-group.de/eeag> heruntergeladen werden.

### Daten und Prognosen

#### Automobilindustrie: Starkes Wachstum mit günstiger Perspektive

*Reinhard Hild*

36

Die deutsche Automobilindustrie erzielte 2010 einen Umsatz von 317 Mrd. Euro. Das entspricht einem nominalen Zuwachs von 20,5% gegenüber dem Vorjahresergebnis und einem Anstieg des realen Umsatzvolumenindex um 21,1%. Mit die-

sem überdurchschnittlichen Wachstum hat die Automobilbranche ihre Position als umsatzstärkste deutsche Industriegruppe wieder ausgebaut: Ihr Anteil am Umsatz des gesamten Verarbeitenden Gewerbes stieg von 20,6 (2009) auf 21,6% (2010). Für 2011 ist mit einer Fortsetzung der Wachstumstendenzen zu rechnen. Insgesamt dürfte der reale Umsatzzuwachs der deutschen Automobilindustrie gut 10% betragen.

### Branchen im Blickpunkt: Die Versicherungswirtschaft

42

*Michael Wolgast und Walter Buttenböck*

Seit über zehn Jahren ermittelt das ifo Institut quartalsweise auch bei den deutschen Versicherungsunternehmen das Geschäftsklima. Die Entwicklung des Geschäftsklimas für den Versicherungssektor erweist sich dabei als Spiegelbild der Branchenkonjunktur. Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen für die Versicherungswirtschaft, die Auswirkungen der jüngsten Banken- und Wirtschaftskrise, aber beispielsweise auch der Einfluss von Großschadenereignissen auf den Schadenverlauf in der Schaden- und Unfallversicherung haben sich immer auch im Geschäftsklima der Versicherungsbranche niedergeschlagen. Dies mag der Tendenz nach auch fast als Selbstverständlichkeit erscheinen. Doch im Detail handelt es sich um überaus spannende Zusammenhänge. Wie stark im Einzelfall die Lagebeurteilung der Versicherer auf veränderte Rahmendaten reagiert hat und zu wie kräftigen Ausschlägen bestimmte Ereignisse bei den Geschäftserwartungen geführt haben, zeigen *Michael Wolgast* und *Walter Buttenböck*, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, in diesem Beitrag.

## Im Blickpunkt

### Kurz zum Klima: Kohlenstoffsequestrierung – lässt sich das Klimaproblem einfach »begraben«?

53

*Jutta Albrecht, Johannes Pfeiffer und Jana Lippelt*

Fossile Brennstoffe tragen heute zu über 80% zur Deckung der globalen Energienachfrage bei und verursachen damit 57% der anthropogenen Treibhausgasemissionen. Eine Abkehr von der fossilen Energie ist nicht in Sicht. Im Gegenteil, die weltweite Abhängigkeit von fossilen Energieträgern nahm in den letzten drei Jahrzehnten enorm zu, und dieser Trend wird voraussichtlich auch weiter anhalten. Sollte der schwere Atomunfall in Japan weltweit ein grundlegendes Umdenken im Hinblick auf die Bewertung der Atomkraft bewirken, kann dies sogar zu einer verstärkten Hinwendung zu fossilen Energiequellen führen. In dieser Situation erscheint die Idee, den Einsatz fossiler Brennstoffe klimaneutral gestalten zu können, nur allzu bestechend. Eine Technologie, die dies ermöglichen soll – die sog. Kohlenstoffsequestrierung (Carbon Capture and Storage, CCS) –, wird weltweit bereits seit geraumer Zeit erprobt. In diesem Beitrag werden die technologischen Möglichkeiten und ihr jeweiliger Entwicklungsstand näher erläutert.

### ifo Architektenumfrage: Architekten sichtlich zuversichtlicher

58

*Erich Gluch*

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2011 etwas verbessert. Die leichte Aufhellung resultiert dabei ausschließlich aus einer deutlich optimistischeren Einschätzung der zukünftigen Entwicklung als in den beiden Vorquartalen; die derzeitige Geschäftslage wurde dagegen von den Testteilnehmern nicht mehr ganz so gut beurteilt.

## Symposium »Demographischer Wandel und Fachkräfteentwicklung – Konsequenzen für Bildung und Handwerk«

Symposium am 23. Februar 2011, 14:00 Uhr bis 17:00 Uhr

### Begrüßung und Einführung

Heinrich Traublinger, MdL a.D.

Präsident des Bayerischen Handwerkstages

### Gehen uns im demographischen Wandel die Fachkräfte aus?

Dr. Hans-Peter Klös

Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

### Wie können Schulen die nötige Bildungsqualität bereitstellen?

Prof. Dr. Ludger Wößmann

Leiter des Bereichs Humankapital und Innovation des ifo Instituts und Universität München

### Diskussion

Martin Zeil, MdL

Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Dr. Ludwig Spaenle, MdL

Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus

Heinrich Traublinger, MdL a.D.

Präsident des Bayerischen Handwerkstages

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn

Präsident des ifo Instituts

Dr. Hans-Peter Klös

Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

Prof. Dr. Ludger Wößmann

Leiter des Bereichs Humankapital und Innovation des ifo Instituts und Universität München

### Moderation

Prof. Sigmund Gottlieb

Chefredakteur des Bayerischen Fernsehens



Am 23. Februar 2011 veranstaltete das ifo Institut gemeinsam mit dem Bayerischen Handwerkstag ein Symposium unter dem Titel »Demographischer Wandel und Fachkräfteentwicklung – Konsequenzen für Bildung und Handwerk«. Die Veranstaltung unter der Moderation von Prof. Sigmund Gottlieb, Chefredakteur des Bayerischen Fernsehens, bot mehreren ausgewiesenen Experten aus dem theoretischen und praktischen Bereich der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik Gelegenheit, mit Vorträgen das Thema »Demographischer Wandel, Fachkräfteentwicklung und Bildungsqualität« zu beleuchten. Im Anschluss an die Präsentationen von Hans-Peter Klös, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, und Ludger Wößmann, ifo Institut und Universität München, diskutierten, neben den beiden Referenten, Martin Zeil, Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Ludwig Spaenle, Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus, Heinrich Traublinger, Präsident des Bayerischen Handwerkstages, und Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, Probleme bei der Versorgung der Unternehmen mit qualifizierten Fachkräften und Lösungsansätze für die Herausforderungen im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt.

Im Folgenden werden einige der Beiträge, die im Rahmen des Symposiums präsentiert wurden, veröffentlicht.



Heinrich Traublinger,  
MdL a.D.\*



## Bedeutung von Fachkräften im Handwerk

Im Handwerk steht traditionell der Mensch im Mittelpunkt der Leistungserstellung. Arbeitsplätze im Handwerk sind gekennzeichnet durch ein breit gefächertes Tätigkeitsspektrum, eine große Fertigungstiefe und ein hohes Maß an Selbstständigkeit und Verantwortung. Nicht selten bearbeiten Handwerker das Werkstück vom Rohstoff bis zum fertigen Produkt beziehungsweise erbringen eine umfassende Dienstleistung. Aus diesem Grund ist das Handwerk in besonderem Maße angewiesen auf qualifizierte Unternehmer und Mitarbeiter. Ein drohender Fachkräftemangel ist deshalb eine besondere Herausforderung, der sich unser Wirtschaftsbereich frühzeitig und mit ganzer Kraft stellen muss.

## Aktuelle Lage

Bereits heute haben zahlreiche Handwerksbetriebe Probleme, ihre anspruchsvollen Arbeitsplätze mit qualifiziertem Personal zu besetzen. In einigen Handwerksberufen steht dem angezeigten Fachkräftebedarf nicht einmal rechnerisch eine ausreichende Zahl verfügbarer Personen gegenüber: So betrug im Oktober 2010 in Bayern das Verhältnis der offenen Stellen zu den gemeldeten Arbeitslosen bei Vulkanisierern 6,5, bei Elektroinstallateuren 2,5 und bei Installateuren und Hörgeräteakustikern 1,8. Nach einer aktuellen Umfrage der Handwerkskammer für München und Oberbayern leiden 23% der Mitgliedsbetriebe unter einem gravierenden Fachkräftemangel, der den Betrieb in seinen Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Weitere 37% würden Personal einstellen, kommen aber noch zurecht. Das heißt, nur etwa 40% der Handwerksbetriebe sind derzeit optimal besetzt. Hochgerechnet auf die zulassungspflichtigen und die zulassungsfreien Handwerksberufe ergibt sich ein Fachkräftebedarf in mindestens 12 400 Betrieben. Selbst wenn jedes dieser Unternehmen nur eine offene Stelle

hätte, wären demnach im Münchner und oberbayerischen Handwerk mehr als 12 000 Arbeitsplätze unbesetzt. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Arbeitsplätze für qualifizierte Fachkräfte. 81% der offenen Stellen sind Vollzeitstellen. 90% der Handwerksunternehmen, die Mitarbeiter suchen, würden Gesellen einstellen, 27% auch Meister und 5% sogar Hochschulabsolventen.

## Demographischer Wandel

Wenn das Handwerk heute schon in einigen Bereichen zu wenig Arbeitskräfte gewinnen kann, wie wird sich die Fachkräfteversorgung dann entwickeln, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der sechziger und siebziger Jahre in nun bevorstehenden Jahrzehnten ins Rentenalter kommen? Nach der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2029 nimmt die Gesamtbevölkerung noch bis zum Jahr 2020 zu. Ab dann ist sie rückläufig. Stark zurückgehen wird insbesondere der Anteil der 19- bis 60-Jährigen – also die Altersgruppe, die in erster Linie im Erwerbsleben steht. Er sinkt von heute knapp 57% auf nur noch gut 50% der Gesamtbevölkerung im Jahr 2029. Der sich seit dem »Pillenknick« der 1970er Jahre abzeichnende Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird in den kommenden Jahren also mit voller Wucht spürbar werden. Das bedeutet grob geschätzt, dass in Bayern etwa 700 000 Arbeitskräfte weniger zur Versorgung der Bevölkerung zur Verfügung stehen als heute. Hinzu kommt, dass durch die Alterung der Gesellschaft zum Beispiel im Gesundheitssektor oder im Pflegebereich eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften entstehen wird. Damit wird das Angebot für die anderen Wirtschaftsbereiche weiter geschmälert.

## Herausforderung für das Handwerk

Was bedeutet diese Entwicklung für die Fachkräfteversorgung des Handwerks? Das Handwerk in Bayern beschäftigt aktuell ca. 13% der bayerischen Erwerbstätigen. Würde der Rückgang des Ar-

\* Präsident des Bayerischen Handwerkstages.

beitskräftepotentials unseren Wirtschaftsbereich anteilig treffen, so fehlten in rund 20 Jahren gegenüber heute rund 90 000 Handwerker. Berücksichtigt man den zusätzlichen Bedarf in anderen Sektoren und die Tatsache, dass der Einsatz älterer Arbeitskräfte im Handwerk, zum Beispiel in körperlich anstrengenden Berufen, oft problematischer ist als in anderen Bereichen, dann ist davon auszugehen, dass das Handwerk überproportional vom Arbeitskräftemangel betroffen sein wird. Unter Umständen fällt der Arbeitskräftemangel im Handwerk also sogar noch größer aus. Untermuert wird diese These durch eine Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Diese kommt zu dem Ergebnis, dass insbesondere bei den Fachkräften auf der mittleren Qualifikationsebene, die für das Handwerk von besonderer Bedeutung sind, ein wesentlicher Engpass droht, da einem nahezu gleichbleibenden Bedarf ein rasanter Rückgang von Erwerbspersonen mit entsprechenden Qualifikationen gegenübersteht. Für das Handwerk ergibt sich daraus eine existenzbedrohende Gefahr, da die hohe Qualität der Arbeit und damit die qualifizierte Fachkraft die entscheidenden Wettbewerbsfaktoren des Handwerks sind.

### Handlungsbedarf

Politik und Wirtschaft sind daher schon heute gefordert, einem gravierenden Fachkräftemangel in der Zukunft vorzubeugen. Dabei ist aus meiner Sicht evident, dass nur ein Bündel von Maßnahmen den Erfolg sichern kann. Beispielsweise kann Zuwanderung zwar einen Beitrag leisten, das Angebot an Arbeitskräften zu erhöhen. Zuwanderung allein wird das Problem aber nicht lösen. Das IAB wies ja bereits im Jahr 2005 darauf hin, dass selbst hohe jährliche Zuwanderungen den demographischen Effekt nicht mehr kompensieren können. Tatsache ist außerdem, dass die Zuwanderung nach Deutschland in den vergangenen Jahren enorm zurückgegangen ist. In den Jahren 2008 und 2009 war der Wanderungssaldo sogar negativ. Eine Zuwanderung in der Größenordnung von mehreren hunderttausend Personen pro Jahr erscheint daher nicht realistisch. Allerdings werden sich durch den Wegfall der Übergangsregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit gegenüber den Beitrittsstaaten Osteuropas die Bedingungen für eine Anwerbung von Arbeitskräften in den kommenden Jahren etwas verbessern. Hier bieten sich auch für das Handwerk Chancen, zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen.

### Auszubildende

Es ist eine Binsenweisheit, dass die Auszubildenden von heute die Fachkräfte von morgen sind. Wir müssen daher

dafür Sorge tragen, dass möglichst alle Jugendliche einen Beruf erlernen. Das Handwerk trägt traditionell große Verantwortung für die Ausbildung. Rund jeder dritte Lehrling in Bayern und sogar gut 60% der gewerblichen Lehrlinge werden im Handwerk ausgebildet. Aktuell können sogar viele von unseren Betrieben angebotene Ausbildungsplätze nicht mit geeigneten ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Lehrlingen besetzt werden. Auch hier wird sich das Problem in den kommenden Jahren erheblich verschärfen. Nach der Schüler- und Absolventenprognose des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus wird die Zahl der für das Handwerk besonders wichtigen Haupt- bzw. Mittelschulabsolventen bis 2025 um annähernd 40% auf 22 200 Absolventen zurückgehen. Das entspricht in etwa der Zahl von Hauptschülern, die derzeit allein vom Handwerk jährlich in ein Ausbildungsverhältnis übernommen werden. Traditionell kommen ja deutlich mehr als zwei Drittel aller Lehrlinge im bayerischen Handwerk von der Haupt-/Mittelschule.

### Nachwuchswerbung

Das Handwerk reagiert bereits mit einem Bündel von Maßnahmen auf den Nachwuchsmangel, um mehr junge Menschen von den Chancen, die der Wirtschaftsbereich bietet, zu überzeugen und für eine Ausbildung im Handwerk zu gewinnen. Vergangenes Jahr startete die bundesweite Imagekampagne des Handwerks. Ziel ist es, einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln, dass das Handwerk ein leistungsstarker, moderner und interessanter Wirtschaftszweig ist, der erfolversprechende Zukunftsperspektiven bietet. Die bayerischen Handwerkskammern und Fachverbände wenden sich darüber hinaus mit der Nachwuchskampagne »Macher gesucht« gezielt an Schülerinnen und Schüler. Nicht zuletzt sind die Ausbildungsberater der Handwerkskammern und viele unserer Handwerker an den Schulen aktiv, um über das Handwerk zu informieren. Es werden auch Informationsveranstaltungen für Schulsozialarbeiter und Berufseinstiegsbegleiter durchgeführt. In den kommenden Jahren werden wir die Maßnahmen nicht nur intensivieren, wir werden vor allem auch gezielter auf Zielgruppen zugehen, die zwar im Handwerk bisher schon eine Rolle spielen, die aber die Möglichkeiten, die ihnen das Handwerk bietet, noch nicht in vollem Umfang erkennen, zum Beispiel Realschüler und Gymnasiasten, Mädchen oder Jugendliche mit Migrationshintergrund. Ein schon erfolgreich praktiziertes Beispiel sind die Ausbildungsakquisiteure der Kammern, die selbst über einen Migrationshintergrund verfügen. Gerade bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund besteht großer Nachholbedarf in der Berufsausbildung. Fast ein Drittel unserer jungen Migranten hat keinen beruflichen Abschluss. Die Quote übersteigt den Anteil bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund um das Vierfache!

### Schulpolitik

Voraussetzung für den erfolgreichen Erwerb einer Berufsausbildung ist, dass unsere Schulen die Jugendlichen bestmöglich auf die Herausforderungen des Berufslebens vorbereiten. Das Ziel der Schulbildung muss die Beschäftigungsfähigkeit sein. Für unsere Schulen bedeutet dies, den Unterricht stärker auf das Berufsleben auszurichten. Dazu gehört nicht nur, dass Grundkenntnisse wie Lesen, Schreiben und Rechnen vermittelt werden. Auch wirtschaftliche Zusammenhänge müssen im Lehrplan stärker Berücksichtigung finden. Dabei müssen die Jugendlichen an ihren Talenten und Interessen orientiert individuell gefördert werden. Gerade deshalb plädiert das Handwerk für den Erhalt des bewährten und leistungsfähigen dreigliedrigen Schulwesens in Bayern. Bayern liegt damit im Ländervergleich innerhalb Deutschlands in den verschiedensten Bildungsstudien regelmäßig an der Spitze und lässt Länder mit Gesamtschulsystem hinter sich. Gesamtschulen ermöglichen nicht die notwendige individuelle Förderung und gehen damit nicht ausreichend auf die Lernvoraussetzungen, Stärken und Schwächen der Schüler ein. Das dreigliedrige Schulsystem trifft in Bayern nach wie vor auf Akzeptanz. Noch immer geht rund ein Drittel eines Altersjahrganges auf die Haupt- bzw. Mittelschule. Und das Beispiel Handwerk zeigt, dass diese auch gute Chancen im Berufsleben haben. Der Vorwurf der frühen Selektion, die auch in Bayern nicht nach Eignung und Neigung erfolge, sondern dominiert werde von der sozialen Herkunft, ist aus meiner Sicht nicht gerechtfertigt, da es umfangreichste Durchstiegsmöglichkeiten gibt. Beispielsweise können Handwerksmeister und Gesellen mit Berufserfahrung über den beruflichen Weg zum Studium gelangen.

### Duales System der beruflichen Bildung

Das duale System der beruflichen Bildung ist nach wie vor einer der großen Pluspunkte des deutschen Bildungswesens. Selbst die OECD lobte in ihrem zurückliegenden Bildungsbericht die berufliche Bildung in Deutschland als »entscheidenden Faktor für die im internationalen Vergleich geringe Jugendarbeitslosigkeit«. Die Experten fanden große Anerkennung für den wesentlichen Beitrag zur Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und die Verbindung von Lernen in Betrieb und Schule. Durch das Lernen in der Praxis sichert die duale Ausbildung eine umfassende und flexible berufliche Handlungsfähigkeit. Aufgabe muss es nun sein, die berufliche Bildung auf die bevorstehenden Entwicklungen vorzubereiten, damit diese die Brückenfunktion zwischen Bildung und Beschäftigung auch in Zukunft voll wahrnehmen kann. Mit dem Konzept »Ganzheitlich – Passgenau – Anschlussfähig« hat das deutsche Handwerk einen Lösungsansatz für die Zukunft der beruflichen Bildung vorgestellt. Dieses Konzept ermöglicht die notwendige Flexibi-

lisierung, hält aber gleichzeitig an den Grundsäulen des deutschen Ausbildungssystems, nämlich dem Berufsprinzip, dem dualen System der Ausbildung in Betrieb und Berufsschule, der öffentlich-rechtlichen Prüfung sowie einem Vertrag über die gesamte Ausbildungsdauer fest. Eine Modularisierung der beruflichen Bildung würde den Erfordernissen keinesfalls gerecht. Wichtig ist stattdessen, dass die berufliche Bildung gestärkt wird, damit in Zukunft kein Ungleichgewicht zwischen der Versorgung mit Fachkräften und der Versorgung mit Akademikern entsteht.

### Weitere Ansatzpunkte

Bildung ist ein wichtiger Aspekt, um dem Fachkräftemangel in der Zukunft wirksam zu begegnen. Darüber hinaus muss aber an weiteren Stellschrauben gedreht werden, um das im Land vorhandene Arbeitskräftepotential voll auszuschöpfen. Beispielsweise muss allen, die nach einer Lücke in der Beschäftigungsbiographie den Wiedereinstieg in das Arbeitsleben anstreben, dieser Schritt erleichtert werden. Dies gilt für Mütter ebenso wie für Arbeitslose oder Wiedereinsteiger. Notwendig ist unter anderem eine gezielte Qualifizierung. Beitragen kann ebenfalls eine Flexibilisierung des Arbeitsrechts, um zu verhindern, dass trotz Arbeitskräfteknappheit eine nennenswerte Sockelarbeitslosigkeit bestehen bleibt. Und schließlich muss durch eine sachgerechte Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, die Integration von Ausländern in den heimischen Arbeitsmarkt erleichtert werden. Dabei darf allerdings die hohe Qualität unseres beruflichen Bildungssystems nicht gefährdet werden. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Entlastung der Arbeitsverhältnisse von Lohnzusatzkosten, zum Beispiel durch die Reform der sozialen Sicherungssysteme, damit gerade kleinen und mittleren Unternehmen die Gewinnung von Arbeitskräften nicht zusätzlich erschwert wird.

### Lebensarbeitszeit

Letztendlich führt aber auch kein Weg daran vorbei, dass die einzelnen Menschen mehr arbeiten müssen, um die Lücke zu füllen. Mit der Anhebung der Altersgrenze bei der Rentenversicherung wurde hier bereits ein wichtiger und richtiger Schritt zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit gemacht. Auch das Bildungswesen kann durch kürzere Bildungswege zu einer Verlängerung der Arbeitsphase und damit zu einer Entschärfung der demographischen Herausforderungen beitragen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einführung des achtstufigen Gymnasiums zu begrüßen. Allerdings ist das Potential damit noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Durch eine Verlängerung der Wochen- oder Jahresarbeitszeit könnte eine beachtliche Steigerung des Arbeitsvolumens erreicht werden. Grob geschätzt setzt ein zusätzlicher Arbeitstag im Jahr ein Arbeitsvolumen frei, das auf

Bundesebene der Zuwanderung von rund 180 000 Personen entspricht. Ein deutlich höherer Effekt könnte darüber hinaus durch eine Rückkehr zur 40-Stunden-Woche in allen Branchen erreicht werden. Solche Maßnahmen könnten zu einer deutlichen Entschärfung der Demographie-Problematik beitragen, ohne dass gleich »sozialer Kahlschlag« befürchtet werden müsste. Schließlich ist die geleistete Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigen in Westdeutschland nach Berechnungen des IAB zwischen 1970 und 2007 von 1 876 Arbeitsstunden auf knapp 1 341 Arbeitsstunden gesunken. Dies ist unter anderem auf die Zunahme der Teilzeitarbeit zurückzuführen. Aber auch ein Vollzeitbeschäftigter arbeitet heute mehr als 250 Stunden im Jahr weniger als vor 40 Jahren.

lich vorbereitet hat, hat schon einen guten Teil des verschlungenen Pfades hinter sich gebracht.« Das Handwerk wird die demographische Herausforderung entschlossen und gut vorbereitet in Angriff nehmen.

### Maßnahmen im Handwerksbetrieb

Der immer härtere Wettbewerb um Arbeitskräfte erfordert vom Handwerk aber auch, selbst ein Konzept zu entwickeln, um möglichst viele Menschen für den Wirtschaftsbereich zu begeistern und vor allem auch Beschäftigte und ausgebildete Lehrlinge in den Handwerksbetrieben zu halten. Ein Handwerksbetrieb braucht mehr als bisher eine klare Personalstrategie. Arbeitsorganisation und Arbeitsprozesse müssen so gestaltet werden, dass auch Frauen oder ältere Arbeitnehmer besser integriert werden können. Ein entscheidender Punkt ist ferner, dass der Handwerksbetrieb attraktive Konditionen bieten muss, um sicherzustellen, dass er leistungsstarke und qualifizierte Fachkräfte an sich binden kann. Dazu gehört aber nicht nur eine angemessene Entlohnung. Ein Aspekt, um diese zu ermöglichen, ist eine Steigerung der Produktivität. Den Arbeitnehmern im Handwerk müssen ferner zusätzliche Weiterbildungs- und Aufstiegschancen aufgezeigt werden.

### Anforderungen an die Handwerksorganisation

Die Handwerksorganisationen stehen in den kommenden Jahren vor der Aufgabe, die Unternehmen für die zusätzlichen Herausforderungen zu sensibilisieren und durch geeignete Angebote zu unterstützen. Sie müssen ebenso Weiterbildungskonzepte entwickeln wie Betriebsführungskonzepte, die einer alternden Belegschaft Rechnung tragen. Insbesondere von den Fachorganisationen sind branchenbezogene Konzepte zu erarbeiten, um einen möglichst langen Verbleib der Beschäftigten im Arbeitsleben sicherzustellen. Ziel des gemeinsamen Symposiums des Bayerischen Handwerkstages mit dem ifo Institut war es, schon heute im Dialog von Handwerk, Wissenschaft und Politik Strategien und Lösungsansätze zu entwickeln, damit das Handwerk seine wichtige Funktion für Wirtschaft und Gesellschaft auch in Zukunft erfüllen kann. Denn es gilt der Satz von Erasmus von Rotterdam: »Derjenige, der sich auf einen Weg ordent-

# Demographie und Arbeitsmarkt: Fachkräftesicherung als Querschnittspolitik

8



Dr. Hans-Peter Klös\*

## Die demographische Ausgangslage

Deutschland altert und schrumpft. Gegenwärtig leben in Deutschland noch etwa 82 Millionen Menschen, in 50 Jahren werden es noch zwischen 65 und 70 Millionen Personen sein. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpft von derzeit ungefähr 50 Millionen Personen in der Altersgruppe zwischen 20 und 65 Jahren auf nur noch zwischen 33 und 36 Millionen Personen; das Potential an Erwerbspersonen sinkt damit um mehr als 10 Millionen (Statistisches Bundesamt, 2009, Variante 1-W1 und 1-W2). Schon heute zeichnet sich ein Problem bei dem Ersatz der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsmarkt noch in diesem Jahrzehnt ab: Bezogen auf die heutige Wohnbevölkerung Deutschlands stehen nur knapp 7,7 Millionen Personen aus der Kohorte der heute 5- bis 14-Jährigen den rund 12,6 Millionen Personen aus der Kohorte der 45- bis 54-Jährigen als potentielle Ersatzkräfte gegenüber.

Diese wenigen Eckdaten verdeutlichen, dass der Entwicklung eines ausreichenden und gut qualifizierten Arbeitskräfteangebots in der hochindustrialisierten deutschen Volkswirtschaft eine große Bedeutung zukommt. Für die Innovationskraft Deutschlands spielt vor allem die Versorgung mit MINT-Fachkräften eine große Rolle. In den kommenden Jahren werden viele der zum heutigen Zeitpunkt noch erwerbstätigen MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik)-Akademiker altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden (vgl. Erdmann und Koppel 2010). Über diesen demographiebedingten Ersatzbedarf hinaus wird ein Zusatzbedarf an Hochqualifizierten wirksam, der unter anderem durch langfristiges volkswirtschaftliches Wachstum sowie den Strukturwandel hin zu einer wissensintensiven Wirtschaft ausgelöst wird (vgl. Bonin et al. 2007).

Das exportorientierte industriebasierte »Geschäftsmodell Deutschland«, in dem

namentlich MINT-Akademiker eine zentrale Beschäftigtengruppe bilden, steht vor der Herausforderung, durch die Ausbildung einer ausreichenden Anzahl von qualifizierten Absolventen die Fachkräftebasis auch in der Zukunft zu sichern. Es erscheint daher nicht unangemessen, der Fachkräftesicherungspolitik den Rang einer ressort- und akteursübergreifenden Querschnittsaufgabe zuzuweisen. Diese Bedeutsamkeit kontrastiert allerdings mit der Beobachtung, dass eine demographieorientierte Querschnittspolitik zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses in Deutschland bisher noch nicht erkennbar ist. Deshalb will der vorliegende Beitrag einen Systematisierungsversuch unternehmen, welche Parameter für die Sicherung eines nach Quantität wie Qualität ausreichenden Arbeitskräfteangebots bedeutsam sind.

Analog zur Entstehungsseite der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen kann das Sozialprodukt über die Zahl der Erwerbspersonen (»Köpfe«), die von ihnen geleistete Arbeitszeit (»Zeit«) sowie die stunden- oder kopfbezogene Arbeitsproduktivität (»Produktivität«) erwirtschaftet werden. Will eine Volkswirtschaft den demographisch vorgegebenen Folgen einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung mit ihren möglicherweise nachteiligen Folgen für die Sozialproduktsentstehung begegnen, kann sie dabei grundsätzlich versuchen, die Zahl der Erwerbspersonen, das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen oder die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Entlang der drei Sozialproduktssäulen Arbeitskräfte, Arbeitszeit und Arbeitsproduktivität lassen sich einzelne Handlungsfelder für wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische sowie betriebliche Maßnahmen systematisieren, deren Ziel die Sicherung einer ausreichenden Fachkräftebasis für die deutsche Volkswirtschaft ist (vgl. Übersicht).

## Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen

Maßnahmen zur Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen können sich auf die Handlungsfelder »Geburtenrate erhöhen«, »Net-

\* Leiter Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

## Übersicht

### Sozialproduktentstehung und Handlungsfelder einer Fachkräftesicherungspolitik

Erwerbspersonen (»Köpfe«)	Arbeitsvolumen (»Zeit«)	Arbeitsproduktivität (»Produktivität«)
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geburtenraten erhöhen</li> <li>– Nettozuwanderung erhöhen</li> <li>– Arbeitsmarktzugang in Deutschland lebender Migranten verbessern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jahresarbeitszeit erhöhen</li> <li>– Lebensarbeitszeit erhöhen (späterer Austritt und früherer Eintritt)</li> <li>– Beschäftigungsquoten erhöhen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bildungsarmut vermindern und Höherqualifizierung erleichtern</li> <li>– Arbeitsorganisation und lebenslanges Lernen verbessern</li> <li>– Innovationskraft erhöhen</li> </ul>

tozuwanderung erhöhen« und »Arbeitsmarktzugang hier lebender Migranten verbessern« erstrecken. Für die Entwicklung des langfristigen Fachkräfteangebots spielt die *Geburtenrate* in einer Volkswirtschaft eine wichtige Rolle. Deutschland weist mit einer Rate von lediglich 1,36 Kindern je Frau eine der niedrigsten Geburtenraten weltweit auf. Ein ganzes Bündel familienpolitischer Maßnahmen hat es bisher noch nicht vermocht, die Geburtenrate nachhaltig zu erhöhen. Aus ökonomischer Sicht spielen vor allem die Opportunitätskosten von Kindern eine Rolle, die durch eine entsprechende Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gesenkt werden können. Die Betreuungsinfrastruktur und die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhen die Möglichkeiten, Familie und Beruf zu vereinbaren, und haben zudem eine positive Wirkung auf die Geburtenentwicklung.

Als zweiter wichtiger Aspekt ist eine Zeitpolitik für Familien zu nennen. Zeitoptionen spielen eine wichtige Rolle für Familien. Mit Bezug auf den externen Taktgeber Arbeitszeit verbessern eine flexible Arbeitseinteilung und die Möglichkeit zur Telearbeit ebenso wie die zuvor genannte Vereinbarkeitsinfrastruktur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ein weiterer wichtiger Faktor ist das Absolventenalter der formalen Bildungswege, denn die Gestaltung des Bildungssystems hat einen wesentlichen Einfluss auf die Rushhourproblematik. Eine Entzerrung der Zeitengpässe ist ein Weg, eine Balance zwischen Bildung, Beruf und Familie zu erreichen. Des Weiteren spielt die Familienfreundlichkeit in den Unternehmen eine große Rolle. Dieser Prozess ist aber bereits in vollem Gange, denn nach den Daten des Unternehmensmonitors Familienfreundlichkeit hat zwischen 2003 und 2009 die Familienfreundlichkeit in den deutschen Unternehmen deutlich zugenommen (vgl. Seyda und Stettes 2010).

Ein dritter Ansatzpunkt ist die Kompensation bereits entstandener Opportunitätskosten von Kindern. Die Familienpolitik bietet hierfür bereits heute eine ganze Reihe an Förderinstrumenten an, wie die Mitversicherung in der gesetzlichen Gesundheits- und Pflegeversicherung sowie steuerliche Förderinstrumente. Ferner werden Familien direkt finanziell durch Kindergeld oder die kostenlosen Angebote von Bildungs- und anderen Leistungen unterstützt. Im europäischen Vergleich der Familienpolitik weist Deutschland vor allem beim Ausbau der Vereinbarkeitsinfrastruktur noch einen Nachholbedarf auf (vgl. Diekmann und Plünnecke

2009). Tendenziell weisen innerhalb Europas diejenigen Volkswirtschaften eine hohe Geburtenrate auf, die eine stark ausgebaute Betreuungsinfrastruktur anbieten.

Auch durch eine steigende *Zuwanderung von Hochqualifizierten* könnte ein größeres Angebot an Humanressourcen für den Standort Deutschland gewonnen werden. Trotz erster richtiger Weichenstellungen im Zuwanderungsrecht steht Deutschland im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe nicht sehr gut da. Bürokratische Hürden erschweren die Arbeitsaufnahme ausländischer Fachkräfte. Abgesehen von Ausnahmetatbeständen ausgewählter Gruppen wird die Durchführung einer Vorrangprüfung gefordert. Die Ausländerbehörde ist bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an die getroffene Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit gebunden. Das Verfahren der Vorrangprüfung signalisiert potentiellen Zuwanderern, dass sie erst dann erwünscht sind, wenn kein einheimischer oder europäischer Arbeitnehmer für den konkreten Arbeitsplatz zu finden ist. Insbesondere in Engpassbereichen des Arbeitsmarktes wie dem Gesundheits- und Pflegesektor oder in den Ingenieure beschäftigenden Branchen entsteht ein gravierender volkswirtschaftlicher Schaden, wenn sich zuwanderungswillige Bewerber während des zeitintensiven Verfahrens der Vorrangprüfung für die Aufnahme einer Beschäftigung in einem anderen Land entscheiden.

Eine Möglichkeit, eine qualifikationsorientierte Zuwanderung zu fördern, besteht in der Einführung eines Punktesystems, das Zuwanderung unbürokratisch und aus Sicht der Zuwanderungswilligen transparent regelt. Mit diesem können Engpässe bei gefragten Qualifikationen verringert und verstärkt die Zuwanderer gewonnen werden, die aufgrund ihrer persönlichen Qualifikationen gute Voraussetzungen für eine rasche Integration in Beschäftigung und Gesellschaft mitbringen. Länder wie Kanada oder Australien machen mit Punktesystemen bereits seit vielen Jahren gute Erfahrungen und haben erfolgreich Fachkräfte aus aller Welt angelockt (vgl. Plünnecke und Koppel 2008). Anschauungsmaterial liefert aber auch die unter Mitwirkung der Sozialpartner entwickelte »Rot-Weiß-Rot«-Card, mit der in Österreich ab Juli 2011 ein neues Zuwanderungsregime Platz greifen soll. Mit ihr wird ein auf sechs Säulen beruhendes Zuwanderungsrecht geschaffen, das neben einer punktegesteuerten Hochqualifiziertenzuwanderung

auch eine Zuwanderung in Engpassberufen und von Schlüsselkräften umfasst.

Aber auch bereits unterhalb der Schwelle einer punktegesteuerten Zuwanderung könnten in Deutschland drei Maßnahmen in Angriff genommen werden, die die Attraktivität Deutschlands als Zuwanderungsland verbessern: Der erste Schritt bestünde in der Abschaffung der bürokratischen Einzelfall-Vorrangprüfung, insbesondere für MINT-Fachkräfte und andere Engpassberufe. Hierzu sollte eine Engpassindikatorik und darüber hinaus die Einführung einer Beschränkung der maximalen Prüfungsdauer auf drei Wochen erwogen werden. Der zweite Schritt ist die Absenkung der Einkommensgrenze für die Niederlassungserlaubnis Hochqualifizierter von derzeit 66 000 Euro. Drittens schließlich sollte eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive für ausländische Absolventen deutscher Hochschulen geschaffen werden, die einer Beschäftigung nachgehen (bisher zunächst nur drei Jahre Aufenthaltserlaubnis).

Eine vergleichsweise rasch wirksame Maßnahme zur Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen ist die *Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs der bereits im Land lebenden Menschen mit Migrationshintergrund*. Die bisher durchgängig ungünstigeren Eckdaten hinsichtlich der Qualifikation der Migrantenbevölkerung spiegeln sich in zentralen Arbeitsmarktkennziffern wider. Ein wesentlicher Grund für die höhere Arbeitslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund liegt in vorhandenen Sprachdefiziten. Bei gegebenem Alter, Geschlecht und Qualifikationsniveau steigt das Arbeitslosigkeitsrisiko gegenüber anderen Migranten um 60% an, wenn im Haushalt nicht Deutsch gesprochen wird. Integrationskurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sind daher für den späteren Arbeitsmarkterfolg sehr hilfreich. Für die Bildungsrenditen von Hochqualifizierten ist darüber hinaus bedeutsam, wo deren Hochschulabschluss erworben wurde. Ein Akademiker ohne Migrationshintergrund weist gegenüber einem unqualifizierten Nicht-Migranten ebenso eine beträchtliche Lohnprämie auf wie ein Zuwanderer, der alle Bildungsabschlüsse in Deutschland erworben hat, gegenüber einem geringqualifizierten Migranten (vgl. Anger et al. 2010).

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird für Migranten mit eigener Migrationserfahrung auch dadurch erschwert, dass im Ausland erworbene Abschlüsse nicht durchgängig anerkannt werden. Im Jahr 2008 erwarb fast die Hälfte der in Deutschland lebenden Migranten ihren beruflichen Abschluss im Ausland: 47% der über 6 Millionen Abschlüsse haben die Zuwanderer vor ihrer Einreise nach Deutschland erworben (vgl. Anger et al. 2010). Durch eine Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse kann das Matching deutlich verbessert werden, so dass besonders in den MINT-Fächern zusätzliche Potentiale für den deutschen Arbeitsmarkt gewonnen werden können. Erste Schätzun-

gen gehen davon aus, dass etwa 300 000 Migranten kurzfristig einen Antrag auf Anerkennung stellen könnten. Der soeben im Kabinett beschlossene Gesetzentwurf zur Verbesserung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen schafft voraussichtlich deutlich verbesserte Voraussetzungen für eine realistische Bewertungspraxis ausländischer Berufsqualifikationen. Besonders wichtige Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs sind zum einen die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf ein Verfahren zur Feststellung der Gleichwertigkeit auf alle Personengruppen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Migrationsstatus und zum anderen die Berücksichtigung der (nachgewiesenen) Berufserfahrung bei der Bewertung von Berufsqualifikationen.

### Erhöhung der Arbeitszeit

Der Hebel der Arbeitszeit auf das Arbeitsangebot ist enorm. Zur Erhöhung des Arbeitsvolumens kann man an den Handlungsfeldern »Jahresarbeitszeit erhöhen«, »Lebensarbeitszeit erhöhen« und »Beschäftigungsquoten erhöhen« ansetzen. Die *durchschnittliche Jahresarbeitszeit* in Deutschland ist zwar am aktuellen Rand wieder gestiegen, im Trend aber gesunken und liegt deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts. Im Jahr 2009 betrug die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit der erwerbstätigen Personen in Deutschland nur 1 390 Stunden; in der OECD liegt sie damit nur in den Niederlanden mit 1 378 Stunden knapp niedriger. In 23 von 30 Staaten beträgt die durchschnittliche Arbeitszeit hingegen mehr als 1 600 Stunden. Ein Grund für die geringe durchschnittliche Arbeitszeit ist der relativ hohe Anteil an Erwerbstätigen, der teilzeitbeschäftigt ist. Eine Teilzeittätigkeit kommt oft den Wünschen der Beschäftigten nach flexibler Arbeitszeitverteilung und der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben entgegen. Insgesamt ist die Teilzeitquote der Arbeitnehmer in Deutschland in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Eine im Zuge des demographischen Wandels schrumpfende Gesellschaft braucht aber ein größeres Arbeitszeitvolumen je Beschäftigten. Durch eine Erhöhung der Arbeitszeit von bisherigen Teilzeitkräften kann das Arbeitsvolumen deutlich erhöht werden. Da der größte Teil der Teilzeitbeschäftigten weiblich ist, gilt es vor allem, mehr Frauen die Aufnahme einer vollzeitnahen Beschäftigung zu ermöglichen. Auch aus dieser Perspektive kommt dem qualitativen und quantitativen Ausbau der ganztägigen Kinderbetreuung eine herausgehobene Bedeutung zu. Durch den Ausbau der frühkindlichen Förderinfrastruktur und von Ganztagschulen können bereits kurzfristig Wünsche nach höheren Arbeitszeiten in Familien realisiert werden, darüber hinaus können Familien ihre Beschäftigungsquoten erhöhen. Die Erwerbsunterbrechungen der Eltern sinken, so dass mehr Erfahrungswissen akkumuliert werden kann. Dies hat auch

Auswirkungen auf die Verdienststruktur namentlich von Frauen, denn nach einer kürzeren Erwerbsunterbrechung wählen diese weniger häufig eine Teilzeitbeschäftigung oder sind geringfügig beschäftigt. Dadurch steigen auch der Stundenlohn und die angebotene durchschnittliche Arbeitszeit dieser Frauen an. Ferner dürften durch das bessere Betreuungsangebot die Einkommensverluste durch die Betreuung von Kindern für die Frauen sinken. Dies wiederum erhöht die Anreize, in die eigene Qualifikation zu investieren.

Grundlegende Voraussetzung für die *Verlängerung der Lebensarbeitszeiten* ist eine Fortsetzung des eingeschlagenen Reformkurses und das konsequente Festhalten an der »Rente mit 67«. In den letzten zehn Jahren ist die Erwerbstätigkeit der Älteren bereits stark gestiegen, so dass Deutschland im internationalen Vergleich der Erwerbstätigkeit Älterer bereits deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt. Um die noch höheren Erwerbstätigenquoten unter den älteren Personen etwa in Island, Schweden, Norwegen und die Schweiz zu erreichen, bedarf es aber des konsequenten Abbaus von weiterhin bestehenden Anreizen zur Frühverrentung. Vor allem die 2008 in Kraft getretene Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für Ältere auf bis zu 24 Monate ist kontraproduktiv. Welchen großen Hebel die Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch die Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters um zwei Jahre hat, kann überschlägig auf der Basis der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der altersspezifischen Erwerbstätigenquoten berechnet werden: Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit um effektiv zwei Jahre würde danach bis zum Jahr 2030 die Zahl der Erwerbstätigen gegenüber dem Basisszenario mit heutigen Erwerbstätigenquoten um knapp 1,6 Millionen Personen steigen lassen.

Der dritte wesentliche Parameter zur Erhöhung der Arbeitszeiten ist die weitere *Steigerung der Erwerbstätigenquoten*. Ein bildungspolitisch zentraler Ansatz ist, dass der Arbeitsmarkteintritt vorgezogen wird und sich dadurch die Beschäftigungsquoten von jungen Menschen erhöhen. Durch das Vorziehen des Abiturs (G8) und die Einführung von Bachelorstudiengängen wird das Alter der Erstabsolventen von Hochschulen deutlich abnehmen. Ferner nimmt aufgrund der zusätzlichen Anstrengungen in der frühkindlichen Förderung der Anteil der Personen im Übergangssystem ab, so dass Jugendliche schneller in die Berufsausbildung einmünden können. Auch dadurch steigt die Beschäftigungsquote der unter 35-Jährigen deutlich an. Durch den effizienteren Umgang mit Bildungszeiten könnten im Jahr 2020 durchschnittlich etwa rund 500 000 junge Menschen zusätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Ein weiteres wichtiges zusätzliches Erwerbspersonenpotential an Erwerbspersonen stellen Frauen dar, obwohl zwischen den Jahren 2000 und 2009 die Erwerbstätigenquote von

Frauen im Alter zwischen 15 und 64 in Deutschland von 58,1 auf 66,2% spürbar gestiegen ist. Damit liegt die deutsche Frauenerwerbstätigenquote inzwischen deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Um diese noch weiter zu erhöhen, sind Fehlanreize zu vermeiden, die Eltern und vor allem Frauen davon abhalten, zeitnah nach der Geburt eines Kindes wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren zu können und zu wollen. Die im europäischen Vergleich vorfindbare starke Korrelation zwischen der Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Frauenerwerbstätigkeit (vgl. Diekmann und Plünnecke 2009) legt den Schluss nahe, dass der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter bis drei Jahren sowie der Ausbau von Ganztagschulen auch für die Erhöhung der Beschäftigungsquoten Bedeutung hat. Neben der Betreuungsinfrastruktur schafft auch das Elterngeld grundsätzlich Anreize, schnell in den Beruf zurückzukehren. Die Verlängerungsoption des Elterngeldes auf bis zu 24 Monate sollte aus diesem Grund rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus werden derzeit nach wie vor Anreize zur Reduzierung der Erwerbstätigkeit gesetzt – etwa durch steuerliche Regelungen, die Hinterbliebenenversicherung im Rentensystem oder auch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.

### Steigerung der Produktivität

Neben der Erhöhung der Anzahl an Arbeitskräften und der Ausdehnung der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit ist die Verbesserung der Produktivität der dritte Wachstumstreiber. Er kann in die Handlungsfelder »Bildungsarmut vermindern, Höherqualifizierung erleichtern«, »Arbeitsorganisation verbessern« und »Innovationskraft steigern« unterschieden werden. Hinsichtlich der *Verminderung der Bildungsarmut* ist vor allem an dem in Deutschland immer noch relativ engen Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund der Kinder und deren Bildungserfolg anzusetzen. Kinder, deren Eltern einen hohen Bildungsstand aufweisen oder in deren Haushalten die deutsche Sprache gesprochen wird, weisen deutlich höhere Kompetenzen auf als Kinder, auf welche die genannten Merkmale nicht zutreffen.

Um den Zugang zu Bildung auch für Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Schichten zu verbessern, sollte die Teilnahme an frühkindlicher Bildung weiter gestärkt werden, um die Auswirkungen des Bildungshintergrundes der Eltern zu vermindern und die Freude am Unterricht zu steigern. Konkrete Maßnahmen dafür sind der Ausbau der frühkindlichen Bildung, das stärkere Angebot an Ganztagschulen, die Einführung von mehr Schulautonomie sowie eine verbesserte Fortbildung und zielorientierte Vergütung für Lehrer. Die Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren ist in Deutschland inzwischen sehr gut ausgebaut. Großer Bedarf besteht hingegen noch bei

der Betreuung der Kinder im Alter von unter drei Jahren, auch wenn in den vergangenen Jahren ebenso wie bei der Betreuungsinfrastruktur durch Ganztagschulen deutliche Fortschritte erzielt worden sind.

Produktivitätseffekte ergeben sich langfristig vor allem durch die *Höherqualifizierung von Kindern und Jugendlichen* durch eine bessere frühkindliche Förderinfrastruktur. So zeigen Cunha und Heckman (2007), dass die frühkindliche Bildung gerade für Kinder aus benachteiligten Haushalten erhebliche positive Effekte hat. Durch frühkindliche Bildungsmaßnahmen steigt der Anteil der Kinder aus diesen Haushalten, die später einen höheren Sekundarabschluss erreichen. Die gleichen Bildungseffekte sind in späteren Phasen der Erwerbsbiographie nur mit deutlich höheren Kosten zu erreichen. Die fiskalische Bildungsrendite nimmt somit von frühen Bildungsphasen zu späten Bildungsphasen ab (vgl. Wößmann 2008). Die fiskalische Bildungsrendite entsteht allerdings erst langfristig, wenn die besser qualifizierten Kinder als Erwachsene in den Arbeitsmarkt eintreten, dort mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit auf der Schwelle zwischen schulischer und beruflicher Ausbildung nachqualifiziert werden müssen und später mit einer höheren Produktivität zu mehr Wertschöpfung beitragen können.

Weitere Effekte auf die Produktivität ergeben sich durch Weiterbildung und Bildung in der zweiten Lebenshälfte. Die Anreize zur Weiterbildung ändern sich für ältere Arbeitnehmer durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Zuge der Rente mit 67. Durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit nehmen auch die Bildungsrenditen von Aufstiegsqualifizierungen im Erwachsenenalter zu. Weitere positive Effekte auf die Produktivität ergeben sich durch eine bessere Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung. Die Quote der Studienabsolventen kann erhöht werden, wenn Personen mit einer beruflichen Ausbildung, die nicht über eine Fachhochschulreife oder Abitur verfügen, der Weg an die Hochschulen erleichtert wird. In Deutschland verfügt ein hoher Anteil beruflich Qualifizierter über so hohe Kompetenzen, dass er im internationalen Vergleich zu den Hochqualifizierten gezählt werden würde. Dies ist ein Indiz dafür, dass ein gut ausgebautes berufliches Bildungssystem in der Lage ist, in großem Umfang junge Menschen zu höheren Kompetenzwerten zu führen.

Die Angebotsverknappung auf dem Arbeitsmarkt übt ferner einen erheblichen Druck auf die *betriebliche Arbeitsorganisation und Personalpolitik* aus, im Miteinander mit ihren Beschäftigten demographiefest zu werden. Die Unternehmen können durch geeignete personalpolitische und arbeitsorganisatorische Maßnahmen das Innovationspotential alternder Belegschaften sichern und die Chancen nutzen, die mit einer alternden Belegschaft verbunden sein können. Zum Beispiel finden sich altersgemischte Teams mittlerweile in mehr als der Hälfte der Unternehmen der Indus-

trie und deren Verbundbranchen (vgl. Stettes 2009). In Betrieben mit altersgemischte Arbeitsteams ist nicht nur die Produktivität älterer Beschäftigter höher, sondern auch jüngere Beschäftigte haben eine höhere relative Produktivität. Es gibt also offenbar starke positive Ausgleichseffekte zwischen Altersgruppen, die durch altersgemischte Teams aktiviert werden (vgl. Göbel und Zwick 2010). Vielfach haben sich zudem bereits ganzheitliche personalpolitische Konzepte etabliert, die den Bedürfnissen der Mitarbeiter in unterschiedlichen Lebensphasen gerecht werden können, die Motivation und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten stärken helfen und mit denen das Kreativitäts- und Innovationspotential der Belegschaft ausgeschöpft werden kann (z.B. durch eine lebenszyklus- bzw. lebensereignisorientierte Personalpolitik).

Die weitere *Forcierung von Innovationen* schließlich hängt von verschiedenen Einflussfaktoren ab, so vor allem vom Faktor Bildung, Forschung und Entwicklung sowie den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Aber auch die Fähigkeit der Unternehmen, Innovationen umzusetzen, spielt in Bezug auf die Innovationskraft eine entscheidende Rolle. Ein wesentlicher Einflussfaktor für die Innovationskraft ist das zur Verfügung stehende Humankapital. Ideen werden durch Menschen entwickelt, deren Qualifikationen entscheidend für den Innovationsprozess sind. Die Ausreifung ihrer innovativen Ideen erfolgt im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, deren Ausgestaltung somit ebenfalls einen Einfluss auf die Innovationskraft ausübt. Auch Staat und Gesellschaft tragen ihren Teil zur Innovationskraft eines Landes durch geeignete Rahmenbedingungen bei. So belegen beispielsweise Ausgaben für Bildung und FuE eine hohe politische Priorität für das Thema Innovationen, während die Akzeptanz von Neuerungen im Allgemeinen den gesellschaftlichen Einfluss markiert.

Mit Bezug zur Fachkräftesicherungspolitik ist es von besonderer Bedeutung, das Angebot an MINT-Fachkräften am deutschen Arbeitsmarkt zu erhöhen. Der mittelfristig deutlich zunehmende Bedarf an hochqualifizierten MINT-Fachkräften wird nur dann zu decken sein, wenn das Angebot an Hochschulabsolventen technischer Studiengänge erhöht werden kann. Als Maßnahme zur Stärkung der FuE-Investitionen bietet sich darüber hinaus gerade für Deutschland die Einführung spezifischer steuerlicher FuE-Anreize an. Diese werden bereits in vielen OECD-Ländern angeboten. Ein Vorteil der steuerlichen FuE-Förderung liegt in der effektiven Stimulierung der heimischen Unternehmen, ihre FuE-Anstrengungen zu intensivieren (vgl. Spengel 2009). Bisher aber ist die politische Willensbildung trotz der Absichtserklärung im Koalitionsvertrag noch nicht zur Entscheidungsreife gediehen.

Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Innovationskraft zielt auf steigende Gründungsraten und eine Verbreiterung

der Venture-Capital-Basis. Durch die Alterung der Gesellschaft kann es zu einem Rückgang der Gründungsintensität kommen. Eine wichtige Rolle spielt diesbezüglich die Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen zur Verminderung der Finanzierungslücke von innovativen Unternehmen, vor allem in der Seed-Phase einer Unternehmensgründung. Ferner sollte unter Innovationsgesichtspunkten der Frage nach der Beileihbarkeit geistigen Eigentums ebenso mehr Augenmerk geschenkt werden wie einem effektiven Schutz intellektueller Eigentumsrechte. Es sollten daher insbesondere im Patentbereich Anstrengungen unternommen werden, einen einheitlichen Binnenmarkt auch für Patente zu schaffen und den Nachteil bei den sogenannten Triadepatenten gegenüber den USA und Japan zu vermindern. Deshalb ist die Schaffung eines EU-Gemeinschaftspatents für die patentstarke deutsche Volkswirtschaft eine gute Gelegenheit, die Reichweite des Patentschutzes international weiter auszudehnen und damit ihre Wettbewerbsposition zu verbessern (vgl. Klös und Kroker 2009).

## Ausblick

Der Herausforderung des sich in den kommenden Jahren verschärfenden Fachkräfteproblems sollte unbedingt durch eine abgestimmte, querschnittsorientierte Fachkräftesicherungspolitik begegnet werden. Diese muss sich an verschiedene Akteure richten und benötigt eine politisch übergreifende Koordinierung. Die Gemeinden sind gemeinsam mit Bund und Ländern vor allem als Kofinanziers für den Ausbau der Kindertagesstätten und der Ganztagschulen verantwortlich. Der Bund sollte das Aufenthaltsrecht für Hochschulabsolventen und die Zuwanderungsregeln reformieren, die Rente mit 67 konsequent umsetzen, die Infrastruktur zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse schaffen und Anreize zur Weiterbildung verbessern. Die Länder sind vor allem für die Verkürzung der Bildungszeiten, die Öffnung der Hochschulen für beruflich qualifizierte sowie die Schaffung und den Erhalt von Hochschulkapazitäten insbesondere in MINT-Fächern zuständig. Die Sozialpartner können die Maßnahmen begleiten und ergänzen, so bei der Rente mit 67, bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse, bei der Stärkung der Weiterbildung, der Umsetzung von Gesundheitsmaßnahmen und der Stärkung von MINT-Fächern. Die Unternehmen wiederum sind aufgefordert, die Rente mit 67 durch Weiterbildungs- und Gesundheitsmaßnahmen zu begleiten und sich weiterhin für MINT-Fächer in verschiedenen Initiativen der Wirtschaft zu engagieren.

## Literatur

Anger, Chr., V. Erdmann, A. Plünnecke und I. Riesen (2010a), »Integrationsrenditen. Volkswirtschaftliche Effekte einer besseren Integration von Migranten«, *IW-Analysen* Nr. 66, Köln.

Bonin, H., M. Schneider, H. Quinke und T. Arens (2007), »Zukunft von Bildung und Arbeit, Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020«, *IZA Research Report* Nr. 9, Bonn.

Cunha, F. und J. Heckman (2007), »The Technology of Skill Formation«, *The American Economic Review* 97(2), 31–47.

Diekmann, L.-Chr. und A. Plünnecke (2009), »Familienfreundlichkeitsindex. Deutsche Familienpolitik im europäischen Vergleich«, *IW-Analysen* Nr. 56, Köln.

Erdmann, V. und O. Koppel (2010), »Demografische Herausforderung: MINT-Akademiker«, *IW-Trends* 37(4), 81–94.

Göbel, Chr. und Th. Zwick (2010), »Which Personnel Measures are Effective in Increasing Productivity of Old Workers?«, ZEW Discussion Paper No. 10-069, Mannheim.

Klös, H.-P. und R. Kroker (2009), »Haushaltskonsolidierung und Investitionsstimulierung«, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Agenda 20D. Wege zu mehr Wachstum und Verteilungseffizienz*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 245–270.

Koppel, O. und A. Plünnecke (2008), »Braingain – Braindrain. Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung«, *IW-Positionen* Nr. 33, Köln.

Seyda, S. und O. Stettes (2010), »Familienfreundlichkeit in der deutschen Wirtschaft – Ergebnisse des Unternehmensmonitors Familienfreundlichkeit 2010«, *IW-Trends* 37(3), 3–17.

Spengel, Chr. (2009), *Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland. Ökonomische Begründung, Handlungsbedarf und Reformbedarf*, MPI Studies on Intellectual Property, Competition and Tax Law, No. 8, Berlin.

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

Stettes, O. (2009), »Altersbilder in deutschen Industrieunternehmen und Personalpolitik für ältere Beschäftigte«, *IW-Trends* 36(4), 31–46.

Wößmann, L. (2008), »Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz?«, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 11(2), 214–233.

## Wachsender Fachkräftebedarf als eine neue Aufgabe für unsere Soziale Marktwirtschaft

14



Martin Zeil, MdL\*

Wir stehen heute am Ende einer rund 35 Jahre währenden Phase anhaltend hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland; in einer stetig wachsenden Zahl bayerischer Regionen wird der Zustand der Vollbeschäftigung erreicht. Das ist eine gute Nachricht. Dahinter stehen nicht nur demographische Veränderungen – die in anderen Gegenden Deutschlands bereits wesentlich weiter vorangeschritten sind. Vielmehr ist unsere vorbildliche Arbeitsmarktbilanz in Bayern primär das Verdienst all jener Unternehmerinnen und Unternehmer, die gemeinsam mit ihren leistungsstarken Belegschaften für die klar überdurchschnittliche Dynamik der bayerischen Wirtschaft stehen. Hier würde ich mir in der öffentlichen Wahrnehmung die deutliche Würdigung eines ausgesprochen erfolgreichen Unternehmertums wünschen, gerade auch mit Blick auf die Leistungen der eigentümergeführten Betriebe bei Mittelstand und Handwerk. Das soziale Schreckgespenst einer oft als »Massenarbeitslosigkeit« apostrophierten Arbeitsmarktlage verschwindet immer mehr von unserer Landkarte; die Erfolgsgeschichte unserer Sozialen Marktwirtschaft hat ihren Gravitationspunkt hier bei uns in Bayern.

Deshalb bin ich sehr zuversichtlich, dass wir auch die vor uns liegenden Herausforderungen unseres Beschäftigungssystems meistern werden. Möglicherweise müssen wir nach 35 Jahren erst wieder lernen, mit einem Arbeitsmarktregime umzugehen, das von einer Tendenz zur Angebotsknappheit geprägt ist. Dabei ist die Komplexität des Arbeitsmarktes heute ungleich höher als zu Beginn der 70er-Jahre: Die branchenbezogene fachliche Ausdifferenzierung hat mit dem voranschreitenden technologischen Fortschritt ebenso zugenommen wie die vertikale Differenzierung von beruflicher Qualifikation. Einzelne fehlende Fachkräfte in Schlüsselpositionen – beispielsweise bei Forschung und Entwicklung – können die Wettbewerbsfähigkeit eines gesamten Unternehmens in Frage stellen. Schließungen von Handwerksbetrieben in der ländlichen Region aufgrund von Nachfol-

gerproblemen haben möglicherweise negative Auswirkungen für die Qualität des jeweiligen regionalen Wirtschaftsstandorts, weil diese Betriebe wichtige Versorgungs- bzw. Zuliefererfunktionen haben können. Gleichzeitig besteht zunehmend eine Paralleltät von Überschuss und Mangel: Beispielsweise hatte selbst im »Krisenjahr 2009« das SHK-Handwerk (Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik) aufgrund großer Nachfrage im Bereich energetischer Maßnahmen eine Sonderkonjunktur, die mit einem Mangel an Fachkräften einher ging. Heute, im Jahr 2011, werden qualifizierte Handwerker der SHK-Branche mit »Headhuntern« gesucht. Klientel von Headhuntern zu sein, war früher ein Privileg von Mitarbeitern des gehobenen Managements, unsere Handwerker können hier inzwischen durchaus mithalten; dies ist jedoch ein zweifelhaftes Kompliment.

Als ein Zwischenfazit möchte ich festhalten, dass wir uns davor hüten sollten, auf der Suche nach einfachen Antworten den gesamten Arbeitsmarkt über einen Kamm zu scheren. Die Frage nach »zu viel« oder »zu wenig« lässt sich nicht für den Arbeitsmarkt als Ganzes beantworten, weil wir es mit vielfältigen, oftmals voneinander unabhängigen Teilarbeitsmärkten zu tun haben. »Komplexitätsreduktion« führt zwar zu bequemen – und damit manchmal beliebten – Antworten, löst in der Praxis aber keine komplexen Probleme. Es reicht nicht aus, mit dem Finger auf die verbleibenden Arbeitslosen zu zeigen. Im Umgang mit dem wachsenden Fachkräftebedarf müssen wir kurz- und langfristig wirksame Ansätze ebenso entwickeln – bzw. zugänglich machen – wie Strategien, die auf Absolventen der unterschiedlichen Schulzweige abstellen. Qualifizierte Abiturienten sind ebenso gefragt wie leistungsmotivierte Haupt- und Mittelschüler. Darüber hinaus werden sich die Begriffe »Fachkräftebedarf« und »Langzeitarbeitslosigkeit« noch auf absehbare Zukunft die Schlagzeilen derselben Ausgaben von Tageszeitungen und Wochenmagazinen teilen müssen, weil sich beides gleichzeitig auf unterschiedlichen Arbeitsmärkten abspielt. Gleichwohl werden wir zukünftig sicherlich bes-

\* Bayerischer Staatsminister für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.

sere Möglichkeiten haben, »Sozialhilfekarrieren« im Vorhinein zu vermeiden.

Diese Gesamtsituation rückt auch die Selbstverantwortung des Individuums wieder stärker in den Vordergrund: In einer Zeit der Parallelität von Überfluss und Mangel auf den unterschiedlichen Teilarbeitsmärkten ist niemand von Haus aus chancenlos. Wir sollten allerdings die Schülerinnen und Schüler helfend begleiten und es zulassen, dass in unseren Schulen zukünftig das Thema »Wirtschafts- und Arbeitsmarktcompetenz« eine größere Rolle spielt. Aber auch außerhalb der Schulen sollten wir mit Information und Aufklärung hilfreich an der Seite einer jungen Generation stehen, die gefordert ist, ihre neu gewonnene Freiheit und ihre hervorragenden Perspektiven zu ihrem eigenen Wohl und damit zum Wohl des Gemeinwesens konstruktiv zu nutzen. Hierauf aufbauend, haben wir dann in unserer Sozialen Marktwirtschaft auch die notwendigen Ressourcen, um nachhaltig an der Seite der wirklich Bedürftigen stehen zu können.

Wir brauchen ein integrales Gesamtkonzept zum langfristigen Erhalt der personalen Wachstumskräfte in unserem Land. Zwar müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass der Staat nicht die Verantwortung für grundlegende Veränderungen der Knappheitsrelationen auf einzelnen Märkten übernehmen kann. Hier sind die Marktteilnehmer gefordert, die Situation sorgfältig zu analysieren und die nötigen ökonomischen Schlussfolgerungen – rechtzeitig – zu ziehen. Der Staat kann aber im Schulterschluss mit den Organisationen der Wirtschaft Rahmenbedingungen schaffen, die es den Unternehmen erleichtern, auf eine für sie schwieriger werdende Arbeitsmarktlage adäquat zu reagieren. Neben Maßnahmen die konkret am Beschäftigungssystem ansetzen, sind hier auch allgemein unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen gefordert, unter denen die Unternehmen ihre Investitionsfähigkeit und ihre organisatorische Leistungskraft optimal zur Entfaltung bringen können. Deshalb müssen wir gerade die »guten Jahre« nutzen, um die Steuer- und Abgabenbelastung zurückzuführen, um Bürokratie und Überregulierung abzubauen und um mit unserem gesamten Repertoire der Mittelstandsfinanzierung entschlossen an der Seite von Mittelstand und Handwerk zu stehen.

Ich engagiere mich für die Umsetzung einer Sechs-Säulen-Strategie zur verbesserten Bewältigung des Fachkräftebedarfs. Wir müssen auch in der Politik »unternehmerisch Denken«; wir müssen alle Optionen vorbehaltlos und ideologiefrei auf ihre Zweckmäßigkeit hin prüfen und bei positivem Ergebnis im Rahmen unserer fiskalischen Möglichkeiten umsetzen. Dabei ist ein partnerschaftliches Zusammenwirken aller Akteure des Beschäftigungssystems gefordert. Folgende Aktionsfelder müssen wir in Angriff nehmen:

1. Unsere erste Pflicht muss es sein, Arbeitslose aus Deutschland in den Erwerbsprozess zu integrieren. Dies sind wir zum einen den Betroffenen schuldig. Zum anderen müssen wir an den Abbau von Sozialkosten denken und an die Rückführung der Beitragsbelastung durch das System der sozialen Sicherung. Unsere Soziale Marktwirtschaft steht nicht primär für Sozialtransfer, sondern es geht um »Wohlstand für alle« auf der Grundlage des eigenen Leistungsvermögens. Dabei lege ich großen Wert auf die Feststellung, dass Unabhängigkeit von Sozialtransfers nicht zuletzt auch etwas mit unseren Vorstellungen von Menschenwürde und individueller Freiheit zu tun hat.

Natürlich müssen wir realistisch sehen, dass der Rückgriff auf das Potential an Arbeitslosen nur begrenzt geeignet ist, einen Fachkräftebedarf zu decken, der sehr stark auch in Bereichen spezieller und hochentwickelter Qualifikationen in Erscheinung tritt. Zudem müssen wir auch akzeptieren, dass die Unternehmen oft gefordert sind, ihren Fachkräftebedarf sehr kurzfristig zu decken. Hier kann man nicht immer darauf warten, dass Arbeitslose etwaige qualifikationsbezogene Anpassungsmaßnahmen erfolgreich abschließen. Offene Stellen können die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und damit auch die Sicherheit der bestehenden Arbeitsplätze gefährden; unbesetzte Stellen sind daher sowohl wirtschafts- wie auch sozialpolitisch kontraproduktiv.

2. Bildung ist wichtiger denn je. Wir müssen unsere heimischen Arbeitskräfte auf möglichst hohem Niveau einsetzen, damit »weniger« Arbeitskräfte »mehr« leisten können. Gleichzeitig darf uns wachsender Fachkräftemangel in immer mehr Berufen nicht dazu verleiten, die Qualitätsstandards der Berufsausbildung oder beispielsweise der Weiterbildung zum Handwerksmeister abzusenken.

Seit den Zeiten von Adam Smith ist es eine klassische Aufgabe des Staates, für die notwendige Infrastruktur zu sorgen, insbesondere im Bereich des »Unterrichtswesens«. Mit Blick auf die Fachkräftethematik ist hier die Bildungspolitik in ihrer gesamten Breite angesprochen. In Bayern kann die Bildungspolitik auf hervorragende Potentiale aufbauen; diese müssen jetzt mit Blick auf eine veränderte Situation zielführend – das heißt qualitätsorientiert – weiterentwickelt werden. Dabei muss unbedingt auch der Übergang von Schule – bzw. Hochschule – und Beruf »nahtlos« passen.

Das Bayerische Wirtschaftsministerium engagiert sich daher seinerseits sehr stark bei der beruflichen Bildung, insbesondere im Bereich des Handwerks. Jeder dritte Euro, der von den Ländern für die berufliche Bildung durch die Handwerksorganisationen ausgegeben wird, kommt vom Freistaat. Für die Zukunft müssen wir verstärkt der Tatsache Rechnung tragen, dass der technische Fortschritt mit seinen wachsenden Anforderungen an das Personal in immer mehr Bereichen des Hand-

werks Einzug hält. Deshalb brauchen wir eine hochwertige und moderne Ausstattung unserer überbetrieblichen beruflichen Bildungsstätten. Leistungsqualität ist eine Trumpfkarte von Mittelstand und Handwerk, die national und international sticht; erstklassige Qualität kann aber nur derjenige liefern, der erstklassig ausgebildet ist.

3. In Zukunft können wir es uns nicht mehr leisten, im bisherigen Umfang personale Ressourcen ungenutzt zu lassen; wir müssen die Erwerbsbeteiligung spezieller Personengruppen und der Erwerbsbevölkerung insgesamt erhöhen. Dabei sollten wir es uns nicht so einfach machen, immer nur auf »Erwerbsquoten« zu schauen. Beispielsweise sollten wir uns mit Blick auf berufliche Integration von Frauen nicht mit einer Verbesserung der »Frauenerwerbsquote« zufrieden geben; politische Ziele dürfen sich nicht auf das beschränken, was sich bequem messen lässt. Nach meiner Auffassung muss es gleichzeitig auch um eine qualifikationsadäquat hochwertige Beschäftigung gehen. Dasselbe gilt für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und für die berufliche Integration von Migranten und von Menschen mit Behinderungen. Bei diesen vier Personengruppen sind die Aufgaben freilich unterschiedlich verteilt. Bei der Frauenerwerbsbeteiligung ist die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten eine Schlüsselgröße; hier gibt es verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten, an denen öffentliche Träger, private Initiativen und die Unternehmen – auch gemeinsam – beteiligt sein können.

Mit Blick auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer können wir viel von unseren europäischen Nachbarn lernen. Gefordert ist primär das Personalmanagement in den Betrieben; hier findet vielfach bereits ein Umdenken statt. Weiterhin wird auch die Lebensarbeitszeit immer mehr zum Thema. Wichtige Ansatzpunkte sind die Vermeidung von Ausbildungs- und Studienabbrechern zu Beginn des Erwerbslebens und eine Flexibilisierung des Ruhestandalters und Altersteilzeitmodelle am anderen Ende der aktiven Erwerbsphase.

Bei der beruflichen Integration von Migranten werden wir mit der für dieses Jahr anstehenden Verabschiedung des »Gesetzes zur Verbesserung der Anerkennung von im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« durch Bundestag und Bundesrat einen wichtigen Schritt weiterkommen. Ich stehe in engem Kontakt mit meinem Amtskollegen Bundesminister Rainer Brüderle, um eine wirtschaftsnahe Umsetzung dieses Gesetzes zu begleiten.

4. Ohne bedarfsgerecht gesteuerte Zuwanderung nach Bayern wird es nicht gehen. Dabei sollte die Binnenwanderung aus anderen Regionen Deutschlands sicherlich Vorrang haben, insbesondere, wenn dadurch in Deutschland Arbeitslosigkeit abgebaut werden kann. Andererseits gibt es mit Blick auf die Binnenwanderung auch gewisse Grenzen, weil wir nicht wollen, dass andere Regionen Deutschlands personell ausbluten; diese Rech-

nung müssten wir dann in Bayern mitbezahlen. Ebenso wie in Bayern mit seinen vielfältigen Regionen werden wir in ganz Deutschland nur gemeinsam stark genug sein können, um die Herausforderungen der Globalisierung und des wachsenden internationalen Wettbewerbs sowie des technologischen Wandels nachhaltig zu bestehen. Diese Perspektive hindert uns in Bayern natürlich nicht daran, sportlicher zu sein als andere.

Nur über eine bedarfsgerecht gesteuerte Zuwanderung sind unsere Unternehmen in der Lage, offenen Fachkräftebedarf auch kurzfristig zu decken. Außerdem gibt es für zahlreiche Spezialisten, insbesondere in den MINT-Berufen, schon längst einen internationalen Arbeitsmarkt; hieran müssen wir partizipieren. Wir dürfen unseren Arbeitsmarkt nicht von den globalen Arbeitsmärkten abkoppeln, weil sonst wir diejenigen sind, die abgekoppelt werden. Abwanderung von Arbeitskraft und Produktion darf nicht einfacher sein als Zuwanderung. Mir ist es lieber, wenn wir hier bei uns mit ausländischen Fachkräften produzieren, als wenn die Produktion – mit ihren Patenten und der gesamten Expertise – ins Ausland geht und damit dauerhaft verloren ist.

Mit einem Exportüberschuss von rund 13,6 Mrd. Euro im Jahr 2010 (nach 14 Mrd. Euro im Krisenjahr 2009) ist die bayerische Wirtschaft ein klarer Globalisierungsgewinner; wir profitieren von der Weltoffenheit unserer Partner im Ausland. Schon allein deshalb sind wir gut beraten, wenn wir in Bayern für eine Kultur der Weltoffenheit stehen – sonst werden wir Lehrgeld bezahlen müssen. Ich sehe in dem sogenannten »Punktesystem« einen international bewährten Ansatz, um eine sehr gezielte Zuwanderung zu ermöglichen. Dieses System ist intelligent und ideologiefrei: Intelligent, weil Zuwanderung bedarfsgerecht und jederzeit flexibel abgegrenzt und angepasst werden kann; ideologiefrei, weil die anforderungsbezogene Qualifikation zählt, nicht die Herkunft.

5. Nicht nur die Arbeitnehmer werden weniger, sondern auch die Unternehmer. Wir brauchen aber langfristig ein gesundes Potential an Nachwuchsunternehmern, um das Existenzgründergeschehen und die Unternehmensnachfolge in Mittelstand und Handwerk abzusichern. Das gilt insbesondere für die ländliche Region, wo wir Arbeitsplätze und Wertschöpfung erhalten müssen. Bei den Perspektiven auf eine gute Unternehmensnachfolge geht es nicht zuletzt auch um den Marktwert von Betriebsvermögen, das für Eigentümer-Unternehmer oft ein wichtiger Teil ihrer Altersversorgung ist.

Unsere Existenzgründer sind vielfach die Avantgarde des technologischen Fortschritts. Sie erschließen Zukunftsmärkte und bieten innerhalb der Wertschöpfungskette jene Elemente, die den regionalen Standort für die großen internationalen Unternehmen attraktiv machen. Mit Blick auf den privaten Konsum benötigen wir gerade in der ländlichen Region einen gesunden Bestand an Un-

nehmen, insbesondere in den Bereichen Handwerk, Einzelhandel, Gastronomie sowie Freizeit und Tourismus. Deshalb brauchen wir stärker denn je eine Kultur der Selbständigkeit. Der Grundstein hierfür wird nicht zuletzt in unserem Bildungssystem gelegt. Berufsvorbereitung darf nicht mit Berufskunde und Bewerbungstraining abgeschlossen sein; die Perspektive »Selbständigkeit« muss stärker bewusst gemacht werden. Berufsanfänger müssen in der Lage sein, sich selbst als ein autarkes Arbeitsmarkt-Subjekt zu erleben, nicht nur als ein Objekt von Auswahlentscheidungen. Weiterhin würde ich mir sehr wünschen, dass unser Bildungssystem die Schülerinnen und Schüler noch stärker als bisher zu einer differenzierten Bewertung der Leistungen des Unternehmertums befähigt. Gegenüber spektakulär aufgemachten Negativ-Schlagzeilen aus Großunternehmen – auch auf der internationalen Bühne – muss die vielfache Aufbauleistung im Rahmen des unternehmerischen »Alltagsgeschäfts« insbesondere bei Mittelstand und Handwerk wieder stärker ins Bewusstsein rücken. Unsere Jugend muss von ganzem Herzen »mitmachen« wollen.

Im Bereich der Existenzgründungen ist Bayern mit einem Gründersaldo von + 6 726 im ersten Halbjahr 2010 deutschlandweit führend. Dies ist eine hervorragende Bilanz unserer 50 Gründeragenturen und unseres Coaching-Programms für Existenzgründer. Seitens des Wirtschaftsministeriums unterstützen wir außerdem das Existenzgründer- und Unternehmensnachfolgegeschehen mit Informationskampagnen, günstigen Finanzierungsbedingungen und im Rahmen des Existenzgründerpakts der mittelständischen Wirtschaft in Bayern. Wir wollen unser selbständiges Unternehmertum insbesondere im Bereich der eigentümergeführten Unternehmen nachhaltig absichern.

6. Aufgrund der vor uns liegenden demographischen Veränderungen werden unsere Unternehmen stärker als in der Vergangenheit gefordert sein, ihre Innovationsfähigkeit abzusichern und weiterzuentwickeln:
  - Die Bewältigung des demographischen Trends fordert von den Unternehmen zusätzliche Innovationskraft im Personalbereich. Soweit die Produktpalette ihrerseits von den Auswirkungen der demographischen Veränderungen ebenfalls betroffen ist, sind auch an dieser Stelle zusätzliche innovative Anstrengungen nötig.
  - Die Substitution von Arbeit durch Kapitaleinsatz kann – je nach Produktionstechnologie – für einzelne Unternehmen ein Ansatz sein, um Personalknappheit zu kompensieren. Damit gewinnt die Fähigkeit zur Prozessinnovation in der Phase des demographischen Wandel einiges an strategischer Bedeutung.
  - Gleichzeitig werden aber nicht nur allgemein die Belegschaften älter, sondern auch das Durchschnittsalter der Innovatoren wird ansteigen. Die hochinnovativen Teams der Zukunft werden daher nicht nur mul-

tinational strukturiert sein, sondern auch Mitglieder sehr unterschiedlicher Altersgruppen umfassen, in denen die spezifischen Leistungsvermögen der verschiedenen Altersgruppen zielführend zusammengebunden sind.

In der Gesamtschau müssen wir sehen, dass die Situation des internationalen Wettbewerbs in Zukunft kaum geringere Anforderungen an die Innovativkraft der Unternehmen stellen wird, zumal der Verfolgerwettbewerb seitens der BRIC-Staaten sicherlich weiter an Intensität zunehmen dürfte.

Der Aufbau und Erhalt innovativer Teams ist eine Aufgabe der Unternehmen. Von staatlicher Seite her haben wir in Bayern aufgrund unseres anerkanntermaßen exzellenten Wissenschafts- und Hochschulstandorts und über unsere Forschungseinrichtungen hervorragende Rahmenbedingungen, um Innovatoren für den heimischen Standort zu gewinnen und langfristig zu binden. Mit unserem Engagement beim Wissens- und Technologietransfer optimieren wir darüber hinaus die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Wirtschaft.

Der demographische Trend in Bayern, in Deutschland und in allen entwickelten Industrienationen stellt die Unternehmen, Wirtschaftsorganisationen, Wissenschaft und die Politik vor eine neue Situation und vor neue Aufgaben. Gefordert ist der Freistaat insgesamt, wie auch die einzelnen Regionen und Kommunen. In Bayern stehen wir dauerhaft zum Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen bayerischen Regionen; auch in Zeiten des demographischen Wandels darf niemand abgehängt werden. Dabei sollten wir sehen, dass weniger Arbeitslose auch weniger Sozialkosten bedeuten. Der Haushalt der Bundesagentur für Arbeit wies im Jahr 2009 einschließlich öffentlicher Mittel deutschlandweit ein Volumen von 85 Mrd. Euro aus; hinzu kommen noch Sozialkosten der Arbeitslosigkeit in weiteren Bereichen staatlich finanzierter Sozialtransfers. Hier können wir eine »demographische Dividende« aufgrund niedrigerer Arbeitslosigkeit erwarten, die zudem durch Einsparungen aufgrund rückläufiger Schülerzahlen und rückläufigen Bedarfs bei Kindertagesstätten noch verstärkt wird. Diese »demographische Dividende« müssen wir nutzen, um die öffentliche Neuverschuldung sowie Belastungen mit Steuern und Sozialabgaben zurückzuführen. Gleichzeitig müssen wir allerdings auch flächendeckend in die Qualität der Bildung und in die regionalen Standorte investieren. Dies ist eine Chance für bessere Zukunftsperspektiven aller Regionen im Freistaat.

Zweifellos stellt uns der wachsende Fachkräftebedarf vor eine Herausforderung. Wir wollen mit dieser Herausforderung sportlich umgehen, weil Herausforderungen mit interessanten Perspektiven verbunden sein können, wenn man sie offensiv annimmt. Suchen wir unsere Chancen in dieser Zeit des demographischen Wandels und setzen wir diese Chan-

cen um. Hierin sehe ich eine wichtige Aufgabe unserer heutigen Sozialen Marktwirtschaft. Es entspricht der Denkkultur der Sozialen Marktwirtschaft, die Dinge differenziert aus unterschiedlichen Perspektiven zu sehen: Risiken und Chancen, Herausforderungen und neue Perspektiven.

Auch mit Blick auf diese neue Wettbewerbssituation muss die Politik unternehmerisch denken und handeln: Es liegt an uns, in diesem neuen Wettbewerb um Leistungsträger Führung zu übernehmen und aus den vor uns liegenden Veränderungsprozessen nicht nur »relativ gut«, sondern vielleicht sogar als Gewinner hervorzugehen. Hierfür haben wir in Bayern mit unserem hervorragenden Bildungssystem, mit exzellenten Hochschulen und einem sehr leistungsstarken Mittelstand und mit unserer hohen Lebensqualität am »Tourismusstandort Nr. 1« in Deutschland eine hervorragende Ausgangssituation; diese müssen wir jetzt in einem engen Zusammenspiel von Unternehmen, Wirtschaftsorganisationen und Staatsregierung konstruktiv und koordiniert nutzen. Die Positionierung und Absicherung des Beschäftigungsstandorts Bayern ist ein großes Gemeinschaftswerk; alle Akteure unseres bayerischen Beschäftigungsstandorts sind hierzu herzlich eingeladen.

Auch wenn die derzeit allerorten geführte Diskussion Anderes vermuten lässt – der demographische Wandel ist keine wirkliche Überraschung und somit auch kein neues Thema. Er ist vielmehr die Folge der Geburtenentwicklung der späten 1960er und 1970er Jahre, die heute für eine sinkende Zahl der Geburten sorgt, und der gleichzeitig steigenden Lebenserwartung.

In diesem Zusammenhang gibt es mehr oder weniger dramatisch klingende Prognosen: Die einen sagen einen eklatanten Fachkräftemangel vorher, der letztlich auch die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gefährde. Andere sehen die Lage etwas entspannter und gehen von einem rechnerisch ausgeglichenen Verhältnis von Nachfrage und Angebot von Fachkräften aus. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass es zu mehr oder weniger großen Engpässen bei verschiedenen Qualifikationen und in bestimmten Berufsbereichen kommen wird. Folgt man der Studie des Prognos-Instituts »Arbeitslandschaft Bayern 2030« aus dem Jahr 2010, wird es in jedem Fall in Berufsbereichen, die eine hohe Qualifikation voraussetzen, zu Engpässen kommen. In vielen Diskussionen wird beim Thema Fachkräftemangel sofort auf die zu geringe Zahl von Hochschulabsolventen hingewiesen. Dies hat durchaus seine Berechtigung, denn auch die genannte Prognos-Studie spricht allein für Bayern von einer Arbeitskräfte-lücke von 330 000 Akademikern im Jahr 2030, insbesondere in den Bereichen Forschung, Werbung und Beratung sowie Gesundheit und Erziehung.<sup>1</sup>

Noch viel größer wird die Lücke jedoch im Bereich der Personen mit beruflicher Bildung sein: Die Studie geht von rund 760 000 Personen aus, die im Jahr 2030 mit einer beruflichen Qualifikation fehlen werden. Im Verarbeitenden Gewerbe dürften die Lücken noch am kleinsten sein, besonders dramatisch stellt sich die Vorhersage jedoch bei den so genannten öffentlichen und privaten Dienstleitungen dar, zu dem im Wesentlichen auch die Gesundheitsdienstleistungen gehören.

Was bedeutet eine solche Einschätzung für die Bildungspolitik? Welcher Handlungsbedarf ergibt sich angesichts eines Bedarfs an beruflich qualifizierten Fachkräften für das heutige politische Handeln?

Bereits seit dem Schuljahr 2008/09 geht die Zahl der Absolventen der allgemeinbildenden Schulen zurück, und es wird – nach einem Höhepunkt in diesem Jahr durch den doppelten Abiturjahrgang – in den kommenden 20 Jahren einen kontinuierlichen Rückgang um mehr als 20% auf dann rund 109 000 Schulabgänger pro Jahr erwartet. Interessant ist dabei, dass die Zahl der Absolventen mit Hochschulzugangsberechtigung um 6% steigt. Den mittleren Schulabschluss allerdings erwerben voraussichtlich über 20% weniger Menschen als heute, den Hauptschulabschluss sogar 39% weniger.

Die Steigerung der Zahl höherer schulischer Abschlüsse wurde immer wieder auch von internationalen Organisationen gefordert. Die von der OECD verantwortete PISA-Studie ist hierfür ein allseits bekanntes Beispiel. Aber auch von Seiten der Wirtschaft wurde darauf hingewiesen, dass die Anforderungen der Arbeitswelt zunehmend höhere Bildungsabschlüsse erfordern.

Die Bildungspolitik verfolgt diese Zielsetzung schon längere Zeit, und die Bemühungen tragen inzwischen Früchte. Allerdings entstehen angesichts des vorhergesagten Fachkräftebedarfs daraus auch neue Herausforderungen für den Bereich der beruflichen Bildung, denn eine Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung hat im vergangenen Jahr aufgezeigt, dass die Neigung, eine betriebliche Berufsausbildung zu machen, sinkt, je höher der erzielte schulische Abschluss ist.<sup>2</sup> Dies ist bereits bei Absolventen mit einem mittleren Schulabschluss zu beobachten und noch viel stärker bei Abgängern mit einer Hochschulreife.

Eine zukunftsgerichtete Bildungspolitik darf daher über der Diskussion um ei-



Dr. Ludwig Spaenle, MdB\*

\* Bayerischer Staatsminister für Unterricht und Kultus.

<sup>1</sup> Vgl. Arbeitslandschaft Bayern 2030, Studie der Prognos AG, Ausgabe 01/2010, S. 19 ff.

<sup>2</sup> Vgl. BIBB-Report 15/2010 vom 15. November 2010.

nen drohenden Akademikermangel die berufliche Bildung nicht aus dem Auge verlieren! In der Vergangenheit blieben vorhandene Bildungsreserven immer wieder ungenutzt, wenn (oft etwas vorschnell) unter Hinweis auf die mangelnde Ausbildungsreife Jugendliche dauerhaft keinen Ausbildungsplatz fanden. Nicht nur mit Blick auf den prognostizierten Fachkräftebedarf ist dies nicht mehr zu verantworten, denn es müssen auch unter sozialen und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten wirklich alle Potentiale genutzt werden. Daraus ergeben sich verschiedene Handlungsfelder, von denen im Folgenden einige näher beleuchtet werden sollen.

### **Handlungsfeld 1: Verringerung der Zahl der Schulabgänger ohne Schulabschluss**

Bereits im Herbst des Jahres 2008 haben sich die Länder in der Qualifizierungsinitiative »Aufstieg durch Bildung« verpflichtet, die Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss zu halbieren. In Bayern konnte in den vergangenen Jahren der Anteil der jungen Menschen, die eine allgemein bildende Schule ohne Schulabschluss verlassen, bereits deutlich verringert werden – von ca. 9,5% im Jahr 2001 auf 5,9% im Jahr 2009.

Mehr als ein Drittel der sog. »Schulabbrecher« in Bayern verlässt dabei eine Volksschule zur sonderpädagogischen Förderung mit Förderschwerpunkt Lernen. Viele der Abgänger ohne Schulabschluss kommen aus der Praxis-Klasse der Hauptschule.

Diese Schülerinnen und Schülern werden ab dem Schuljahr 2010/11 die Chance haben, einen Hauptschulabschluss zu erwerben, der den Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz entspricht. Damit sollen sich auch ihre Perspektiven auf dem Ausbildungsstellenmarkt verbessern. Darüber hinaus investiert der Freistaat weiterhin erhebliche Mittel in Kurse zum nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses sowie in berufsvorbereitende Maßnahmen der Berufsschule, die ebenfalls den nachträglichen Erwerb eines Schulabschlusses ermöglichen.

### **Handlungsfeld 2: Ausgestaltung des Übergangs Schule – Berufsausbildung**

Gerade für schwächere Schülerinnen und Schülern stellt der Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung eine große Herausforderung dar. Gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit wurden verschiedene Instrumente wie die vertiefte Berufsorientierung und die Einstiegsqualifizierung eingeführt, die sich bewährt haben. Diese gilt es nun zu verstetigen, nicht zuletzt damit auch das Berufswahlspektrum der Jugendlichen größer wird. Noch immer finden sich über

75% aller weiblichen Ausbildungsanfänger in Deutschland in nur 25 Berufen wieder, von denen lediglich zwei zu den Fertigungsberufen zählen. Dagegen entscheiden sich knapp 60% der männlichen Ausbildungsanfänger für einen der 25 am häufigsten von ihnen gewählten Berufen, darunter 16 Fertigungsberufe.<sup>3</sup> Allerdings stellt die Berufswahl für Jugendliche und auch deren Eltern angesichts von zurzeit ca. 350 anerkannten Ausbildungsberufen allein im dualen System eine große Herausforderung dar. Bei aller Notwendigkeit möglichst passgenauer Ausbildungsberufe wäre eine Reduzierung der Zahl der Ausbildungsberufe auch im Sinne von mehr Transparenz sehr zu begrüßen.

Wenn der Übergang von der Schule in eine Berufsausbildung nicht unmittelbar gelingt, sind zielgerichtete Angebote erforderlich, die sicherstellen, dass der Wechsel in eine qualifizierte Berufsausbildung tatsächlich und auch möglichst schnell gelingt. In ihrer Studie zum Übergangssystem wies die Bertelsmann Stiftung darauf hin, dass hierzu vor allem Maßnahmen mit dualen, das heißt betrieblich orientierten Elementen erforderlich sind, bei denen nach Zielgruppen differenziert wird.<sup>4</sup>

Bereits vor über drei Jahren wurden die berufsvorbereitenden Angebote an den staatlichen Berufsschulen in Bayern in diesem Sinne umstrukturiert. Mit dem Berufseinstiegsjahr gibt es seither ein Angebot für ausbildungsreife Jugendliche, die dennoch unversorgt blieben, während sich das Berufsvorbereitungsjahr und das Berufsintegrationsjahr an noch nicht ausbildungsreife Jugendliche richten. Alle drei Maßnahmen sind kooperativ, werden also gemeinsam mit einem externen Partner realisiert, der die fachpraktischen Inhalte vermittelt. Zusätzlich dazu ist bei allen drei schulischen Übergangsangeboten eine sozialpädagogische Begleitung fester Bestandteil.

Auch von anderen Seiten gibt es gerade zahlreiche Bemühungen, das Übergangssystem effizienter zu gestalten und etwaige Mehrfachstrukturen zu beseitigen, damit künftig Warteschleifen vermieden und Ausbildungszeiten nicht unnötig ausgedehnt werden. Um Letzteres zu erreichen, muss aber auch sichergestellt sein, dass die Betriebe berufliche Vorqualifizierungen auf eine anschließende Ausbildung anrechnen.

Berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsplatz, die sich in keinem Vollzeitangebot von Schule oder Agentur für Arbeit befinden, erhalten zudem ein gezieltes Beratungsangebot, um eine nachträgliche Vermittlung in Ausbildung oder in Vollzeitangebote der Berufsvorbereitung zu ermöglichen. Unter dem Stichwort »Chance Berufsausbildung« fin-

<sup>3</sup> Vgl. Berufsbildungsbericht 2010 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

<sup>4</sup> Vgl. Reform des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung, Expertenmonitor der Autorengruppe BIBB/Bertelsmann Stiftung, Januar 2011.

den die Beratungsangebote mehrfach im Schuljahr statt, damit auch solche Jugendliche erreicht werden können, die erst spät eine berufliche Perspektive entwickeln. Diese Bemühungen werden von den Berufsschulen in Absprache mit den Agenturen für Arbeit unter Beteiligung von regionalen Betriebsvertretern organisiert und sollen dazu beitragen, dass alle ausbildungswilligen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz erhalten oder sich auf einen solchen vorbereiten können.

### **Handlungsfeld 3: Erschließen neuer Potentiale für den Arbeitsmarkt**

Um tatsächlich alle Potentiale in unserer Gesellschaft für den Arbeitsmarkt zu gewinnen, können schulische Angebote auch eine »dienende Funktion« für im Grunde sozial- und gesellschaftspolitische Maßnahmen übernehmen. Dabei stehen derzeit zwei Gruppen besonders im Fokus: Frauen und Menschen mit Zuwanderungsgeschichte.

Um jungen Eltern, insbesondere Frauen, nach einer Familienphase den Wiedereinstieg in das Berufsleben zu ermöglichen, sind eine ausreichende Zahl von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und ein umfassendes Angebot von Ganztagschulen notwendig. Von schulischer Seite wird der flächendeckende und bedarfsorientierte Ausbau von Ganztagsangeboten in den nächsten Jahren weiter vorangetrieben. Dazu zählen neben einer (verlängerten) Mittagsbetreuung vor allem der Ausbau der gebundenen und offenen Ganztagschulen. Hier ist eine schnelle Verbesserung der Situation möglich.

Langfristiger angelegt sein müssen dagegen Maßnahmen zur besseren Integration von jungen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, denn eine gelungene Integration lässt sich nicht im Hauruck-Verfahren erreichen, sondern erfordert Dialog und langfristige Strategien, deren Wirkung ein gewisses Maß an Zeit erfordern.

Junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte liegen trotz unbestreitbarer Erfolge in den letzten Jahren hinsichtlich der Bildungsbeteiligung immer noch unter dem Durchschnitt der bayerischen Bevölkerung. Um dies nachhaltig zu verändern, wurde ein bayerisches Gesamtkonzept zur schulischen Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund erarbeitet, auf dessen Basis die Rahmenbedingungen zur individuellen Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund klar verbessert wurden. So wurde die Klassenstärken an Grund- und Hauptschulen auf maximal 25 gesenkt, wenn in den Klassen mehr als 50% der Schüler einen Migrationshintergrund haben. Allein im Schuljahr 2010/11 wurden dazu über 350 neue Klassen eingerichtet. Darüber hinaus wurde eine frühzeitige, kontinuierliche und intensive Deutschförde-

rung auf den Weg gebracht – beginnend mit dem auf 240 Stunden ausgeweiteten Vorkurs im letzten Kindergartenjahr bis hin zu den Deutschförderkursen und Deutschförderklassen der Schule. Ergänzt werden diese Maßnahmen durch eine Reihe von Modellprojekten, um Maßnahmen für die erfolgreiche schulische Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu erproben, wie etwa der Schulversuch »KommMIT«.

Besonders hilfreich sind bei diesen Bemühungen die Menschen, die selbst über einen Migrationshintergrund verfügen und die ihren Platz in der Mitte unserer Gesellschaft gefunden haben, die bestens integriert und somit wertvolle Vorbilder sind. Mit Aktionen, wie z.B. dem bayerischen Netzwerk von Lehrkräften mit Migrationsgeschichte sollen hier genauso langfristige Impulse gesetzt werden wie mit dem »Schülercampus – Mehr Migranten werden Lehrer«, der junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte für den Lehrerberuf gewinnen soll. Ergänzt werden solche Maßnahmen durch beispielhafte Aktivitäten wie die bayernweite Online-Beratung »Wir für Bayern – Hilfe für jugendliche Zuwanderer«, bei der speziell geschulte Schülerinnen und Schüler, die alle einen Migrationshintergrund haben, jungen Menschen aus Zuwandererfamilien für eine Bildungswegberatung auf Augenhöhe zur Verfügung stehen.

### **Handlungsfeld 4: Individualisierte Förderangebote für unterschiedliche Zielgruppen**

Der Anspruch, alle Bildungspotentiale zu heben und möglichst jedem Jugendlichen eine realistische Chance auf einen Berufsabschluss zu bieten, kann nur erfüllt werden, wenn verstärkt individualisierte Förderangebote geschaffen werden bzw. bestehende noch besser genutzt werden. Die individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern wird in der Regel im Kontext der allgemein bildenden Schule diskutiert, an denen je nach Profil der jeweiligen Schulart unterschiedliche Ansätze zur Förderung verfolgt werden können. An der Berufsschule gilt es Strukturen, die z.B. mit den ausbildungsbegleitenden Hilfen der Agenturen für Arbeit bestehen, sinnvoll zu ergänzen und unter schulischen Gesichtspunkten weiterzuentwickeln.

Gemeinsam mit den Kammern und der Regionaldirektion für Arbeit soll daher ein flexibler Einstieg in eine Berufsausbildung ermöglicht werden, der leistungsschwächeren Jugendlichen mehr Lernzeit gibt. Dazu wird die so genannte »Einstiegsqualifizierung für Jugendliche« durch besondere Förderangebote an der Berufsschule ergänzt. Zugleich werden die Arbeitsagenturen ausbildungsbegleitende Hilfen finanzieren, die bereits während der Einstiegsqualifizierung beginnen und sich über die gesamte Ausbildungszeit erstrecken können.

Mit dem Projekt »Berufssprache Deutsch« sollen Auszubildende, die gewisse Defizite in der deutschen Sprache aufweisen – das sind nicht ausschließlich Jugendliche aus Familien mit Zuwanderungsgeschichte – gezielter in ihrem beruflichen Kontext unterstützt werden. Indem eine Förderung nicht nur im Deutschunterricht der Berufsschule möglich sein soll, sondern durch eine Verbindung der Sprachvermittlung mit beruflichen Inhalten in den Fachunterricht integriert werden soll, können Schülerinnen und Schüler durch einen stärkeren Praxisbezug motiviert werden, ihre Deutschkenntnisse insgesamt zu verbessern und auch eine solide Grundlage für eine spätere berufliche oder schulische Weiterqualifizierung erhalten.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Hauptschule zur bayerischen Mittelschule kommt der individuellen Förderung besondere Aufmerksamkeit zu. Die Schülerinnen und Schüler sollen möglichst individuell im Hinblick auf den Erwerb der notwendigen Ausbildungsreife gefördert werden.

Ausbildungsreife setzt sich zusammen aus den Bereichen

- Kernkompetenzen in den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch,
- breite Allgemeinbildung,
- Berufsorientierung und
- Schlüsselqualifikationen, Selbst- und Sozialkompetenz.

Die Weiterentwicklung der Hauptschule zur Bayerischen Mittelschule stellt mit den Säulen

- stark im Wissen (Kernkompetenzen und Allgemeinbildung),
- stark für den Beruf (Berufsorientierung) und
- stark als Person (Schlüsselqualifikationen, Selbst- und Sozialkompetenz)

das Erreichen einer umfassenden Ausbildungsreife in den Mittelpunkt der Maßnahmen und Neuerungen:

#### ***Kernkompetenzen in den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch und breite Allgemeinbildung***

- Modulare Förderung in den Jahrgangsstufen 5 und 6,
- 30. Stunde als zusätzliche Förderstunde in den Jahrgangsstufen 5 und 6,
- Teilung der Förderstunden in Jahrgangsstufe 5 durch zusätzliche Lehrerstunde; damit Ausbau zur Intensivierungsstunde,
- Stärkung des Fachs Englisch.

#### ***Berufsorientierung***

- Ausbau von Betriebserkundungen, Orientierungspraktika und Betriebspraktika,

- gemeinsame Projekte zur erweiterten vertieften Berufsorientierung nach §§ 33 und 421q SGB III in Kooperation mit der Arbeitsagentur,
- berufsorientierende Zweige Technik, Wirtschaft, Soziales,
- Einführung einer Projektprüfung in den Prüfungen zum Qualifizierenden Hauptschulabschluss und zum Mittleren Schulabschluss der Hauptschule im Schuljahr 2011/12
- Berufswahlpass, verpflichtend ab Sj. 2010/11,
- Ausbildung einer Lehrkraft pro Schulamtsbezirk zum *SCHULEWIRTSCHAFT*-Experten, der auf Ebene des Schulamts die Zusammenarbeit zwischen Hauptschule und Wirtschaft koordiniert.

#### ***Schlüsselqualifikationen, Selbst- und Sozialkompetenz***

- Konzept zum Sozialen Lernen,
- offene und gebundene Ganztagsangebote,
- Klassenlehrerprinzip und
- Förderlehrkräfte.

Die drei Säulen im Konzept der bayerischen Mittelschule gehen individuell auf den Entwicklungs- und Lernstand des Schülers ein und garantieren, dass niemand verloren geht und jeder gemäß seiner Anlagen und Talente gefördert wird.

#### **Handlungsfeld 5: Sicherung der Attraktivität der dualen Berufsausbildung**

Mit der Entwicklung hin zu höheren schulischen Abschlüssen eröffnet sich jungen Menschen eine Vielzahl von Bildungsoptionen, die nicht mehr zwangsläufig hin zu einer dualen Berufsausbildung führen. Dies gilt insbesondere für die besonders leistungsstarken und motivierten unter ihnen.

In verschiedenen Bereichen war bereits in den vergangenen Jahren eine zunehmende Akademisierung der Berufsausbildung zu beobachten, die sich in den nächsten Jahren wohl fortsetzen wird. Dies kann durchaus als eine Gefahr für die berufliche Bildung gesehen werden, die sich immer noch auf einem hohen Niveau befindet. Umso wichtiger ist es, mit der Schaffung attraktiver Zusatzangebote junge Menschen auch weiterhin für eine berufliche Aus- und Fortbildung zu gewinnen. Eine Möglichkeit bieten z.B. die vielfältigen doppelqualifizierenden Bildungsgänge in Bayern, die für leistungsstärkere junge Menschen parallel zu einer Ausbildung den Erwerb einer Hochschulreife einschließen oder ausbildungsbegleitend ein Hochschulstudium ermöglichen. Ebenso können Inhalte der beruflichen Aufstiegsfortbildung bereits in die Ausbildung integriert werden, um interessante berufliche Perspektiven zu eröffnen, wobei hier Berufsschulen und außerschulische Anbieter Kooperationen eingehen können.

Auch Auslandsaufenthalte während der Ausbildung können ein wichtiger Anreiz sein. Nahezu jede dritte Berufsschule in Bayern ist inzwischen in das Programm LEONARDO DA VINCI, das EU-Mobilitätsprogramm für die berufliche Bildung, eingebunden. Jeder siebte Teilnehmer bundesweit kommt aus Bayern.

In Ergänzung zu solchen inhaltlichen Weiterentwicklungen muss auch die formale Anerkennung der beruflichen Bildung vorangebracht werden. Ein deutliches Signal war bereits die weitgehende Öffnung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte, die es Absolventen einer beruflichen Aus- oder Fortbildung erlaubt, unter bestimmten Voraussetzungen ein Studium an einer Hochschule aufzunehmen.

Aber auch die derzeit laufende Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR), mit der eine Empfehlung der Europäischen Kommission auf nationaler Ebene umgesetzt werden soll, kann weitere wichtige Impulse für die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung bringen, wenn es gelingt, Qualifikationen über alle drei Bildungsbereiche hinweg (allgemeine Bildung, berufliche Bildung, Hochschulische Bildung) in einem einheitlichen achtstufigen System abzubilden.

### **Handlungsfeld 6: Strukturen der Berufsschule als dualer Partner**

Unabhängig von der demographischen Entwicklung haben das Entstehen von immer mehr hoch differenzierten Ausbildungsberufen sowie die Veränderungen der Ausbildungszahlen in den einzelnen Ausbildungsberufen in der Vergangenheit immer wieder zu Problemen bei der Fachklassenbildung der Berufsschule geführt. Somit haben die bayerischen Berufsschulen schon seit längerer Zeit einschlägige Erfahrungen mit z.T. rückläufigen Schülerzahlen in einigen Fachklassen, einschließlich der Probleme, die sich daraus für eine möglichst ausbildungsplatz- und wohnortnahen Beschulung ergeben.

Erste Grundlagen, um dieser Entwicklung nachhaltig zu begegnen, wurden bereits vor zehn Jahren gelegt, als eine Organisationsreform an den Berufsschulen initiiert wurde. Daraus sind Konzepte zur langfristigen strukturellen Fortentwicklung der Berufsschulorganisation entstanden, in deren Rahmen unter Einbeziehung der Akteure vor Ort regionale Schulentwicklungspläne erarbeitet wurden mit dem Ziel, berufliche Kompetenzzentren für Aus- und Weiterbildung zu bilden.

Somit sind solide Strukturen entstanden, die nun mit Blick auf die demographische Entwicklung weiterentwickelt werden können. So können z.B. durch die gemeinsame Beschulung von affinen Ausbildungsberufen, also solchen, die

ähnliche oder identische inhaltliche Teile in Ausbildungsordnung oder Rahmenlehrplan aufweisen, die ausbildungsplatznahe Beschulung in einer Berufsgruppe in berufsübergreifenden Klassen gesichert werden.

Zur Verwirklichung des Ziels soll auf Basis der bestehenden gültigen Lehrpläne pro Berufsgruppe ein gemeinsamer Lehrplan entwickelt werden, der die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der affinen Berufe berücksichtigt. Die erforderliche fachliche Differenzierung der einzelnen Berufe innerhalb einer Berufsgruppe könnte in einem begrenzten, festgelegten zeitlichen Umfang im Rahmen der Gruppenbildung erfolgen.

Die demographische Herausforderung ist eine Aufgabe, die nur gemeinsam von allen Politikbereichen gemeinsam bewältigt werden kann. Dies muss auf lokaler Ebene genauso geschehen wie auf der Ebene der Landespolitik. Daher wurde inzwischen ein Kabinettsausschuss Demographischer Wandel unter Leitung des Bayerischen Ministerpräsidenten ins Leben gerufen, der einen Aktionsplan für Bayern erarbeiten wird.

Diese übergreifenden Aktivitäten müssen jedoch aus bildungspolitischer Sicht vor Ort ergänzt werden, indem alle relevanten Akteure noch besser zusammengebracht werden. Es gibt ein Netz von Bildungseinrichtungen und Bildungsangebote vor Ort, die sich in Zukunft besser miteinander vernetzen müssen. Zugleich sollten auch die zahlreichen lokalen Projekte und Förderangebote für die jungen Menschen in einer Region in lokalen Bildungsnetzen stärker gebündelt werden. Denn nur durch gemeinsames Handeln auf allen Ebenen und in allen Teilen von Wirtschaft und Gesellschaft lässt sich der vorhergesagte demographisch bedingte Wandel meistern.



Wernhard Möschel\*

## Abgrenzung

Das Schlagwort des »Too big to fail« ist auf die Bankwirtschaft gemünzt. Es hat zwei Facetten:

- Die Stellung eines Kreditinstituts kann so bedeutsam sein, dass seine Schiefelage eine ganze Volkswirtschaft bedroht, nicht nur deren Finanzwirtschaft, sondern auch die Realwirtschaft. Ein Staat wird ein solches Kreditinstitut im Krisenfall nicht untergehen lassen.
- Ein Kreditinstitut kann aufgrund seiner Größe die Rettungskapazitäten eines Staates übersteigen: Too big to be saved. Ein – allerdings extremes – Beispiel sind die beiden Schweizer Großbanken UBS und CS: Ihre zusammengefasste Bilanzsumme übersteigt das Bruttoinlandsprodukt der Schweiz um das Fünffache.

Der Umkreis solcher Kreditinstitute – der Jargon spricht von systemrelevanten Kreditinstituten – wird im Bericht einer Schweizer Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen vom 30. September 2010 durch zwei Elemente bestimmt:

- Das Unternehmen erbringt Leistungen, die für eine Volkswirtschaft zentral sind und auf die grundsätzlich nicht verzichtet werden kann.
- Andere Marktteilnehmer können die systemrelevanten Leistungen des Unternehmens nicht innerhalb der Frist ersetzen, die für die Volkswirtschaft tragbar ist.

Größe, Marktkonzentration, Vernetzung, mangelnde Substituierbarkeit sind Indizfaktoren (Schlussbericht 2010, 12 f.).

Im Restrukturierungsgesetz für Banken vom November 2010 hat der deutsche Gesetzgeber mit § 48 b Kreditwesengesetz einen Rechtsbegriff der Systemrelevanz geschaffen. Es muss zu besorgen sein, dass sich die Bestandsgefährdung eines Kreditinstituts in erheblicher Weise

negativ auf andere Unternehmen des Finanzsektors, auf die Finanzmärkte oder auf das allgemeine Vertrauen der Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems auswirkt. Indizfaktoren sind insbesondere der Umfang der Verbindlichkeiten gegenüber anderen Unternehmen des Finanzsektors, der aufgenommenen Einlagen, der im Rahmen außerbilanzieller Geschäfte eingegangenen Risiken, die Vernetzung mit anderen Finanzmarktteilnehmern, die von den Marktteilnehmern erwarteten Folgen eines Zusammenbruchs dieser Bank für den Finanzmarkt.

## Das Problem

Mit solchen systemrelevanten Banken verknüpfen sich – mindestens – fünf Probleme:

### *Stabilität des Finanzsystems*

Im Vordergrund stehen eine gefährdete Stabilität des Finanzsystems und ihr Durchschlagen auf die reale Wirtschaft. Die Insolvenz von Lehman Brothers, einer mittelgroßen US-amerikanischen Investmentbank, im September 2008 hat die ursprünglich auf die USA beschränkte Finanzkrise zu einer weltweiten gemacht.

### *Wettbewerb*

Die implizite Staatsgarantie, welche systemrelevante Banken genießen, führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen im Bankengewerbe. Man kann ihr Ausmaß abschätzen anhand der Refinanzierungsvorteile, welche die deutschen Landesbanken hatten, als sie noch unter dem Schutz der Gewährträgerhaftung ihrer öffentlichrechtlichen Eigner standen.

### *Fehlallokationen*

Die latente Staatsverantwortung bewirkt Fehlanreize und damit Fehlallokationen. Das gilt für die Bankeigentümer, die Geschäftsleitungen und für die Gläubiger bzw. Anleger. Eine implizite Staatsgarantie führt bei ihnen leicht zu einem sorgloseren Umgang mit Risiken.

\* Prof. Dr. Wernhard Möschel ist emeritierter Ordinarius für Wirtschaftsrecht an der Universität Tübingen.

### *Fehlanreiz für die Politik*

Solche staatlichen Rettungsmaßnahmen können, wie die jüngste Finanzkrise gezeigt hat, einen riesigen Finanzierungsaufwand erfordern. Fiskalische Stabilisierungsmaßnahmen, um eine sich abzeichnende Konjunkturkrise zu bekämpfen, treten vielfach hinzu. Beides kann zu beunruhigenden Haushaltsdefiziten und zu hohen Verschuldungsquoten führen. Die finanzielle Handlungsfähigkeit von Staaten kann auf Jahre hinaus beeinträchtigt werden.

### *Erschwerte Auffanglösungen*

Die Struktur solcher Banken kann im Einzelfall so verschachtelt sein, dass schnelle Rettungsmaßnahmen nicht darstellbar sind. Der Zusammenbruch von Lehman Brothers zum Beispiel vollzog sich in einer Zeitspanne von einem Donnerstag auf Sonntag. Die englische Großbank Barclays war an sich bereit, jedenfalls Teile von Lehman Brothers zu übernehmen. Das Vorhaben zerschlug sich, weil angesichts der überaus komplizierten Konzernstruktur von Lehman Brothers Transparenz innerhalb dieses Zeitrahmens nicht herstellbar war.

In der Summe lassen diese Besonderheiten manchen fragen, ob sich Bankgeschäfte unter dem Regime einer latenten Staatsverantwortung überhaupt noch marktwirtschaftlich legitimieren lassen.

## **Maßnahmen und Kriterien**

### *Maßnahmen*

Erwogene Maßnahmen lassen sich systematisieren. Man kann unterscheiden zwischen präventiven Maßnahmen – sie dienen der Vermeidung einer Krise oder minimieren deren Auswirkungen – und kurativen Maßnahmen. Letztere verhindern, dass der Staat im Krisenfall in Anspruch genommen wird. Man kann weiter unterscheiden zwischen Maßnahmen, die sich innerhalb der allgemeinen Bankenaufsicht halten und für sämtliche Kreditinstitute gelten, z.B. Eigenkapitalanforderungen, und Maßnahmen, die speziell auf systemrelevante Banken ausgerichtet sind. Wichtig ist schließlich die zeitliche Dimension: Maßnahmen können bereits im laufenden Betrieb einer Bank ansetzen oder erst im Krisenfall mit dem Ziel der Stabilisierung oder erst im Insolvenzfall des Unternehmens mit dem Ziel entweder der zwangsweisen Sanierung oder der Liquidation, der Abwicklung, einer Bank.

### *Kriterien*

Als Beurteilungskriterium für solche Maßnahmen kommt – auf hoher Abstraktionsebene – der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht (Schlussbericht 2010, 23 f.).

- Ist die erwogene Maßnahme geeignet, das gewünschte Ziel zu erreichen, hier die Risiken im Finanzsystem zu beschränken und deren Schadensfolgen auf ein angemessenes Maß zu begrenzen?
- Trägt die Maßnahme zur Bewältigung von Krisenfällen bei, ohne den Steuerzahler zu belasten und ohne Erschütterung des Wirtschaftssystems?
- Bleibt die Effizienz des Finanzsystems gewahrt, so dass es seine volkswirtschaftlichen Aufgaben erfüllen kann?
- Ist die Maßnahme hinreichend wettbewerbsneutral? Hier sind Verzerrungen in binnenwirtschaftlicher wie in internationaler Perspektive zu bedenken.
- Fügt sich die Maßnahme einem möglichst einfachen Regulierungssystem ein?

Diese Kriterien liefern aus sich heraus noch keine Antworten. Sie erlauben es indes, die richtigen Fragen zu stellen.

## **Wenig geeignete Maßnahmen**

### *Quantitative Größenbegrenzungen*

Quantitative Größenbegrenzungen sind ein besonders weitreichender Eingriff. Sie können an Bilanzsummen oder an Marktanteilen orientiert sein. Bei bestehenden Kreditinstituten mögen sie die Form von Entflechtungen annehmen. Auch das Konzept des sogenannten Narrow Banking gehört hierher. Hier soll eine vollständige, mindestens eine hohe Fristenkongruenz zwischen den Anlagen und den Einlagen einer Bank gewährleistet bleiben.

Solche Konzepte sind nicht ganz so abwegig, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. So gab es in den USA von den 1930ern bis in die 1970er Jahre des vergangenen Jahrhunderts starre Begrenzungen für das Filialgeschäft von Banken (Mc Fadden Act). In Bundesstaaten, bei denen z.B. das sogenannte Unit Banking vorgeschrieben war, konnte das Bankgeschäft nur von einem Bankplatz aus betrieben werden (vgl. Möschel 1978, 30 f.). Das Trennbankensystem, welches der Glass-Steagall Act eingeführt hatte, mit seiner Trennung von Commercial Banking und Investment Banking, führte mittelbar zu einer Begrenzung des Wachstums (vgl. Möschel 1978, 38 f.). Die sogenannte Volcker Rule, welche der amerikanische Gesetzgeber in abgeschwächter Form jetzt in den Dodd-Frank Act aufgenommen hat, begrenzt das Investment von Banken in Hedgefonds und Private Equity auf maximal 3% ihres Kernkapitals, verbietet reine Proprietary-Trading-Aktivitäten, zwingt die Banken zur Auslagerung des Handels mit bestimmten Derivaten in spezielle Tochtergesellschaften und zur Vorhaltung zentraler Gegenparteien zur Abwicklung solcher Geschäfte. Erinnert sei auch an Projekte unter der Carter-Administration, das allgemeine Fusionskontrollinstrument des Section 7 Clayton Act um rein größenorientierte Kriterien zu erweitern (mere-

size, cap & spin off). Ende 1979 waren sie zu den Akten gelegt worden (vgl. Möschel 1979, 88 f.).

Solche Vorschläge sind unter dem Aspekt einer Risikobegrenzung wenig zielführend. Systemwirkungen können auch von eher kleinen Banken ausgehen. Lehman Brothers war eine Investment Bank, das sind keine Banken im Sinne der amerikanischen Bankgesetze, obendrein von nur mittlerer Größe. Die Industriekreditbank in Deutschland war eine Tochter einer öffentlichrechtlichen Förderbank, die ohnehin unter der Garantie des Staates arbeitet, nach den Brüsseler Beihilfavorschriften unverändert arbeiten darf. Die DEPFA, von der die Krise bei privaten Banken in Deutschland ihren Ausgang nahm, war eine eher obskure, aus steuerlichen Gründen nach Irland ausgewanderte frühere öffentlichrechtliche Bank. Sie infizierte freilich aufgrund eines vorhandenen Konzernverbundes die Pfandbriefbank Hypo Real Estate in München. Eine Vielzahl kleinerer Banken ist risikoanalytisch gesehen nicht zwingend besser. Das gilt namentlich dann, wenn ihre Risiken gleichartig oder gar miteinander korreliert sind. Die Erfahrungen mit der Krise der S&L-Banken in den USA der 1980er Jahre sind dafür ein Beleg.

Konzepte dieser Art setzen die Vorstellung von einer optimalen Bankengröße voraus. Hoppmann (1988, 280 f.) nannte solches Denken Marktstrukturkonstruktivismus. Bankengrößen sind selbst Gegenstand von Wettbewerbsprozessen und in ständiger Veränderung begriffen. Begrenzungen dieser Art treffen gerade die erfolgreichen. Die Effizienz des ganzen Systems müsste leiden. Transformation von Risiken und Fristen in die Zukunft, eine der zentralen volkswirtschaftlichen Funktionen von Banken, würde erschwert, bei Narrow Banking zur Gänze ausgeschlossen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Kreditinstitute, binnenwirtschaftlich wie international gesehen, sind zu bedenken. Zwingt man die Banken regulativ zu einer erhöhten Syndizierung ihres Geschäfts, landet man schnurstracks bei Wettbewerbsbeschränkungen. Nicht vergessen werden sollte schließlich, dass die früheren weitreichenden geographischen Begrenzungen der Bankentätigkeit in den USA häufig zur Herausbildung von engen Oligopolstrukturen oder gar Monopolstellungen auf den lokalen Bankenmärkten geführt hatten.

Keine Lösung, sondern im Wesentlichen nur eine Verschiebung des Problems wäre seine Überantwortung an die Fusionskontrolle bei gleichzeitiger bankspezifischer Ausweitung ihrer Eingriffskriterien. Muster dafür finden sich in den USA.

### *Einfachere Unternehmensstrukturen*

Ein Zwang, Unternehmensstrukturen einfacher zu gestalten, zielt auf den Krisenfall, wenn ein Institut saniert oder

abgewickelt werden muss. Das Positive daran ist die Möglichkeit, eine Fortführung systemrelevanter Funktionen des Instituts sicherzustellen. Ein Weg wäre, für bestimmte Geschäfte oder auch für einzelne Länder, separate Tochtergesellschaften vorhalten zu müssen. Eine solche erzwungene Holdingstruktur wäre freilich sinnlos, wenn es zwischen der Muttergesellschaft und den Töchtern aufgrund des Konzernverbundes ohnehin zu einem Haftungsdurchgriff käme. Auch im Übrigen wäre dies ein gravierender Eingriff in unternehmerische Handlungsoptionen. Verhältnismäßiger wäre es, den Banken Notfallplanungen für eine Krise vorzuschreiben. Dies könnte auch institutionelle Vorkehrungen einschließen, z.B. die Gründung von Brückengesellschaften, die kein operatives Geschäft betreiben, aber im Krisenfall als Auffangpartner eingesetzt werden können. Man spricht von Funeral Plans. Systemisch bedeutsame Banken in den USA müssen jetzt solche Pläne regelmäßig vorlegen, in Großbritannien verlangt die Aufsichtsbehörde von solchen Instituten die Entwicklung von Sanierungs- und Abwicklungskonzepten.

### *Abgabenlösungen*

Zu den wenig geeigneten Maßnahmen zählen weiter Abgabenlösungen. Sie sollen den Staat bzw. die Steuerzahler von den Kosten einer Bankenkrise entlasten.

Versicherungslösungen sind nicht zielführend. Bankenrisiken sind regelmäßig miteinander korreliert – Stichwort Dominoeffekt. Solche sind nicht versicherungsfähig. Es handelt sich nicht um Einzelrisiken, sondern um ein Systemrisiko. Sie können zudem eine Größenordnung erreichen, die alle Maßen sprengt. Die Bilanzsumme der Banken in Deutschland zum Beispiel übersteigt das Bruttoinlandsprodukt um mehr als das Dreifache. Möglich bleiben Umlagesysteme. Die Kosten für den eingetretenen Schaden werden verteilt. Ein solches System kann auch partiell vorfinanziert sein. Die Crux solcher Lösungsansätze liegt darin, dass sie keinen direkten Bezug zu den Risiken einzelner Bankgeschäfte haben. Anders als etwa Pigou-Steuern haben sie keine Lenkungswirkung. Mindestens für die Gläubiger von Banken entstehen überdies Moral-hazard-Gefahren. Schließlich haben solche Vorkehrungen ein Glaubwürdigkeitsproblem. Ohne Mitwirkung des Staates vertrauen die Marktteilnehmer nicht auf ihre Wirksamkeit.

Der deutsche Gesetzgeber hat mit dem Restrukturierungsgesetz vom November 2010 eine Bankenabgabe eingeführt. Sie soll einen Sonderfonds speisen mit einem Aufkommen von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro. Der Garantieumfang allein für die HRE lag demgegenüber bei über 100 Mrd. Euro. Belastet werden sämtliche Kreditinstitute. Verwandt werden die Mittel nur im Krisenfall systemrelevanter Banken. Sieht man in der Stabilität des Finanzsystems ein rein öffentliches Gut, wird eine Finanzierung über Sonderabgaben ord-

nungspolitisch fragwürdig. Dann wären Steuern angemessen. In Deutschland entsteht überdies ein Verfassungsproblem, da Finanzierungen über Sonderabgaben nur in engen Grenzen möglich sind. Sie setzen insbesondere eine sogenannte Gruppennützigkeit der Mittelverwendung voraus. Erhält die Teilmenge systemrelevanter Banken in diesem Rahmen faktisch eine Bestandsgarantie, werden Wettbewerbsverzerrungen geschaffen oder stabilisiert. Die unmittelbare Wirkung von Bankenabgaben liegt in einer Reduzierung von Gewinn und Eigenkapital bei den Kreditinstituten. Dies hemmt – völlig undifferenziert – ihre Geschäftstätigkeit. Ob diese Kosten an die Kunden weitergewälzt werden können, ist eine Frage der Angebots- und Nachfrageelastizitäten.

Nicht überzeugend sind weiter Abgabenlösungen in der Form von Finanztransaktionssteuern und von Finanzaktivitätssteuern. Erstere wenden als Kapitalverkehrsteuer einen einheitlichen Steuersatz auf sämtliche Finanzmarkttransaktionen an. Letztere – vom IWF in die Debatte gebracht – läuft auf eine Kombination einer Steuer auf den Gewerbeertrag und einer Lohnsummensteuer hinaus. Der Beitrag solcher Steuern zu einer Festigung der Finanzstabilität ist bestenfalls marginal (vgl. Schlussbericht 2010, 131 f.; SVR 2010, Tz. 305 ff.). Da es sich um externe Kapitalpuffer handelt, wird es zu einem Zuwachs von Moral hazard kommen. Wenn die Einführung solcher Steuern nicht international abgestimmt ist, liegt eine Verlagerung von Bankaktivitäten in andere geographische Märkte nahe.

### *Verstaatlichungen*

Bei Verstaatlichungen als radikale Antwort auf die Probleme des Too big to fail ist zu unterscheiden: Als ein generelles Konzept ist es unverhältnismäßig. Das Betreiben von Bankgeschäften ist zum einen kein marktwirtschaftlicher Ausnahmehereich. Die Option einer zielgenauen Regulierung besteht. Zum anderen spricht die Empirie dafür, dass öffentlichrechtliche Banken den Gefährdungen der Branche nicht weniger erliegen als private. Es sei dazu nur an die Landesbanken in Deutschland erinnert. Franz Böhm hat in einem anderen, einem Wettbewerbszusammenhang wohl den Punkt getroffen: Öffentlichrechtliche Monopolisten unterscheiden sich von privaten nur dadurch, dass sie obendrein ein gutes Gewissen haben.

Eine andere Frage sind Verstaatlichungen als zeitlich begrenztes Instrument zur Bewältigung einer Krise. Sie können auch die Form einer Kapitalbeteiligung annehmen. Hier sind die Erfahrungen durchaus positiv (schwedische Bankenkrise in den 1990er Jahren, USA, UK, Schweiz, voraussichtlich auch Deutschland mit dem vollständigen Erwerb des Grundkapitals der HRE und dem Erwerb einer Beteiligung von 20% an der Commerzbank). Regelmäßig endet

der Einsatz dieses Mittels mit einem beträchtlichen Gewinn des Staates.

### **Weiterführende Wege**

In der hier gewählten Perspektive stellen sich weiterführende Wege als Restlösungen dar.

### **Vorkehrungen innerhalb der allgemeinen Bankenaufsicht**

Als erstes ist an Verbesserungen der allgemeinen Bankenaufsicht zu denken. Prioritär ist hier eine Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen. Dieser Weg hat zwei Vorzüge:

- Es handelt sich um ein zielgenau ausgestaltbares Institut.
- Fortentwicklungen sind international weitgehend konsentiert. Dafür steht die Arbeit des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und die unter Basel III zusammengefassten Vorschläge.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang eine in der Schweiz entwickelte Idee, die sogenannten Contingent Convertible Bonds (CoCos). Dabei handelt es sich um bedingte Zwangswandelanleihen. Bei Eintreten eines vertraglich bestimmten Ereignisses, zum Beispiel dem Unterschreiten einer Kernkapitalquote, findet eine automatische Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital statt (vgl. kritisch Wissenschaftler Beirat 2010, 35 f.).

### *Effizienteres Insolvenzverfahren bei Kreditinstituten*

Eine effizientere Ausgestaltung eines Insolvenzverfahrens für Banken kommt in Betracht. Dies gilt namentlich für den Aspekt einer grenzüberschreitenden Abwicklung. Mit seinem Restrukturierungsgesetz von Ende 2010 hat hier der deutsche Gesetzgeber eine Bemühung unternommen (vgl. Bachmann 2010).

### *Herangehen an fundamentale Ursachen*

Am schwierigsten, aber auch am lohnendsten ist ein Herangehen an fundamentale Ursachen für Banken Krisen (vgl. Möschel 1991). Banken Krisen hängen häufig mit staatlichen Schulden Krisen zusammen (Beispiel Griechenland). Hier mag man innerhalb der europäischen Gemeinschaft an eine striktere Anwendung, gar an eine Härtung des Wachstums- und Stabilitätspaktes denken. Verfassungsrechtlich gestützte Schuldenbremsen nach schweizer und deutschem Muster kommen in Betracht. Kurativ lassen sich von einer Staatengemeinschaft organisierte Rettungsschirme einsetzen. Als Dauereinrichtung müssen sie auf Skepsis stoßen. Der Anreiz zum Moral hazard scheint unwiderstehlich. Anderes

gilt für ihren Einsatz als Bestandteil eines Krisenmanagements. Hier mag man – in der bilderreichen Sprache von Olaf Sievert formuliert – manchen »Schweinkram« vorübergehend in Kauf nehmen.

Insolvenzregelungen für Staaten sind eine weitere denkmögliche Option. Praktische Erfahrungen verbinden sich dabei mit dem sogenannten Pariser und dem Londoner Club. Ihr Sinn läge darin, auch die Gläubiger von Banken im Wege eines Haircut, eines Forderungsverzichts, an den Kosten einer Schieflage zu beteiligen.

#### *Nationale Verantwortung – internationale Kooperation*

Ein eigenständiges Problem liegt in der Frage, ob die erwo-genen Maßnahmen in erster Linie in nationalstaatlicher Verantwortung durchgeführt werden sollen oder als Gegenstand einer internationalen Kooperation.

Für letzteres spricht auf der einen Seite der Umstand, dass wir hier mit grenzüberschreitenden externen Effekten konfrontiert sind. Die Ansteckungsgefahr einer Bankenkrise erfasst häufig auch das Ausland. Eingesetzte Mittel belasten vielfach Marktteilnehmer im Ausland, z.B. ein durchgesetzter Haircut bei den Forderungen. Umgekehrt wirken sie im Erfolgsfall ebenso grenzüberschreitend. Auf der anderen Seite ist auf nationalstaatlicher Ebene Handlungsfähigkeit häufiger gewährleistet als auf internationaler. Dort sind die Interessengegensätze vielfach zu groß. Doch ist zu bedenken: Internationale Kooperationen erfordern nicht zwingend die Extremlösung vereinheitlichten Rechts. Anpassungen auf nationalstaatlicher Ebene an gemeinsame Grundsätze unter Berücksichtigung der historischen Eigenheiten einer Rechtsordnung können ausreichen. Manchmal gibt es äquivalente Lösungsansätze, die im inhaltlichen Detail durchaus unterschiedlich sind. Insgesamt kann man stärker an Bottom-up- statt an Top-down-Konzepte denken. Ein besonders erfolgreiches Beispiel hierfür ist das International Competition Network, welches die Kartellbehörden dieser Welt vor einigen Jahren auf den Weg gebracht haben.

#### **Ausblick**

Eine Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften für Banken steht bevor. Diese wird sich nach internationalen Vorgaben vollziehen.

Eine effizientere Ausgestaltung der Insolvenzregeln für Kreditinstitute erscheint realistisch. Diese bleibt eher in nationalstaatlicher Verantwortung.

Ein Herangehen an fundamentale Ursachen von Banken- krisen, insbesondere an übermäßige Verschuldung von

Staaten, steht dahin. Dies stützt insgesamt das liberale Vorverständnis: Die bösen Buben im ganzen Spiel sind die Staaten.

#### **Literatur**

- Bachmann, G. (2010), »Das neue Restrukturierungsrecht der Kreditinstitute«, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft* 22(6), 459–471.
- Hoppmann, E. (1988), »Neue Wettbewerbspolitik: Vom Wettbewerb zur staatlichen Mikro-Steuerung«, in: E. Hoppmann (1988), *Wirtschaftsordnung und Wettbewerb*, Nomos, Baden-Baden, 276–295.
- Möschel, W. (1978), *Das Trennsystem in der U.S.-amerikanischen Bankwirtschaft. Eine normative und faktische Analyse*, Nomos, Baden-Baden.
- Möschel, W. (1979), *Entflechtungen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Möschel, W. (1991), *Public Law of Banking*, International Encyclopedia of Comparative Law, Vol.IX, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010), *Chancen für einen Aufschwung, Jahresgutachten 2010/11*, Bonifatius GmbH Buch-Druck-Verlag, Paderborn.
- Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Großunternehmen (30. September 2010), Bern.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010), *Reform von Bankenregulierung und Bankenaufsicht nach der Finanzkrise*, Berlin, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/reform-von-bankenregulierung-und-bankenaufsicht-wissenschaftlicher-beirat,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

# Bericht zur Lage der europäischen Wirtschaft: Ein neuer Krisenmechanismus für die Eurozone EEAG Report on the European Economy 2011

29

Am 22. Februar 2011 stellte die European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo<sup>1</sup> ihren nunmehr zehnten Report on the European Economy in Brüssel vor. Die Gruppe von internationalen Ökonomen thematisiert insbesondere die Verschuldungskrise in Europa als Folge der Finanzkrise. Im Fokus des diesjährigen Berichts stehen Länderstudien zu Griechenland und Spanien sowie das Design eines Krisenmechanismus für die Eurozone. Darüber hinaus werden Wege zur Regulierung des Finanzsektors aufgezeigt. Wie in den vergangenen Jahren liefert die EEAG auch eine Konjunkturprognose für die europäische Wirtschaft. Der folgende Bericht bringt eine Zusammenfassung der fünf Kapitel.

Die Finanzkrise, die ihren Ursprung in den USA nahm, hat sich mittlerweile zu einer europäischen Schuldenkrise weiterentwickelt. In einigen europäischen Ländern markierte sie dabei das Ende einer Periode weicher Budgetbeschränkungen, während derer hohe Kapitalimporte zu einem rasanten Wirtschaftswachstum mit steigenden Handelsungleichgewichten führten. Die nun einsetzende Phase der harten Budgetbeschränkungen und der Sparmaßnahmen dürfte das Wachstumsmuster des vergangenen Jahrzehnts umkehren. Die Welt spaltet sich in kapitalexportierende Länder, die sich rasch von den Folgen der Finanzkrise erholen, und in kapitalimportierende Länder, die nur schwer wieder auf die Beine kommen.

Die westlichen Länder haben eilig versucht, der plötzlichen Rezession mit einer lockeren Geldpolitik, keynesianischen Ausgabenprogrammen und großzügigen Bankenrettungsmaßnahmen entgegen zu steuern. Dabei haben sie jedoch sehr große Lasten auf sich genommen und die Staatsverschuldung, die teilweise schon vor der Finanzkrise nicht nachhaltig war, deutlich gesteigert. Einige Staaten mussten bereits im Jahr 2010 gestützt werden; andere könnten folgen. Offensichtlich ist die Weltwirtschaft noch immer in Turbulenzen und weit von ihrem Gleichgewicht entfernt.

<sup>1</sup> Die European Economic Advisory Group (EEAG) ist ein europäischer Sachverständigenrat, der 2001 von CESifo ins Leben gerufen wurde. Der Sachverständigenrat besteht gegenwärtig aus sieben Volkswirten aus sieben europäischen Ländern und wird von Jan-Egbert Sturm, ETH Zürich, geleitet. Die Mitglieder sind Giancarlo Corsetti, University of Cambridge, Michael P. Devereux, University of Oxford, John Hassler, Stockholm University, Gilles Saint-Paul, University of Toulouse, Hans-Werner Sinn, ifo Institut und Universität München, und Xavier Vives, IESE Business School, Barcelona.

Im zehnten EEAG Report on the European Economy konzentrieren wir uns auf die europäische Schuldenkrise. Zunächst versuchen wir, die Ursache dieser Krise zu erklären und ihre Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft zu prognostizieren (Kapitel 1). Anschließend stellen wir einen neuen wirtschaftlichen Krisenmechanismus vor, der zukünftige Krisen besser bewältigt oder sie erst gar nicht entstehen lässt (Kapitel 2). In den Kapiteln 3 und 4 analysieren wir die wirtschaftlichen Probleme Griechenlands und Spaniens und skizzieren alternative Politikoptionen. Im abschließenden fünften Kapitel diskutieren wir Vorschläge zur Regulierung und zur Besteuerung des Bankensektors.

Besonderes Augenmerk legen wir auf die Frage, welche Bedeutung der Euro für die Entstehung der Ungleichgewichte der europäischen Handels- und Kapitalströme hat. Im Wesentlichen argumentieren wir, dass der Euro exzessive Kapitalströme hervorgebracht hat und dass diese Kapitalströme die Ungleichgewichte im Außenhandel erklären, die heute allgemein beklagt werden. Damit wollen wir den Euro nicht in Frage stellen. Er ist ein sinnvoller und wichtiger Beitrag zur europäischen Integration. Damit die europäische Wirtschaft im einheitlichen Währungsraum funktioniert, bedarf es aber einer Begrenzung und Steuerung der Kapitalströme durch Zinsdifferenzen, die sich nach der Bonität der Länder ausrichten, und dafür wiederum sind automatische Haircuts, wie wir sie in Kapitel 2 beschreiben, unerlässlich.

Mit dem Euro wurde ein gemeinsamer Kapitalmarkt geschaffen, der die großen Zinsdifferenzen zwischen den Ländern be-



seitigte, die aufgrund unterschiedlicher länderspezifischer Inflations- und Abwertungserwartungen in der »Vor-Euro-Zeit« vorhanden waren. Der gemeinsame Kapitalmarkt erlaubte es den europäischen Peripherieländern, insbesondere den GIPS-Ländern (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien), günstige Kredite zu niedrigen realen und nominalen Zinsen aufzunehmen. Er schuf eine Periode der weichen Budgetbeschränkungen im privaten und öffentlichen Bereich, die man in den südlichen Ländern die »goldene Dekade« nannte. Durch die Verfügbarkeit billiger Kredite wurde ein Bauboom ausgelöst, der die gesamte Wirtschaft mitriss, die Löhne erhöhte und den privaten Konsum und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stimulierte. Die Immobilienpreise zogen an, die Vermögen wuchsen, und die Hauseigentümer wurden ermuntert, weitere kreditfinanzierte Investitionen zu tätigen. Die Erwartung immer weiterer Wertsteigerungen hat die Bauinvestitionen weiter beflügelt. In einigen Ländern verschuldete sich zudem der Staat in hohem Umfang und erhöhte die heimische Nachfrage auch noch durch überzogene Gehaltssteigerungen im öffentlichen Sektor und hohe staatliche Transfers. Als Ergebnis der steigenden Einkommen stiegen die Importe, doch die steigenden Löhne und Preise dämpften die Exporte. Die Außenhandelsdefizite wuchsen.

Was als sinnvoller realer Anpassungsprozess begann und den zuvor ökonomisch weniger entwickelten Staaten zu Gute kam, überhitzte die Volkswirtschaften dieser Länder und führte zu Vermögensblasen, die letztendlich platzten. Geisterdörfer und Bauruinen bilden ein stummes Relikt der übermäßigen Investitionen dieser Zeit.

In einigen der betroffenen Länder haben die Löhne und Preise ein Niveau erreicht, das weit über dem Wettbewerbsniveau liegt. Während die Exporte aufgrund hoher Preise gering bleiben, führt das hohe Einkommensniveau zu einem Importvolumen, das langfristig nicht aufrechterhalten werden kann, da der Zufluss von Kapital, mit dem es finanziert wurde, versiegt ist. Zwischen 2005 und 2008 hatte Griechenland ein Leistungsbilanzdefizit von ca. 12% des BIP, Portugal 11%, Spanien 9% und Irland ca. 4,5%. Seit Beginn der Krise konnten bisher jedoch nur Irland und Spanien dieses Defizit deutlich reduzieren, und trotz der Reduktion ist Spaniens Defizit immer noch viel zu hoch.

In Deutschland fand eine spiegelbildliche Entwicklung statt. Seit 2002 exportierte das Land zwei Drittel seiner Ersparnisse (1 060 Mrd. Euro) und wies unter allen OECD-Ländern die niedrigste Nettoinvestitionsquote auf. Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland stagnierte, und der im Vergleich zu den übrigen Euroländern langsamere Anstieg der Löhne und Preise führte zu einer realen Abwertung. Die Stagnation drückte die Importe, während die Exporte aufgrund der realen Abwertung stark anstiegen. Die Leistungsbilanzüberschüsse akkommodierten die Net-

tokapitalexporte, die durch die Schaffung des gemeinsamen Kapitalmarktes verursacht wurden.

Nach unserer Einschätzung wird Europa eine harte Zeit durchstehen müssen, bis die entstandenen Ungleichgewichte überwunden sind. Es geht nicht darum, den Euro infrage zu stellen, sondern um die Beseitigung der weichen Budgetbeschränkungen. Die Investoren müssen für ihr Verhalten verantwortlich gemacht werden können und gegebenenfalls haften. Benötigt werden außerdem eine allgemein anerkannte Aufsicht und allgemeine Verfahrensregeln für den Finanzsektor. Ferner ist eine strenge Schuldenbremse für öffentliche Haushalte essenziell, um exzessive und ungesunde Kapitalströme, die die Krise verursacht haben, einzudämmen. Sobald ein solches System eingeführt wird, könnten sich die aktuellen Schwierigkeiten des Euro als eine Kinderkrankheit der Erfolgsgeschichte der europäischen Integration entpuppen.

## 1. Kapitel: Makroökonomischer Ausblick

Als Mitte 2009 die Weltrezession endete, war unklar, welcher Buchstabe die darauf folgende weltwirtschaftliche Erholung am besten beschreiben würde: V-, L- und W-förmige Verläufe wurden prognostiziert. Heute wissen wir, dass die Erholung V-förmig verläuft und damit den Optimisten Recht gegeben hat. Nach einem Rückgang um 0,6% im Jahr 2009 erholte sich die Weltwirtschaft und ist 2010 voraussichtlich mit 4,8% gewachsen. Der Welthandel nimmt seit vier aufeinander folgenden Quartalen zu. In den aufstrebenden Ländern und den Entwicklungsländern ist die Industrieproduktion bereits auf ihren langfristigen Wachstumspfad zurückgekehrt und hat das Vorkrisenniveau überschritten. In der Mehrzahl der Industrieländer ist dies nicht der Fall. Hier liegt die Produktion weiterhin unter dem Vorkrisenniveau: Im Durchschnitt wurde noch nicht einmal die Hälfte des Rückgangs ausgeglichen, und die Kapazitätsauslastung bewegt sich auf einem historischen Tief.

2010 hat sich die Erholung der Weltwirtschaft verlangsamt. Im ersten Halbjahr konnten die Länder noch von den Konjunkturmaßnahmen, einer Erholung der Lagerhaltung und einer allgemeinen Verbesserung des wirtschaftlichen Klimas profitieren. Jetzt tragen die europäischen Sparprogramme und das Auslaufen der Konjunkturprogramme in den USA zu einer Verlangsamung bei und werden das Wirtschaftswachstum in den meisten entwickelten Ländern im laufenden Jahr verringern.

Das Welt-BIP wird im Jahr 2011 um 3,7%, und damit unterhalb seines langfristigen Durchschnitts, wachsen. Nicht alle Regionen tragen gleichmäßig zu dieser Entwicklung bei. Während Asien erneut am stärksten wächst, bleiben die zwei

größeren Wirtschaftsregionen, Nordamerika und Europa, unter ihrem Potential.

Wegen anhaltender struktureller Probleme ist in den USA ein starker sich selbsttragender Aufschwung nicht in Sicht. In einer Reihe europäischer Länder bleibt die Erholung vor allem aufgrund der sehr restriktiven Fiskalpolitik und des erschwerten Zugangs zu günstigen Krediten für die kapitalimportierenden Länder schwach. Die meisten aufstrebenden Länder wachsen vergleichsweise schnell, obwohl auch hier die Wachstumsraten unter denen des Vorjahres liegen werden. Der Welthandel, der im Vorjahr noch um ungefähr 12% gestiegen ist, wird nur noch durchschnittlich wachsen, was etwa 6% entspricht. Die anhaltende Unterauslastung der Kapazitäten in einigen entwickelten Ländern und das moderate Wachstum in den aufstrebenden Staaten werden die Inflationsraten niedrig halten.

Im Mittelpunkt der wirtschaftlichen und politischen Diskussion in Europa stand im vergangenen Jahr die Schuldenkrise. Sorgen über die Zahlungsfähigkeit der GIPS-Länder führten zu hohen Zinsaufschlägen auf die Staatsanleihen dieser Länder. Im Frühjahr 2010 einigten sich die Finanzminister des Euroraums und der Internationale Währungsfonds auf die Einrichtung eines Notfallfonds zur Unterstützung finanziell notleidender Staaten. Obwohl es bei der europäischen Schuldenkrise zuerst um die Illiquidität oder mögliche Insolvenz einzelner Mitgliedstaaten geht, ist aufgrund des innereuropäischen Handels der Banken mit Staatsanleihen auch die Finanzstabilität des gesamten Euroraums betroffen. Die Europäische Zentralbank (EZB) muss daher die Stabilität des Finanzsystems im Auge behalten und hat selbst damit begonnen, Staatsanleihen bedrohter Staaten aufzukaufen.

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bleiben erheblich. Die kapitalexportierenden Länder, mit relativ gesunden Staatshaushalten und geringen strukturellen Problemen, wie bspw. Schweden, Finnland, Deutschland, Dänemark, Österreich und die Niederlande, werden überdurchschnittlich wachsen, weil ihr Kapital nun in geringerem Maße abwandert. Die Arbeitslosigkeit wird folglich in diesen Ländern im Lauf des Jahres sinken. Die kapitalimportierenden Länder werden infolge öffentlicher und privater Ausgabenbegrenzungen, die ihnen von den Kapitalmärkten auferlegt wurden, langsamer wachsen. In Italien, Spanien und Irland setzt die Erholung nur langsam ein; Griechenland und Portugal bleiben sogar in der Rezession. Insgesamt wird die Europäische Union in diesem Jahr um 1,5% wachsen, nach 1,8% im Jahr 2010.

Nachdem die Leistungsbilanzsalden im Jahr 2009 in absoluten Werten erheblich verringert wurden, fand im vergangenen Jahr eine leichte Rückbewegung in Richtung des Vorkrisenniveaus statt. Der Anstieg ist aber fast ausschließlich

auf die USA und Großbritannien zurückzuführen. Den Nachfrageimpulsen, die in diesen beiden Ländern von den Regierungen ausgingen, standen steigende Nettoexporte der meisten Überschussländer gegenüber. Unter den Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen nahm lediglich China eine Ausnahmestellung ein. Das Land reduzierte – wenn auch mit geringerem Tempo als im Vorjahr – seinen Überschuss und gab mit seiner starken inländischen Nachfrage dem Rest der Welt weitere Impulse. Die meisten anderen Defizitländer, insbesondere Spanien, Italien und Griechenland, verbesserten ihre Leistungsbilanzen, weil sie Schwierigkeiten hatten, Kredite aufzunehmen.

## 2. Kapitel: Ein neuer Krisenmechanismus für den Euroraum

Idealerweise hätte die »3-Prozent-Grenze« des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ausreichen müssen, um für die notwendige Schuldendisziplin im Euroraum zu sorgen. Aber der Stabilitäts- und Wirtschaftspakt wurde wohl nie wirklich ernst genommen. Bis einschließlich 2010 gab es insgesamt 97 Fälle, in denen die Neuverschuldung in einem Land in einem Jahr über die 3-Prozent-Grenze kletterte. In weniger als einem Drittel der Fälle (29) war dies nach der Rezessionsregel, wie sie ursprünglich im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehen war, erlaubt. Bleiben 68 Fälle, in denen eindeutig gegen den Pakt verstoßen wurde und Strafen hätten auferlegt werden müssen. Tatsächlich aber wurde keine einzige Strafe verhängt. Die Mitgliedsländer interpretierten den Pakt immer wieder neu und weichten so die Kriterien immer weiter auf. Die politischen Schuldengrenzen, die sich die europäischen Länder auferlegten hatten, haben nie funktioniert.

Nur die Disziplinierung durch die Märkte hat schließlich funktioniert. Zwar haben die Märkte den schädlichen Entwicklungen in Europa zu spät und zu plötzlich Einhalt geboten, doch immerhin haben sie als einzige reagiert.

Wir glauben, dass ein Steuerungsmechanismus zur Disziplinierung der Länder nicht ohne die Disziplinierungswirkung der Märkte auskommen kann, weil die Politik nie die Kraft aufbringen wird, sich selbst den Geldhahn abzudrehen. Darüber hinaus sollten – in einem begrenzten Umfang – Absicherungen für Investoren, die staatliche Wertpapiere kaufen, bereitgestellt werden. Dadurch kann im Fall einer Krise Panik, die zu immer weiter wachsenden Zinsaufschlägen und einer Finanzblockade führen könnte, vermieden werden. Wir streben ein System an, das vor Zahlungsunfähigkeit schützt, aber keine Vollkaskoversicherung ohne Selbstbehalt darstellt.

In dem Bericht schlagen wir einen dreistufigen Krisenmechanismus vor, der auf den Entscheidungen der EU-Län-

der vom 16./17. Dezember 2010, insbesondere der Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), basiert, und zeigen, wie seine Implementierung aussehen könnte. Dabei unterscheiden wir zwischen Illiquidität, drohender Insolvenz und (vollständiger) Insolvenz. Der Fokus liegt auf dem zweiten Konzept, der drohenden Insolvenz, weil es dazu dienen könnte, eine vollständige Insolvenz abzuwenden.

Wenn ein Land seine Schulden nicht bedienen kann, gehen wir in der ersten Stufe davon aus, dass es sich um eine reine Liquiditätskrise handelt, d.h. das Land hat aufgrund steigenden Misstrauens der Märkte vorübergehende Finanzierungsschwierigkeiten, die aber bald überwunden sein werden. Der ESM hilft bei der Überwindung dieser Liquiditätskrise, indem er kurzfristige Kredite – für maximal zwei aufeinanderfolgende Jahre – bereitstellt. Die Kredite haben Vorrang gegenüber den privaten Schulden. Der Zweijahreszeitraum sollte ausreichen, eine Steuererhöhung vorzubereiten oder die Staatsausgaben zu kürzen, um so wieder kreditwürdig zu werden.

Bleiben die Zahlungsschwierigkeiten über den Zweijahreszeitraum bestehen, muss in der zweiten Phase von einer drohenden Insolvenz ausgegangen werden. Collective Action Clauses (CACs) in den den Staatsanleihen zugrunde liegenden Verträgen garantieren, dass ein Land schrittweise vorgehen kann, wenn es mit den Gläubigern der jeweils fälligen Papiere verhandelt, ohne dass die Eigentümer von Papieren mit anderer Laufzeit ihre Forderungen zugleich fällig stellen dürfen, wie es heute der Fall ist. Die Gläubiger der fälligen Papiere müssen nun einen Haircut in Höhe des Marktwertabschlags der letzten drei Monate, mindestens aber 20% und höchstens 50% akzeptieren, und erhalten für den reduzierten Wert ihrer Forderungen statt Geld Ersatzpapiere, die von dem betreffenden Land emittiert werden. Diese Ersatzpapiere sind vom ESM zu 80% besichert. Darin liegt die Hilfe. Wer also ein CAC-Papier kauft, weiß, dass er im schlimmsten aller Fälle zunächst 50% und dann nochmals 20% seines Einsatzes, insgesamt also 60%, verlieren kann. Schon ein mäßiger Zinsaufschlag von 4,8% würde bei zehnjährigen Anleihen ausreichen, diesen Verlust auszugleichen, selbst wenn er mit Sicherheit erwartet würde. Die Summe aller Kredite und Garantien darf aber nicht größer als 30% vom BIP werden.

Sollte das Land seine Ersatzanleihen nicht bedienen können und auf vom ESM bereitgestellte Garantien zurückgreifen müssen, wird in der dritten Stufe die vollständige Insolvenz für die gesamte ausstehende Staatsschuld erklärt. Und es wird ein kollektives Schuldenmoratorium über sämtliche ausstehenden Staatsanleihen zwischen dem insolventen Land und seinen Gläubigern verhandelt werden müssen.

Die CAC-Anleihen, die durch partiell besicherte Ersatzanleihen garantiert werden, bieten für in Schwierigkeiten geratene europäische Länder eine Möglichkeit, unmittelbar ihren Finanzierungsbedarf zu decken. Da diese Anleihen das Risiko der Investoren definieren und begrenzen, stellen sie für die Länder ein zentrales Instrument dar, Geld am Kapitalmarkt zu beschaffen, ohne auf die Finanzmittel vom ESM zurückgreifen zu müssen. So können die Länder beispielsweise durch die Ausgabe dieser Anleihen ihre bestehenden Schulden zum aktuellen (abdiskontierten) Marktwert zurückkaufen und so das Verhältnis ihrer Schulden zum BIP erheblich reduzieren.

Die zeitliche Abfolge und relative Größe des Haircut und der staatlichen Hilfe im Fall einer drohenden Insolvenz sind entscheidend für das Funktionieren der Kapitalmärkte. Bevor finanzielle Hilfe in Form besicherter Ersatzanleihen bewilligt wird, müssen die Gläubiger auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten. Nur diese Reihenfolge – mit festgelegten maximalen Verlusten für die Investoren – garantiert, dass die Investoren Vorsicht bei der Kreditvergabe walten lassen und Zinsaufschläge verlangen. Zinsaufschläge, auch wenn sie wie bei unserem Vorschlag begrenzt sind, sind ein unverzichtbares disziplinierendes Element der Märkte, das überschuldeten Ländern einen Anreiz bietet, ihre Kreditnachfrage einzuschränken.

In Europa sollte kein Krisenmechanismus eingerichtet werden, der erneut die Zinsunterschiede zwischen den Staatspapieren beseitigt, wie es in den ersten Jahren des Euro der Fall war. Auch der Vorschlag einiger europäischer Politiker, Euroanleihen einzuführen, sollte nicht verwirklicht werden. Wir können nur vor der Ausgabe solcher Anleihen warnen. Euroanleihen und ähnlich konstruierte Systeme gemeinschaftlicher Haftung würden die der Krise zugrunde liegenden Probleme verschärfen und – durch das Unterdrücken der Risikoprämien – lediglich das opportunistische Verhalten der Schuldner und Gläubiger fördern, weil sie einer Vollkaskoversicherung gegen Insolvenz gleichkämen. Eine angemessene Bewertung des Risikos von Staatsanleihen ist aber ein wesentliches Element eines gut funktionierenden Finanzmarktes. Sie veranlasst Schuldner und Kreditgeber, die Kapitalströme zu begrenzen und vorsichtig bei der Kreditvergabe zu sein. Dies sind die wesentlichen Grundvoraussetzungen für eine Korrektur der europäischen Handelsbilanzungleichgewichte in der Zukunft.

### 3. Kapitel: Griechenland

Im Frühjahr 2010 wurde bekannt, dass die griechische Regierung in ernsten finanziellen Schwierigkeiten steckt und massive internationale Unterstützung benötigt. Daraufhin schnürten die Europäische Kommission, die EZB und der IWF im Mai ein gewaltiges Rettungspaket, nicht zuletzt um

eine drohende Ansteckung anderer europäischer Länder zu verhindern. Dieses Kapitel untersucht, ob das Rettungspaket tatsächlich die beabsichtigten Ziele erreicht hat, ob Griechenland auf einen nachhaltigen Reformkurs gebracht werden kann und ob das Land mit Auslaufen des aktuellen Pakets im Jahr 2013 keine weiteren Hilfen mehr in Anspruch nehmen muss.

Schon während der 1980er Jahre wurden die griechischen Staatsausgaben massiv ausgeweitet, ohne dass dies von steigenden Staatseinnahmen kompensiert worden wäre. In den 1990er Jahren ging das Staatsdefizit zwar erheblich zurück; nahm aber ab dem Jahr 2000 wieder kontinuierlich zu. Obwohl das offizielle Staatsdefizit zwischen Mitte der 1990er Jahre und Mitte der 2000er Jahre deutlich zurückging und das nominale BIP rasant wuchs, stieg die Staatsverschuldung relativ zum BIP sogar an. Dies ist zum Teil auf ausufernde Staatsausgaben, aber auch auf Aktivitäten außerhalb des öffentlichen Sektors zurückzuführen, denn während der 1990er Jahre wurden verschiedene offene Verbindlichkeiten der Staatsverschuldung zugerechnet. 2009 machten die akkumulierten Effekte dieser Posten über 60% der öffentlichen Schuldenlast in Relation zum BIP aus. Eine Rückkehr zu einem soliden öffentlichen Haushalt erfordert die volle Kontrolle über diese Posten.

Mindestens genauso besorgniserregend wie die Situation der öffentlichen Haushalte ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Im Vergleich zu den EU-15-Ländern verzeichnet Griechenland den stärksten Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse. Infolgedessen verschlechtert sich seit Mitte der 1990er Jahre die Leistungsbilanz in zunehmendem Maße. Seit 2004 hat sich der Beitrag des Leistungsbilanzdefizits zur Nettoauslandsverschuldung relativ zum BIP auf fast 50 Prozentpunkte aufsummiert und die Nettoauslandsverschuldung im Jahr 2010 auf fast genau 100% anwachsen lassen. Der gigantische Schuldenberg hat die allgemein akzeptierten Grenzwerte von 40 bis 50% in Relation zum BIP weit überschritten. 1997 lag die Nettoauslandsverschuldung noch bei fast null.

Verglichen mit anderen Ländern des Euroraums, die mit Haushaltsproblemen kämpfen, sind einige Merkmale der griechischen Wirtschaft besonders problematisch. Griechenland hat einen sehr hohen Anteil an Selbständigen: Mit ungefähr einem Drittel an der Gesamtbeschäftigtenzahl ist dieser Wert der höchste unter allen OECD-Ländern. Die Wahrscheinlichkeit, dass Selbständige ihr Einkommen zu niedrig angeben, ist im Allgemeinen recht hoch, wodurch sich die tatsächliche Steuerbasis verringert. Begleitet wird dieses Phänomen von Verteilungsproblemen. So gaben im Jahr 2008 über 40% der selbständigen Ärzte in einer für Ärzte höchst lukrativen Gegend von Athen an, weniger als 20 000 Euro zu verdienen. Sollte sich an der offenkundigen Steuerhinterziehung nichts ändern, bleibt zu befürchten, dass die

Unterstützung für die notwendige Konsolidierung des öffentlichen Haushalts unterlaufen wird. Das Bekämpfen der Steuerhinterziehung muss das zentrale Ziel zukünftiger Reformen sein. Zusätzlich müssen direkte Maßnahmen wie die Anhebung der Mehrwertsteuer, verbunden mit einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, in Erwägung gezogen werden. Diese Art budgetneutraler Steuersubstitution verringert den effektiven Steuervorteil von nicht-handelbaren Dienstleistungen und fördert die Entwicklung des Exportsektors. Prinzipiell kann mit dieser Politik langfristig sowohl die Haushaltssituation als auch die Wettbewerbsfähigkeit wieder verbessert werden.

Da Selbständige zu einem Großteil vor internationalem Wettbewerbsdruck geschützt werden, ist die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft gering. Das Land hat einen außergewöhnlich hohen Dienstleistungsanteil bei den Exporten, insbesondere von Transportdienstleistungen und touristischen Leistungen. Die Nettodienstleistungsexporte (inkl. Transport) betragen regelmäßig mehr als 5% des BIP. Im Gegensatz dazu verzeichnen die Nettogüterexporte hohe Defizite von bis zu 15% des BIP. Aus diesem Grund kann eine reale Abwertung der Währung das Leistungsbilanzdefizit auf dem Wege über Substitutionseffekte beim Export nur sehr langsam verringern. Stattdessen kann das Leistungsbilanzdefizit wohl nur über einen Rückgang der Importe verbessert werden, die selbst wiederum eine Verringerung der Marktwerte von Vermögens und Einkommen verlangen. Daher wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in Griechenland über mehrere Jahre unterhalb ihres Potentialoutputs liegen und die Arbeitslosigkeit anhaltend hoch bleiben. Zwar kann durch diesen Prozess das Leistungsbilanzdefizit verringert werden, die Konsolidierung des Staatshaushalts wird jedoch zusätzlich erschwert. Wir bezweifeln, dass Griechenland mit dem herkömmlichen Schuldeninstrumentarium an die Finanzmärkte zurückkehren kann, wenn die Rettungsmaßnahmen im Juni 2013 auslaufen.

Die in Kapitel 2 beschriebene Ausgabe von Staatsanleihen mit Collective Action Clauses könnte eine Lösung für Griechenland sein. Nach einem begrenzten Haircut sollte Griechenland durch die Umtauschmöglichkeit dieser Anleihen in partiell besicherte Ersatzanleihen des ESM in der Lage sein, seine Schulden mit einem Risikoaufschlag über den Markt zu refinanzieren.

Selbst wenn die Schuldenkrise überwunden wird, bleibt das Leistungsbilanzdefizit Griechenlands als das Hauptproblem. Für seine Lösung existieren nur drei Möglichkeiten. 1. der Ausstieg aus dem Euro und die Einführung einer abgewerteten Drachme, 2. eine drastische interne Abwertung über eine Absenkung der griechischen Preise und Löhne im Verhältnis zu denen in der übrigen Eurozone und 3. Dauertransfers zur Finanzierung des griechischen Leistungsbilanzdefizits.

Wir raten davon ab, die dritte Möglichkeit zu wählen. Der Transfer in eine Region mit strukturellen Problemen hilft nicht bei der Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit. Dies hat Deutschland am Beispiel der neuen Länder schmerzlich erfahren müssen. Die beiden ersten Möglichkeiten – externe und interne Abwertung – verursachen hohe Kosten und benötigten Zeit. Sie haben gemein, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit des Landes verbessern, weil sie die Importe über einen fallenden Wert der Inlandseinkommen zurückdrängen und die Exporte verbilligen. Sie erhöhen aber beide die Auslandsverschuldung relativ zum BIP.

Die reale Abwertung im Euroraum bringt die Bilanzen der Firmen der Realwirtschaft in Unordnung, weil die Aktiva entwertet werden. Über Firmenkonkurse werden dann auch die Banken in Mitleidenschaft gezogen. Eine offene Abwertung verschont zwar die Bilanzen der Firmen der Realwirtschaft, weil Aktiva und Passiva in Drachme definiert sind, sie bringt aber die Banken in Schwierigkeiten, weil deren Euro-Verbindlichkeiten im Ausland durch die entwerteten Drachme-Forderungen im Inland nicht mehr gedeckt sind.

Eine zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit ausreichende interne Abwertung ist mit einer realen Kontraktion der Wirtschaft und einer Massenarbeitslosigkeit verbunden. Eine externe Abwertung führt demgegenüber zu Turbulenzen im Finanzsektor und einem Bank-Run. Eine offenkundige Lösung der griechischen Probleme existiert nicht. Die Politik hat nur die Wahl zwischen Übeln.

#### 4. Kapitel: Spanien

Vor dem Ausbruch der aktuellen Krise galt die Entwicklung in Spanien lange Zeit als Erfolgsgeschichte. Nach einer Periode der schwachen wirtschaftlichen Entwicklung mit einer schon krankhaft hohen Arbeitslosigkeit nahmen bis zum Jahr 2008 die Wachstumsraten zu und übertrafen den EU-Durchschnitt. Die Haushaltsprognose verbesserte sich, und die Arbeitslosigkeit fiel in Richtung des EU-Durchschnitts. Man sprach von einem goldenen Jahrzehnt. Spanien profitierte insbesondere davon, dass der Beitritt zur Währungsunion seine Zinsen fallen ließ, was einen gewaltigen, mit importierten Krediten finanzierten Investitionsboom insbesondere im Bausektor auslöste.

Das goldene Jahrzehnt endete jedoch schlagartig, als Spanien schwer von der Finanzkrise getroffen wurde. Durch einen massiven Abbau von Arbeitsplätzen stieg die Arbeitslosenquote wieder auf über 20%. Der scharfe Rückgang des BIP erzeugte erhebliche Budgetdefizite, was wiederum von den Finanzmärkten bestraft wurde. Sie forderten von Spanien höhere Zinsaufschläge als beispielsweise von Italien oder Belgien. Die Aufschläge blieben aber noch immer un-

terhalb jener, die von Griechenland, Irland oder Portugal zu zahlen waren.

In Kapitel 4 diskutieren wir die Lage der spanischen Wirtschaft vor und während der Krise, und wir beleuchten die Schwachstellen der spanischen Volkswirtschaft, die Zweifel an der Nachhaltigkeit der Boomjahre wecken. Während dieser Zeit spezialisierte sich die spanische Wirtschaft auf Dienstleistungsbereiche, die einen hohen Anteil gering qualifizierter Beschäftigung aufweisen sowie auf die Bauwirtschaft. Dank der Kapitalzuflüsse aus dem Ausland wuchs das Bruttoinlandsprodukt, doch wurde das Land im Vergleich zum Rest Europas immer reicher und teurer. Die Preissteigerungen hielten zwar die Exportwerte pro Stück hoch, doch erschwerten sie den Mengenabsatz, und die steigenden Einkommen ließen die Importe ansteigen. So führten die Kapitalimporte zu sehr großen Leistungsbilanzdefiziten.

Zudem wurde in dieser Zeit nur sehr wenig getan, um die rigiden Strukturen des Arbeits- und des Gütermarkts aufzubrechen, die für das geringe langfristige Wachstumspotential verantwortlich sind. Aus diesem Grund tut sich die spanische Wirtschaft schwer damit, exogene Schocks aufzufangen. So nahmen in der aktuellen Krise trotz des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit die Löhne um über 3% zu. Die strukturellen Defizite, die für die schwache Entwicklung des Arbeitsmarktes in den 1980er Jahren verantwortlich waren, wurden durch den Boom des goldenen Jahrzehnts nur überdeckt. Wir befürchten, dass auch nach der Krise die Arbeitslosigkeit in Spanien hoch bleiben wird.

Die Krise hat die Notwendigkeit von Reformen unterstrichen. Die spanische Regierung steht dabei vor zwei Herausforderungen: Sie muss den Haushalt zügig konsolidieren, um so die Märkte zu beruhigen und einen Staatsbankrott zu verhindern, und sie muss strukturelle Reformen durchführen. Die einschneidenden Wirkungen einer kontraktiven Fiskalpolitik hätten gemildert werden können, wenn die Regierung zu einem früheren Zeitpunkt ein flankierendes Reformprogramm auf den Weg gebracht hätte. Dieses hätte die Glaubwürdigkeit der spanischen Regierung erhöht und damit die internationalen Kapitalmärkte beruhigt. Unglücklicherweise geschah dies aber nicht.

Strukturelle Reformen sind notwendig, um Arbeitsplätze im Exportsektor zu schaffen und das innere und äußere wirtschaftliche Gleichgewicht wieder herzustellen. Gleichzeitig könnten hinreichend große Produktivitätsgewinne erzielt werden, um die notwendigen Reallohnkürzungen abzufedern. Zur Korrektur des Außenhandelsgleichgewichts sind diese Maßnahmen unabdingbar. Des Weiteren sind Reformen sowohl des Kündigungsschutzes und der Tarifverhandlungen als auch des Gütermarktes notwendig, um die spanische Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und die Qualität der

Forschung und Entwicklung sowie des Bildungssystems zu erhöhen. Der Schwerpunkt muss sich verlagern – weg von Investitionen in Infrastruktur hin zu Investitionen in Humankapital.

Wir befürworten einen bereits im Jahr 2009 von 100 Ökonomen vorgetragenen Vorschlag der Öffnungsklausel für Betriebe. Betriebe dürfen Löhne selbst aushandeln, und Branchenlöhne treten nur dann in Kraft, wenn es auf Unternehmensebene zu keiner Lösung kommt bzw. keine Verhandlungen stattfinden. Gleichzeitig müssen weitere Schritte unternommen werden, um den Kündigungsschutz zu lockern und die Arbeitslosenunterstützung so zu reformieren, dass der Anreiz, Arbeit zu suchen, vergrößert wird.

Mit Nachdruck empfehlen wir zudem effizienzverbessernde Reformen des öffentlichen Sektors, eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors, die die Eintrittsbarrieren senkt, sowie Maßnahmen, die kleinen und mittleren Unternehmen die Chance geben, ihre Produktivität zu verbessern. Eine zügige Reform des Finanzsektors nach der Krise am Immobilienmarkt ist erforderlich, um die Wirtschaft weiter mit ausreichenden Krediten zu versorgen. Das oberste Ziel muss sein, die Produktivität der spanischen Wirtschaft zu erhöhen. Dies ist für die Steigerung der Exporte von zentraler Bedeutung und kann die negativen Auswirkungen der strukturellen Reformen auf den Lebensstandard abfedern, was die politische Akzeptanz der Reformen erhöht.

Die Krise bietet eine einzigartige Gelegenheit, ein umfangreiches Reformpaket zu schnüren. Die entscheidende Frage lautet, ob die spanische Gesellschaft und ihre Politiker diese Chance auch ergreifen.

## 5. Kapitel: Besteuerung und Regulierung der Finanzbranche

Seit dem Beginn der Finanzkrise sucht die Politik nach Wegen, die Kosten der Bankenrettung wieder hereinzuholen. Gleichzeitig wollen die Regierungen Strukturen aufbauen, die die Wahrscheinlichkeit und auch das Ausmaß zukünftiger Krisen reduzieren. Das letzte Kapitel dieses Berichts untersucht Vorschläge zur Besteuerung von Banken und anderen Finanzinstituten, die in Erwägung gezogen oder sogar schon umgesetzt wurden. Es beschränkt sich in erster Linie auf steuerliche Aspekte.

Die Analyse verbindet zwei alternative Ziele der Besteuerung des Finanzsektors: 1. die Erhöhung des Steueraufkommens und 2. eine Verhaltensänderung der Banken und Finanzinstitute, um weitere Krisen unwahrscheinlicher werden zu lassen.

Langfristig ist es ein Ziel der Politik, ein Steueraufkommen zum Aufbau eines Vorsorgefonds für die nächste Krise zu generieren. Wir schlagen zwei mögliche Ansätze zur Definition der Steuerbasis vor. Der erste Ansatz beruht auf einer Art Versicherungsprämie, die neben der benötigten Höhe für einen Freikauf von Banken das Risiko des einzelnen Instituts, einen solchen Fonds tatsächlich in Anspruch zu nehmen, widerspiegelt. Diese Prämie wäre jedoch äußerst komplex, weil sie auf Faktoren basieren müsste, die die finanzielle Situation des Instituts – ihre Größe und ihre Verflechtung innerhalb der Branche – reflektieren. Idealerweise führt sie dazu, dass Banken und andere Finanzinstitute vorsichtiger agieren. Die Wirkung hängt jedoch von ihrer Ausgestaltung ab. Es besteht die Gefahr, dass nach der Einführung unerwartete Reaktionen auftreten können – gerade im Zusammenspiel mit der Regulierung der Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen.

Eine alternative Option, die geeigneter erscheint, Steueraufkommen zu generieren, ist die kürzlich vom IWF vorgeschlagene Bankenabgabe, die *Financial Activity Tax* (FAT). Eine mögliche Variante hat eine eng definierte Bemessungsgrundlage, die lediglich die ökonomische Rente und das Einkommen der am höchsten bezahlten Angestellten beinhaltet. Diese Variante ist grundsätzlich nicht verzerrend und würde daher keine Unsicherheiten oder unvorhersehbare Wechselwirkungen mit dem Regulierungsrahmen erzeugen. Allerdings dürfte im Fall hoher Einnahmeanforderungen ein hoher Steuersatz notwendig sein. Eine andere Variante würde auch noch alle anderen Arbeitseinkünfte der im Finanzsektor beschäftigten Menschen umfassen. Sie käme der Einführung einer Mehrwertsteuer nahe. Da die Bemessungsgrundlage breiter als bei der ersten Variante ist, kann der Steuersatz niedriger ausfallen. Beide Varianten könnten neben bereits bestehenden Körperschaftsteuern eingeführt werden.

Ein weiteres Ziel der Besteuerung des Finanzsektors ist die Vermeidung einer neuen Krise, indem Banken und Finanzinstitute angeregt werden, die Fremdfinanzierung zu senken oder weniger in riskante Anlagen zu investieren. Eine Möglichkeit ist die ebenfalls vom IWF vorgeschlagene *Financial Securities Contribution* (FSC). Sie stellt eine Steuer auf die modifizierte Bilanzsumme von Banken dar, wobei die Modifikation darin besteht, das Eigenkapital und abgesicherte Wertpapiere abzuziehen und außerbilanzielle Geschäfte hinzuzurechnen. Einige Länder haben diese Steuer schon eingeführt oder ihre Einführung angekündigt. Obwohl die Steuer teilweise zur Erhöhung der Einnahmen entwickelt wurde, ist sie offenkundig ebenso zur Reduzierung der Fremdfinanzierung geeignet.

Der Bericht kann unter <http://www.cesifo-group.de/eeag> heruntergeladen werden.

# Automobilindustrie: Starkes Wachstum mit günstiger Perspektive

36

Reinhard Hild

Die deutsche Automobilindustrie konnte im Jahr 2010 mit einem Umsatz von 317 Mrd. Euro ein überdurchschnittliches Wachstum verbuchen und baute damit ihre Position als umsatzstärkste deutsche Industriegruppe aus. Für 2011 ist mit einer Fortsetzung der Wachstumstendenzen zu rechnen. Insgesamt dürfte der reale Umsatzzuwachs der deutschen Automobilindustrie gut 10% betragen.

## Gut ein Fünftel des gesamten deutschen Industrieumsatzes wird allein von der Automobilindustrie realisiert, ...

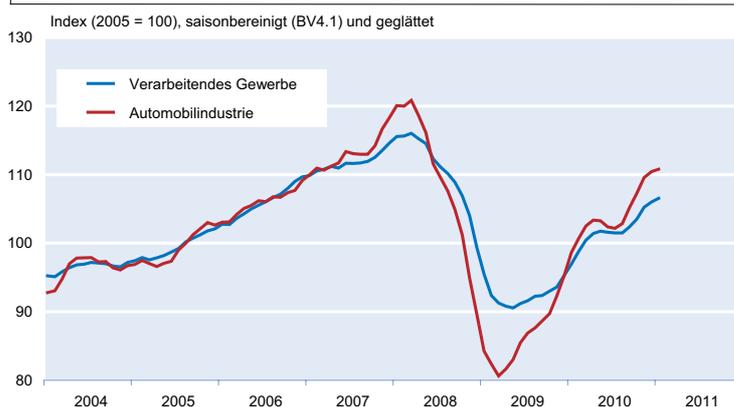
Die Betriebe der deutschen Automobilindustrie<sup>1</sup> erzielten 2010 einen Umsatz von 317 Mrd. Euro. Das entspricht einem nominalen Zuwachs von 20,5% gegenüber dem Vorjahresergebnis<sup>2</sup> und einem Anstieg des realen Umsatzvolumenindex um 21,1%. Mit diesem überdurchschnittlichen Wachstum hat die Automobilbranche ihre Position als umsatzstärkste deutsche Industriegruppe wieder ausgebaut: Ihr Anteil am Umsatz des gesamten Verarbeitenden Gewerbes stieg von 20,6 (2009) auf 21,6% (2010), womit der Automobilsektor seine Vorkrisenposition im Rahmen des gesamtindustriellen Geschäftsvolumens (2007: 21,7%) nahezu wieder erreicht hat.

Vorausgegangen war allerdings ein überdurchschnittlich starker Einbruch der Branchenentwicklung: In der Frühphase der von den Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten ausgelösten konjunkturellen Krisenphase zwischen

Sommer 2008 und Frühjahr 2009 hatte die Automobilindustrie unter dem Abschwung besonders stark gelitten<sup>3</sup> (vgl. Abb. 1). Unterstützt durch staatliche Konjunkturprogramme (z.B. die »Abwrackprämie in Deutschland«) begann sich aber bereits im Sommer 2009 die Wiederbelebung der Automobilkonjunktur abzuzeichnen. Diese Aufwärtsentwicklung hielt – von einer kurzen »Delle« der Auslandsnachfrage im Sommer 2010 abgesehen – bis zum aktuellen Rand hin an.

So lag das reale Umsatzvolumen der deutschen Automobilindustrie im vierten Quartal 2010 um 33,0% über dem vorausgegangenen Tiefststand vom ersten Vierteljahr des Jahres 2009<sup>4</sup>, im Januar 2011 tendierte der Auftragseingangs- und der reale Umsatzindex weiter nach oben, und für den Februar 2011 signalisiert der ifo Konjunkturtest erneut eine günstige Geschäftsperspektive, sowohl für die Lage insgesamt als auch für das Exportgeschäft. Allerdings ist mit dieser Entwicklung das Vorkrisenniveau bisher noch nicht wieder erreicht

Abb. 1  
Realer Umsatz der Automobilindustrie und des Verarbeitenden Gewerbes



Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>1</sup> Unter Automobilindustrie wird hier die Industriegruppe 29 der amtlichen Statistik (WZ 2008), die sich aus den drei Fachzweigen Kraftwagenbau (29.1), Kfz-Teile und -Zubehörindustrie (29.3) sowie der Herstellung von Karosserien, Aufbauten und Anhängern (29.2) zusammensetzt, verstanden.

<sup>2</sup> Angaben nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1 (vorläufige Ergebnisse).

<sup>3</sup> Der reale Umsatz sank zwischen dem ersten Quartal 2008 und dem gleichen Zeitabschnitt des Jahres 2009 in der Automobilindustrie um nicht weniger als 31,4%. Im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt waren es »nur« 20,1%. Der automobilen Auftragseingang sank in dieser Spanne um 33,7%, und das Produktionsvolumen schrumpfte um 34,3%. Die Vergleichszahlen für das Verarbeitende Gewerbe lagen bei 33,1% (Auftragseingang) bzw. 19,8% (Produktionswert).

<sup>4</sup> Im Vergleich hierzu nimmt sich die Erholung des am realen Umsatz gemessenen Geschäftsvolumens des gesamten Verarbeitenden Gewerbes im Zeitraum von Anfang 2009 bis Ende 2010 mit einem Plus von insgesamt »nur« 13,9% relativ bescheiden aus. Vergleichsdaten jeweils ermittelt aus dem Dreimonatsdurchschnitt der saisonbereinigten Monatswerte (Verfahren BV4.1 des Statistischen Bundesamts).

worden, denn der reale Umsatz der Automobilindustrie lag im letzten Viertel des Jahres 2010 noch immer um 8,7% unter dem bisherigen Spitzenniveau vom ersten Quartal 2008 (Verarbeitendes Gewerbe: - 9,0%; vgl. Abb. 1).

**... und 2011 wird deren Geschäftsvolumen voraussichtlich weiter um gut 10% wachsen**

Die aufwärts gerichteten Tendenzen und insbesondere die bis zuletzt unverändert günstigen Stimmungsindikatoren lassen allerdings erwarten, dass das Produktions- und das Umsatzvolumen der Automobilindustrie auch in diesem Jahr signifikant weiter wachsen werden. Für den Jahresdurchschnitt 2011 errechnet sich allein aus dem statistischen Überhangseffekt, also für den Fall, dass das konjunkturelle Niveau im Jahresverlauf auf dem Stand vom Jahresanfang verharren würde, ein reales Umsatzplus von über 6%. Da aber das Geschäftsklima in der Branche ausgezeichnet ist und sowohl die Produktionspläne als auch die Export- und die Geschäftserwartungen weiter nach oben gerichtet sind, ist eher mit einer Fortsetzung der Wachstumstendenzen zu rechnen, die insgesamt zu einem realen Umsatzzuwachs der deutschen Automobilindustrie im Jahr 2011 von gut 10% führen könnten, sofern von den Erdbebenfolgen in Japan und den militärischen Kampfhandlungen in Libyen keine schwerwiegende Beeinträchtigung der weltwirtschaftlichen Entwicklung ausgehen wird.

Der aktuelle konjunkturelle Aufschwung der deutschen Automobilindustrie wird vor allem von drei Faktoren stimuliert. Das ist zum einen der rasante Anstieg der Auslandsnachfrage (vgl. Abb. 2) bzw. des sich daraus ergebenden Ausfuhrvolumens. Zum anderen tendierte auch die automobilen Inlandsnachfrage, gemessen in realen Werteinheiten, im Jahresverlauf 2010 weiter nach oben, obwohl sie durch die Reaktion auf die wegen der Abwrackprämie nach 2009 vor-

gezogenen Käufe einem dämpfenden Effekt ausgesetzt war. Und zum dritten kam es – nach dem drastischen Absturz vom Sommer 2008 bis Mitte 2009 – inzwischen zu einer spektakulären Wiederbelebung der Nachfrage nach Nutzkraftwagen.

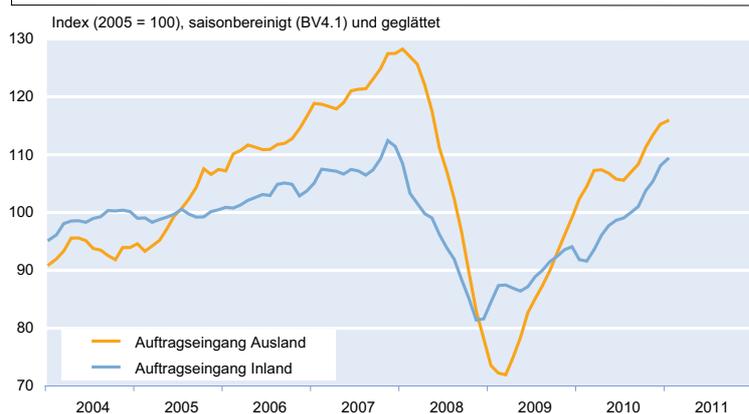
**Exportgeschäft beflügelt deutsche Automobilkonjunktur**

Im Vorkrisenjahr 2007 lag die am Umsatz gemessene Exportquote der deutschen Automobilindustrie bei 60,6%. Im Zuge der globalen Wirtschaftskrise sank sie bis 2009 auf 57,3%, bevor sie infolge der dynamischen Nachfragebelebung 2010 wieder stark angestiegen ist und sich im Jahresdurchschnitt auf 62,8% stellte. Hinter dieser Bewegung stand ein Auftragseingang aus dem Ausland, der sich real vom ersten Vierteljahr 2009 bis zum vierten Quartal 2010 um nicht weniger als 57% ausgeweitet hat<sup>5</sup> (vgl. Abb. 2). Das mit dem Ausland abgewickelte Umsatzvolumen nahm in diesem Zeitraum um 45% zu.

Hinter dieser Bewegung verbergen sich allerdings erhebliche strukturelle Verlagerungen. So nahm der Anteil Westeuropas<sup>6</sup> an der in Euro gemessenen Ausfuhr der deutschen Automobilindustrie stark ab, und zwar von 53,3% im Jahr 2008 auf 48,4% im Jahr 2010.<sup>7</sup> Zwar konnte auch hier der Exportwert 2010 kräftig ausgeweitet werden, die Dynamik dieses Prozesses lag jedoch mit einem Plus von 13,9% erheblich unter dem Durchschnitt des gesamten automobilen Exportzuwachses von 29,7%. Relativ stark gesunken ist mit einem Rückgang von 14,1% (2008) auf 11,4% (2010) auch der Anteil des östlichen Europas<sup>8</sup> (ohne GUS-Länder), das bis dahin den zweitgrößten Absatzmarkt für Erzeugnisse der deutschen Automobilindustrie bildete.

Die Rolle der zweitgrößten Abnehmerregion wurde inzwischen von Ostasien übernommen. Der Anteil dieses Wirtschaftsraums an der Ausfuhr der deutschen Automobilindustrie hat sich zwischen 2008 und 2010 mit einer Steigerung von 6,7 auf 13,8% mehr als verdoppelt. Allein im Jahr 2010 konnte der diesbezügliche Exportwert um 82,7% auf insgesamt 22 Mrd. Euro ausgeweitet werden. Bemerkenswert ist hierbei auch der relativ hohe »Tonnenwert« des Liefervolumens in diese Region: Mit rund 15 754 Euro pro Export-

**Abb. 2**  
**Realer Auftragseingang in der Automobilindustrie**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>5</sup> Nachdem er zuvor von Anfang 2008 bis Anfang 2009 um 43% zurückgegangen war.  
<sup>6</sup> Unter Westeuropa sind hier die EU-15-Länder sowie Norwegen und die Schweiz zusammengefasst.  
<sup>7</sup> Angaben nach: Statistisches Bundesamt, Außenhandelsstatistik.  
<sup>8</sup> EU-Beitrittsländer, Nachfolgeländer des ehemaligen Jugoslawiens, Albanien und Türkei.

tonne lag er erheblich über dem vergleichbaren Durchschnittswert der gesamten Ausfuhr an automobilen Erzeugnissen (10 513 Euro pro Tonne). Eine besondere Dynamik zeigte sich dabei in China: Allein 2010 hat sich hier der Absatzwert deutscher Lieferungen verdoppelt (+ 105%), und der Anteil des Landes am Gesamtausfuhrwert der deutschen Automobilindustrie stieg von 3,2% im Jahr 2008 auf 8,6% im Jahr 2010. Der Tonnenwert lag 2010 bei 15 569 Euro.<sup>9</sup> Dies deutet darauf hin, dass die Nachfrage aus China zu einem relativ hohen Anteil auf sogenannte Premiumfahrzeuge gerichtet ist.

Gleiches gilt für Nordamerika (Tonnenwerte 2010: 14 437 Euro). Die USA und Kanada bildeten 2010 – wie schon in den Jahren zuvor – die drittgrößte ausländische Abnehmerregion für Erzeugnisse der deutschen Automobilindustrie. Im letzten Jahr waren sie mit 12,4% beteiligt, wobei die Wachstumsrate zum Vorjahr mit 42,8% deutlich über dem Mittelwert für den Gesamtexport (29,7%) lag. Stark überdurchschnittlich gewachsen sind 2010 auch die automobilen Lieferungen aus Deutschland in die GUS-Länder (76,6%), nach Lateinamerika (64,6%) und nach Australien/Ozeanien (63,5%). Der Nahe Osten (19,6%) und Afrika (27,0%) legten dagegen weniger stark zu als der Durchschnitt, und das Wachstum Südsiens (73,6%) wirkt sich wegen des geringen Anteils (2010: 0,4%) nur wenig aus.

Trotz der seit Mitte 2009 zu beobachtenden dynamischen Aufwärtsentwicklung der deutschen Automobilexporte hat die Auslandsnachfrage ihr Vorkrisenniveau noch nicht ganz wieder erreicht. Allerdings sind die Perspektiven gut, dass der Wachstumsprozess 2011 anhalten wird, wenngleich mit deutlich gezügelterm Tempo. Die bis zum Februar dieses Jahres vorliegenden Lageeinschätzungen im ifo Konjunkturtest deuten auf eine weiterhin lebhaftere Entwicklung beim Exportgeschäft hin. Allein aus dem statistischen Überhang resultiert ein Zuwachs von gut 5%, mit dem zusammen sich – unter den genannten Rahmenbedingungen – durch die bis zuletzt lebhaftere Nachfrageentwicklung ein Wachstum des Auslandsumsatzes im Jahresdurchschnitt 2011 von etwa 8% ergeben dürfte.

### **Nach dem goldenen Jahr der Abwrackprämie entwickelt sich der deutsche Automarkt 2010 weiter nach oben**

Wie die Auslandsnachfrage brachen im Verlauf des Jahres 2008 als Folge der sich abzeichnenden Finanzmarkturbulenzen auch die Kraftwagenkäufe im Inland ein. So lag der heimische Auftragseingang der Automobilindustrie im vierten Quartal 2008 um 21,2% unter dem Stand vom ersten

Vierteljahr dieses Jahres.<sup>10</sup> Danach wurde die Abwärtstendenz durch die massive Subventionierung privater Pkw-Käufe mit der 5 Mrd. Euro schweren Umweltprämie (Abwrackprämie) umgekehrt und in einen bis zum aktuellen Rand währenden Aufschwung überführt (vgl. Abb. 2). Diese Entwicklung ist bemerkenswert, da wegen der Prämie ein erheblicher Teil der für 2010 anstehenden Ersatzkäufe in das Jahr 2009 vorgezogen wurde. 2009 führte das zu einem Zulassungsschub von 23,2% auf insgesamt 3,81 Mill. Fahrzeuge. Dieser Push war allerdings ungleich auf die Haltergruppen verteilt: Einer Fast-Verdoppelung der Zulassungen privater Halter (+ 92,4%) stand ein Schrumpfen der gewerblichen Neuanmeldungen um 23,2% gegenüber. Der Anteil der privaten Halter an den gesamten Pkw-Zulassungen erhöhte sich damit von 40,1% (2008) auf 62,7% (2009).

2010 kam es dann zu der erwarteten (negativen) Reaktion auf das Vorziehen eines erheblichen Teils der Käufe: Die Zulassungszahl schrumpfte 2010 insgesamt um 23,4%, wobei sich die privaten Anmeldungen um 47,9% reduzierten, die gewerblichen dagegen um 17,7% zunahm. Trotz der stark verminderten Zulassungszahlen zog der inländische Auftragseingang der deutschen Automobilindustrie – nach einer kurzen Verzögerung zu Jahresbeginn – im Verlauf des letzten Jahres kräftig an (vgl. Abb. 2) und im letzten Viertel 2010 lag der entsprechende Index um 15,1% über dem Stand vom ersten Quartal dieses Jahres.

Die unterschiedliche Entwicklung der stückzahlenmäßig registrierten Zulassungen und der wertmäßig erfassten Auftragseingänge erklärt sich – abgesehen von der Entwicklung der Nachfrage nach Nutzkraftwagen und Fahrzeugteilen sowie der Marktanteilsgewinne einheimischer Pkw-Fabrikate – auch aus dem wieder gestiegenen Wert pro Fahrzeug. Dieser ergibt sich vor allem dadurch, dass sich die zunehmende Zahl gewerblicher Zulassungen mit ihrer deutlich höheren Wertigkeit (höherer Anteil von Premiumfahrzeugen) stark steigernd auf den spezifischen Fahrzeugwert (Durchschnittswert pro Pkw) auswirkte. So stieg nach Angaben der DAT<sup>11</sup> der durchschnittliche Neuwagenpreis in den alten Bundesländern von 22 730 (2009) auf 26 840 Euro (2010), also um 18,1%, nachdem er im Jahr zuvor infolge des prämierten »Downgradings« um 15% gesunken war. Dieser Effekt reichte im Kraftwagenbau zwar nicht ganz aus, die negativen Impulse der Zulassungsentwicklung (Kraftwagen insgesamt: – 21,0%)<sup>12</sup> zu kompensieren, so dass hier 2010 ein inländisches Umsatzminus von 2,7% zu verzeichnen war, in Verbindung mit dem Umsatzplus im Bereich der Kraftwagenteile- und -zubehörherstellung (20,7% im Inland) ergab sich aber für die Automobilindustrie insgesamt – trotz des heftigen Zulassungs-

<sup>9</sup> Zum Vergleich: Der Tonnenwert der deutschen Automobilausfuhr in die EU-15-Länder betrug 2010 nur 10 673 Euro.

<sup>10</sup> Zum Vergleich: Auslandsbestellungen: – 34,6%.

<sup>11</sup> DAT = Deutsche Automobil Treuhand GmbH.

<sup>12</sup> Pkw-Zulassungen: – 23,4%, Nutzkraftwagen-Zulassungen: + 16,5%. Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt.

**Tab. 1**  
**Konjunkturelle Eckdaten der Automobilindustrie**

Wirtschaftsbereich/Variable	Jahresdaten			Wachstumsraten (in %)		
	2008	2009	2010	2008/09	2009/10	2008/10 <sup>e)</sup>
<b>Automobilindustrie (WZ08-29)</b>						
Umsatz insgesamt (in Mrd. Euro)	330,9	263,1	317,0	-20,5	20,5	-4,2
Umsatz Inland (in Mrd. Euro)	132,7	112,5	117,9	-15,2	4,8	-11,2
Umsatz Ausland (in Mrd. Euro)	198,2	150,6	199,1	-24,0	32,2	0,5
Exportquote <sup>a)</sup> (in %)	59,9	57,3	62,8	-4,4	9,7	4,9
Beschäftigte (in 1 000)	749,1	723,2	702,0	-3,5	-2,9	-6,3
Arbeitsstunden <sup>b)</sup> (in Mill.)	1 082,9	949,8	1 013,6	-12,3	6,7	-6,4
Lohnsumme <sup>c)</sup> (in Mrd. Euro)	37,9	34,7	35,5	-8,7	2,4	-6,5
Umsatz/Besch. (in 1 000 Euro)	441,7	363,9	451,6	-17,6	24,1	2,2
Umsatz/Stunde (in Euro)	305,5	277,0	312,7	-9,3	12,9	2,4
Lohnquote <sup>d)</sup> (in %)	11,5	13,2	11,2	14,8	-15,0	-2,4
Stundenlohn (in Euro)	35,0	36,5	35,0	4,1	-4,0	-0,1
Stunden <sup>b)</sup> /Besch. (in Std.)	1 445,7	1 313,4	1 444,0	-9,1	9,9	-0,1
Lohn <sup>c)</sup> /Besch. (in 1 000 Euro)	50,7	47,9	50,6	-5,4	5,5	-0,2
<b>Verarbeitendes Gewerbe zum Vergleich (WZ08-C)</b>						
Exportquote <sup>a)</sup> (in %)	45,4	44,4	46,3	-2,3	4,4	2,0
Umsatz/Besch. (in 1 000 Euro)	300,7	252,6	296,6	-16,0	17,4	-1,4
Umsatz/Stunde (in Euro)	192,7	172,5	191,9	-10,5	11,3	-0,4
Lohnquote <sup>d)</sup> (in %)	14,0	16,1	14,4	15,3	-10,9	2,7
Stundenlohn (in Euro)	26,9	27,8	27,6	3,2	-0,9	2,3
Stunden <sup>b)</sup> /Besch. (in Std.)	1 560,4	1 464,4	1 545,0	-6,2	5,5	-1,0
Lohn <sup>c)</sup> /Besch. (1 000 Euro)	42,0	40,7	42,6	-3,1	4,6	1,3
<b>Anteil der Automobilindustrie am Verarbeitenden Gewerbe (%)</b>						
Umsatz insgesamt	21,1	20,6	21,6	.	.	.
Umsatz Inland	15,5	15,8	15,0	.	.	.
Umsatz Ausland	27,9	26,6	29,3	.	.	.
Beschäftigte	14,4	14,3	14,2	.	.	.
Arbeitsstunden <sup>b)</sup>	13,3	12,8	13,3	.	.	.
Lohnsumme <sup>c)</sup>	17,3	16,8	16,9	.	.	.

<sup>a)</sup> Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz. – <sup>b)</sup> Geleistete Arbeitsstunden. – <sup>c)</sup> Bruttolohn- und Gehaltssumme. – <sup>d)</sup> Relation Lohnsumme zu Umsatz. – <sup>e)</sup> Gesamtveränderung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 1, Angaben für Betriebe.

einbruchs als Spätfolge der Abwrackprämie – ein Plus beim Inlandsumsatz von 4,8% (vgl. Tab. 1).

### Erholung im Bereich der Nutzkraftwagen trägt zur dynamischen Branchenentwicklung bei

Der Kraftwagenbau bildet den zentralen Bereich der deutschen Automobilindustrie. Er ist zwar infolge der großen Stückzahlen weitgehend durch die Pkw-Fertigung geprägt, doch bildet auch die durchweg in getrennten Fabriken ablaufende Herstellung von Nutzkraftwagen (Transporter, mittelschwere und schwere Lastkraftwagen und Straßenzugmaschinen sowie Sonderfahrzeuge und Omnibusse) einen wesentlichen Teilbereich der Branche.<sup>13</sup> Konjunkturell hat dieses Segment in der Rezessionsphase von Mitte 2008 bis Sommer 2009 besonders stark gelitten. So fiel die Produktionsmenge – gemessen in Stück – im Jahresdurchschnitt 2009 um 52,8% unter das Niveau des Vorjahres, wobei die Herstellung der schweren und besonders hochwertigen Fahrzeuge ab 16 Tonnen Gesamtgewicht überdurchschnitt-

lich stark eingeschränkt werden musste (- 69,4%). Hinter diesen Produktionszahlen steht ein Rückgang der Exporte um 57,2% und der inländischen Zulassungen um 27,7% und ein Absinken der Exportquote von 71,7 auf 64,0% (Nutzkraftwagen insgesamt).

Im Herbst 2009 begann sich dann im Zuge der verbreitet einsetzenden Belebung der Investitionstätigkeit auch die Nachfrage nach Nutzkraftwagen wieder auszuweiten. So kam es 2010 zu einer Zunahme der inländischen Nkw-Zulassungen um 16,5%, der Nkw-Exporte um 53,2% und der deutschen Nkw-Produktion um 44,1%. Die Exportquote erhöhte sich von 64,0 auf 68,4%. Allerdings wurden bisher die Produktions- und Absatzvolumina aus der Vorkrisenzeit bei weitem noch nicht wieder erreicht. So lag die Produktionsmenge von Nutzkraftwagen aus inländischer Fertigung 2010 noch immer um fast ein Drittel (31,2%) unter dem Stand des Jahres 2008, und der Export unterschritt das 2008er Ergebnis um 34,4%. Das im ifo Konjunkturtest ermittelte Geschäftsklima für den Nkw-Bereich hat sich jedoch im Verlauf des Jahres 2010 erheblich verbessert und bewegt sich – ebenso wie die Exporterwartungen und die Produktionspläne – bis zuletzt auf einem sehr hohen Niveau, so dass vorerst mit ei-

<sup>13</sup> Bedauerlicherweise wird in der Wirtschaftsgruppensystematik der amtlichen Statistik der Kraftwagenbau nicht in den Personen- und den Nutzkraftwagenbereich aufgeteilt.

ner Fortsetzung der günstigen Entwicklung gerechnet werden kann.

### **Schlüsselbranche mit hoher Produktivität und niedriger Wertschöpfungsquote ...**

Für die Entwicklung der deutschen Wirtschaft ist die Automobilindustrie von herausragender Bedeutung. Dies ergibt sich zum einen aus dem Anteil von 21,6% am Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes. Noch deutlicher unterstrichen wird diese starke Position aber durch den enorm hohen Beitrag der Branche zum gesamtindustriellen Auslandsumsatz: Allein 29,3% des im Ausland erzielten industriellen Umsatzes werden durch die Automobilindustrie realisiert (2010; vgl. Tab. 1). Die am Umsatz gemessene Exportquote von 62,8% liegt dabei deutlich über dem Durchschnitt des gesamten Verarbeitenden Gewerbes von 46,3%.

Wesentlich weniger spektakulär als beim Output ist die Position der deutschen Automobilindustrie allerdings beim Einsatz des Faktors Arbeit: Mit einer Gesamtzahl von rund 702 000 Beschäftigten in den Betrieben der Automobilindustrie macht die Branche »lediglich« 14,2% der gesamtindustriellen Arbeitskräfte aus (2010: 4,94 Mill. Personen). Damit markiert die Automobilindustrie hinter dem Maschinenbau, der mit seinen 845 000 Mitarbeitern auf einen Beschäftigtenanteil von 17,1% (2010) kommt, nur die Nummer 2 in der Rangfolge der Industriegruppen in Deutschland. Dabei ist trotz der starken Umsatzausweitung um 20,5% die Beschäftigtenzahl in der Automobilindustrie 2010 weiter gesunken, und zwar um 2,9%. Gleichzeitig erhöhte sich durch die Rückführung der Kurzarbeit die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um 6,7% und die Zahl der Arbeitsstunden pro Beschäftigten stieg um 9,9% (vgl. Tab. 1). Sie liegt mit jährlich 1 444 Stunden pro Beschäftigten erheblich unter dem gesamtindustriellen Mittelwert von 1 545 Stunden (2010), wobei innerhalb der Automobilindustrie eine Differenzierung von 1 408 Stunden im Kraftwagenbau und 1 489 Stunden in der Teile- und Zubehörherstellung vorliegt.

Der im Vergleich zum Output relativ kleine Anteil an der Beschäftigung deutet auf eine stark vom industriellen Durchschnitt abweichende Produktionsstruktur der Automobilindustrie hin: Die Produktivität der Branche ist überdurchschnittlich hoch, die Wertschöpfungsquote liegt allerdings erheblich unter dem Durchschnittswert für das gesamte Verarbeitende Gewerbe. So ergibt sich aus den neuesten, nach Wirtschaftsbereichen untergliederten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Produktivitätskennzahl für die Automobilindustrie eine Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten im Jahr 2008 von 79 700 Euro, die Vergleichsgröße für das Verarbeitende Gewerbe insgesamt liegt bei 65 800 Euro. Andererseits bestehen vom gesamten Output der Automobilindustrie nur 21,9% aus Eigenleistung

(Wertschöpfung). Im gesamtindustriellen Durchschnitt liegt diese Größe bei 29,6%. Dies bedeutet aber auch, dass die Automobilindustrie in ungewöhnlich hohem Ausmaß Vorleistungen von anderen in- und ausländischen Wirtschaftssubjekten bezieht, also einen besonders potenten Kunden für Lieferanten von Vorprodukten bildet und somit nur die Endstufe einer komplexen Wertschöpfungskette darstellt.

Geht man davon aus, dass man den Umsatz pro Beschäftigten als Näherungsgröße für die Produktivitätsentwicklung auffassen kann, so ist festzustellen, dass diese spezifische Leistungsgröße in der Automobilindustrie 2009 um 16,2% gesunken ist, und zwar als Folge der konjunkturellen Überbrückungsmaßnahmen, bei denen trotz des scharfen Umsatzeinbruchs (– 18%) mit Hilfe von Kurzarbeit und Arbeitszeitkonten die Beschäftigtenzahl 2009 nur relativ moderat zurückgefahren wurde (– 3,5%). Die Gegenbewegung führte 2010 zu einer Steigerung des Umsatzes pro Beschäftigten um 22,2%, womit das Niveau des Jahres 2008 wieder leicht überschritten wurde (vgl. Tab. 1). Das gilt auch für den Umsatz pro Beschäftigtenstunde, der gemäß der konjunkturellen Anpassungen 2009 weniger stark geschrumpft ist, sich dementsprechend aber 2010 auch nicht so kräftig ausgeweitet hat.

### **... sowie überdurchschnittlichen Stundenlöhnen und unterdurchschnittlichen Arbeitszeiten**

Trotz des dynamischen Umsatzwachstums hat sich 2010 die Bruttolohn- und -gehaltssumme mit einem Plus von 2,4% nur relativ wenig verändert. Dementsprechend ist die Lohnquote, also der Anteil der Lohn- und Gehaltssumme am Umsatz, nach ihrem krisenbedingten Anstieg im Vorjahr, 2010 wieder deutlich gefallen, und zwar leicht unter das Niveau des Jahres 2008 (vgl. Tab. 1). Durch diese Bewegungen ist der durchschnittliche Stundenlohn<sup>14</sup> in der Automobilindustrie mit einem Minus von 4,0% im letzten Jahr wieder deutlich gesunken und in etwa auf das Niveau des Jahres 2008 zurückgegangen. Mit 35,01 Euro liegt er aber nach wie vor erheblich über dem gesamtindustriellen Durchschnitt (27,56 Euro). Dabei gibt es innerhalb der Automobilindustrie deutliche Unterschiede: So betrug der mittlere Stundenlohn 2010 im Kraftwagenbau 39,65 Euro, während er sich für die Kraftwagenteile- und -zubehörindustrie aus den amtlichen Zahlen des Statistischen Bundesamts auf nur 29,93 Euro berechnet.

Von der Auslastungsverbesserung wurde 2010 naturgemäß auch die Einkommenssituation der Beschäftigten begünstigt. So stieg die Bruttolohn- und Gehaltssumme pro Beschäftigten im Jahresdurchschnitt um 5,5% und lag mit rund 50 600 Euro weiterhin über dem Mittelwert des Verarbeiten-

<sup>14</sup> Bruttolohn- und -gehaltssumme pro Beschäftigten.

den Gewerbes insgesamt (42 600 Euro). Gegenüber 2008 war damit aber noch keine Verbesserung zu verzeichnen, vielmehr lag der nominale Durchschnittswert sogar noch geringfügig unter dem Niveau im ersten Rezessionsjahr. Bei einem Umsatzanstieg um 20,5% und einer Ausweitung der Lohn- und Gehaltssumme um 2,4% dürfte sich die Ertragslage der Branche nicht nur gegenüber dem Rezessionsjahr 2009 erheblich verbessert, sondern auch wieder Anschluss an die Vorkrisensituation gewonnen haben. Aus den Zahlen für 2010 kann man dies allerdings nur für den Kraftwagenbau ablesen, denn im Bereich der Kraftwagenteile- und -zubehörindustrie lag die Lohnquote mit 19,9% auch 2010 noch erheblich über der des letzten »Normaljahres« 2007 (18,0%).

Im Jahr 2011 dürfte sich die Automobilindustrie weiter konsolidieren können. Das Umsatzwachstum wird voraussichtlich stärker ausfallen als die zu erwartenden Lohnkostenanstiege. Risikofaktoren für die Ertragslage sind allerdings in der Entwicklung der Rohstoffpreise und der Wechselkurse sowie in den politischen Verunsicherungen durch die Erdbebenfolgen in Japan und die Kampfhandlungen in Libyen zu sehen.

Seit über zehn Jahren ermittelt das ifo Institut quartalsweise auch bei den deutschen Versicherungsunternehmen das Geschäftsklima. Die Entwicklung des Geschäftsklimas für den Versicherungssektor erweist sich dabei als Spiegelbild der Branchenkonjunktur. Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen für die Versicherungswirtschaft, die Auswirkungen der jüngsten Banken- und Wirtschaftskrise, aber beispielsweise auch der Einfluss von Großschadensereignissen auf den Schadenverlauf in der Schaden- und Unfallversicherung haben sich immer auch im Geschäftsklima der Versicherungsbranche niedergeschlagen. Dies mag der Tendenz nach auch fast als Selbstverständlichkeit erscheinen. Doch im Detail handelt es sich um überaus spannende Zusammenhänge. Wie stark im Einzelfall die Lagebeurteilung der Versicherer auf veränderte Rahmendaten reagiert hat, zu wie kräftigen Ausschlägen bestimmte Ereignisse bei den Geschäftserwartungen führten, das ist durchaus einer näheren Betrachtung wert.

### Volkswirtschaftliche Bedeutung der Versicherungswirtschaft

Mit ihrem einzigartigen Geschäftsmodell – der Bewältigung von Risiken und der Bereitstellung von finanziellen Garantien – kommt der Versicherungswirtschaft eine unentbehrliche volkswirtschaftliche Funktion zu. Im Bereich der privaten Haushalte stellt der Risikotransfer auf Versicherungen eine zentrale Komponente von Daseinsvorsorge und sozialer Sicherung dar. Im Bereich der Unternehmen werden durch Versicherungsschutz erst Spielräume für das Eingehen unternehmerischer Risiken geschaffen und damit Innovationen, Wachstum und Beschäftigung ermöglicht. Tatsächlich ist eine moderne Volkswirtschaft ohne Versicherungsschutz ebenso undenkbar wie ohne ein funktionierendes Geld- und Kreditwesen. Sowohl im Bereich der Haushalte wie der Unternehmen wirkt die Versicherungswirtschaft zudem durch die Verhinderung ruinöser Folgen von größeren Schadensereignissen auch in makroökonomischer Hinsicht stabilisierend. Die Versicherungswirtschaft ist zugleich als einzigartiger Wissensträger in der Einschätzung von Risiken ein wichtiger Impulsgeber für sachgerechte Entscheidungen im Rahmen des Social Risk Management. Auch werden durch privaten Versicherungsschutz der Staat und die öffentlichen Haushalte entlastet. Schließlich hat die

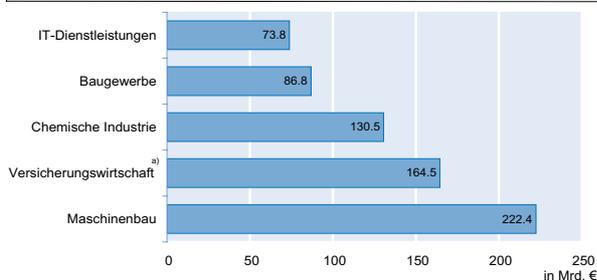
Kapitalbildung bei Versicherungen – ein Nebenprodukt der Bereitstellung von Versicherungsschutz – eine große Bedeutung für die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsprozesse.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Versicherungswirtschaft zeigt sich auch im Vergleich zu anderen Branchen (vgl. Abb. 1 bis 4). So dürfte die deutsche Erstversicherung im Jahr 2010 Beitragseinnahmen von rund 180 Mrd. Euro erzielt haben; damit gehört sie zu den umsatzstärksten Branchen in Deutschland. Aber auch die Zahl der Beschäftigten oder der Jahresüberschuss, die wichtige Hinweise für die Wertschöpfung der jeweiligen Branche liefern, unterstreichen die Bedeutung des Versicherungssektors.<sup>1</sup> Die Zahl der Erwerbstätigen in der deutschen Versicherungswirtschaft insgesamt – ein-

<sup>1</sup> Die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen Werte für die Wertschöpfung im Versicherungssektor sind dagegen nur bedingt aussagekräftig. Die Ursache hierfür ist, dass es aufgrund einer Methodik, die den Besonderheiten des Versicherungssektors insbesondere im Bereich der Rückversicherung und der Kapitalerträge nicht hinreichend Rechnung trägt, zu einer systematischen Unterschätzung der Wertschöpfung im Versicherungssektor durch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung kommt. Während mit dem ESVG 2013 hier im Rückversicherungsbereich Verbesserungen absehbar sind, bleibt der wesentliche Faktor, die Behandlung der Kapitalerträge des Versicherungssektors in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bis heute der Gegenstand fachlicher Diskussionen auf internationaler Ebene. Das Statistische Bundesamt hat aber angekündigt, im Rahmen einer sogenannten »Satelliten-Statistik« die aus fachlicher Sicht zutreffenderen Werte für die Wertschöpfung im Versicherungssektor zumindest für Deutschland vorerst parallel zu den nach dem ESVG berechneten Werten bereitzustellen.

\* Dr. Michael Wolgast ist Chefvolkswirt und Leiter der Abteilung Volkswirtschaft des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV). Walter Buttenböck ist Referent in der Abteilung Volkswirtschaft des GDV.

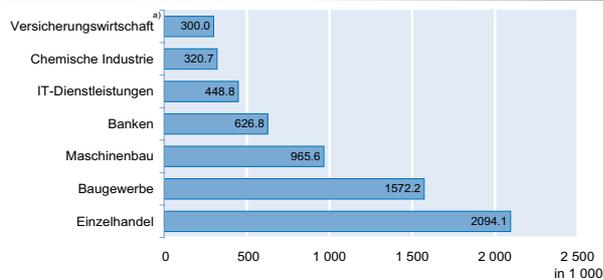
**Abb. 1**  
**Umsatz:**  
**Vergleich der Versicherungswirtschaft mit ausgewählten Branchen, 2008**



<sup>a)</sup> Gebuchte Bruttobeitragseinnahmen der Erstversicherung, ohne Rückversicherung, Lebensversicherung i. w. S.

Quelle: Statistisches Bundesamt; GDV.

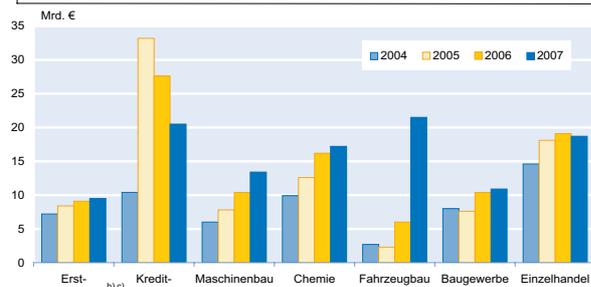
**Abb. 2**  
**Beschäftigte:**  
**Vergleich der Versicherungswirtschaft mit ausgewählten Branchen, 2009**



<sup>a)</sup> Versicherungswirtschaft: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bei Erst- und Rückversicherern und im Versicherungsvermittlungsgewerbe, ohne selbständige Versicherungsvermittler.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Arbeitgeberverband der Versicherungsunternehmen (AGV).

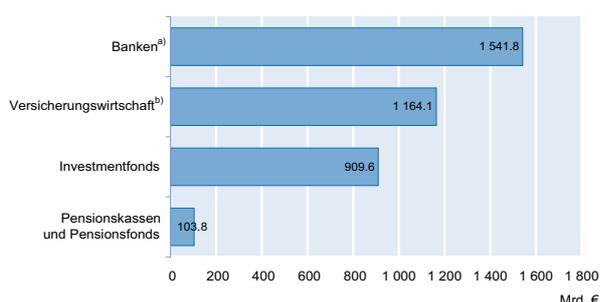
**Abb. 3**  
**Jahresüberschuss<sup>a)</sup>:**  
**Vergleich der Versicherungswirtschaft mit ausgewählten Branchen**



<sup>a)</sup> Jahresüberschuss vor Steuern. <sup>b)</sup> Erstversicherung, ohne Rückversicherung, Lebensversicherung i. e. S. <sup>c)</sup> Jahresüberschuss vor Steuern und vor Gewinnabführung.

Quelle: Deutsche Bundesbank; GDV.

**Abb. 4**  
**Kapitalanlagebestand wichtiger Finanzintermediäre in Deutschland, 2008**



<sup>a)</sup> Anleihen und Schuldverschreibungen, Aktien, Investmentanteile und sonstige Wertpapiere im Wertpapierbestand. <sup>b)</sup> Erst- und Rückversicherer, Lebensversicherung i. e. S.

Quelle: Deutsche Bundesbank; BaFin.

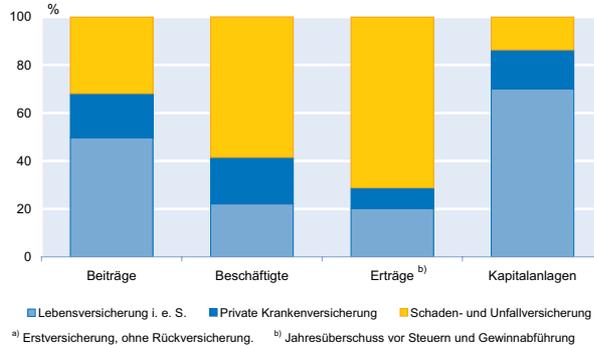
schließlich der im Versicherungsvertrieb sehr wichtigen Selbständigen – belief sich 2010 sogar auf rund 555 500 Personen. Die Kapitalanlagen der deutschen Erst- und Rückversicherer dürften Ende 2010 mehr als 1 200 Mrd. Euro betragen haben. Die Bedeutung, die der Versicherungswirtschaft – auch im Vergleich zu anderen Branchen – als Risikoträger, Finanzintermediär und Arbeitgeber zukommt, geht aus diesen Zahlen klar hervor.

Die deutsche Versicherungswirtschaft wird im Bereich der Erstversicherung<sup>2</sup> üblicherweise anhand der drei Hauptsparten Lebensversicherung, private Krankenversicherung und Schaden- und Unfallversicherung betrachtet. Die Lebensversicherung ist in Deutschland ein wichtiger Bestandteil der Altersvorsorge und nimmt auch in der Geldvermögensbildung der privaten Haushalte eine wichtige Rolle ein; hinzu kommt die Absicherung weiterer biometrischer Risiken (vorzeitiger Tod/Schutz der Hinterbliebenen, Berufsunfähigkeit, Pflege u.a.). Zur Lebensversicherung werden teilweise neben den Produkten der Lebensversicherungsunternehmen i.e.S. auch die zu Lebensversicherungen gehörigen Pensionskassen und Pensionsfonds gerechnet. Ebenfalls der privaten Vorsorge – nicht zuletzt angesichts der demographischen Entwicklung – ist auch die private Krankenversicherung zuzurechnen, die im Gesamtsystem der Krankenversicherung in Deutschland sowohl als Vollversicherung als auch als Zusatzversicherung eine Rolle spielt. Die Schaden- und Unfallversicherung setzt sich dagegen aus ganz unterschiedlichen Sparten und Zweigen zusammen; hier wird sowohl privaten Haushalten als auch im industriell-gewerblichen Bereich Risikoschutz für eine Vielzahl von Haftungs- und Vermögensrisiken geboten, aber auch z.B. Schutz bei Unfällen oder Dienstleistungen im Schadenfall (Assistance). Umsatzmäßig am bedeutendsten sind hier die Kraftfahrtversicherung, die private und industriell-gewerbliche Sachversicherung, die Allgemeine Haftpflichtversicherung und die private Unfallversicherung.

Die unterschiedliche Geschäftsausrichtung der drei Hauptsparten der Erstversicherung zeigt sich auch in erheblichen Abweichungen in den entsprechenden Branchenkennzahlen (vgl. Abb. 5). So entfielen zuletzt (2010, vorläufige Angaben) in der deutschen Erstversicherung mit 90,4 Mrd. Euro 50,5% der Beiträge auf die Lebensversicherung i.w.S., während die Schaden- und Unfallversicherung nur Beiträge in Höhe von 55,1 Mrd. Euro (30,8%) und die private Krankenversicherung nur Beiträge in Höhe von 33,4 Mrd. Euro (18,7%) erzielen konnten. Noch stärker ist das Gewicht der Lebensversicherung in Bezug auf die Kapitalanlagen der gesamten deutschen Erstversicherung: Hier entfielen zuletzt (2009) mit Kapitalanlagen in Höhe

<sup>2</sup> Auf den stark vom internationalen Geschäft geprägten Bereich der Rückversicherung wird hier nicht näher eingegangen.

**Abb. 5**  
**Anteil der drei Hauptsparten am deutschen Versicherungsmarkt<sup>a)</sup>, 2009**



Quelle: GDV.

von 705,0 Mrd. Euro 70,1% auf die Lebensversicherung i.e.S., während sich die Kapitalanlagen der Krankversicherer auf 163,5 Mrd. Euro (16,3%) und die der Schaden- und Unfallversicherer nur auf 136,8 Mrd. Euro (13,6%) beliefen. Ein ganz anderes Bild hinsichtlich der relativen Bedeutung der drei Hauptsparten in der deutschen Erstversicherung ergibt sich dagegen, wenn anstatt der Umsätze und des Bilanzvolumens auf die volkswirtschaftliche Wertschöpfung abgestellt wird, die sich annähernd anhand der Zahl der Beschäftigten und des Jahresüberschusses<sup>3</sup> ermessen lässt. Hier kehrt sich das Bild um, und zur mit Abstand bedeutendsten Hauptsparte wird die

Schaden- und Unfallversicherung. So waren zuletzt (2009) in der Schaden- und Unfallversicherung in Deutschland 123 600 Beschäftigte zu verzeichnen, während in der Lebensversicherung nur 46 600 Beschäftigte und in der privaten Krankenversicherung 40 900 Beschäftigte tätig waren. Auch der Jahresüberschuss in der Schaden- und Unfallversicherung<sup>4</sup> fällt mit zuletzt (2009) 6,0 Mrd. Euro deutlich höher aus als der in der Lebensversicherung (1,7 Mrd. Euro) oder in der privaten Krankenversicherung (0,7 Mrd. Euro). Diese Relationen im Ertrag der drei Hauptsparten sind dabei über die Jahre relativ konstant. Die drei Hauptsparten weisen überdies nicht nur ganz unterschiedliche Wesensmerkmale auf, sondern auch eine vielfach ganz unterschiedliche Geschäftsentwicklung. So ist im Zeitraum von 2000 bis 2010 die Lebensversicherung i.w.S. in nominaler Betrachtung – also vor Abzug der Inflationsrate – um jahresdurchschnittlich 4,0% und die private Krankenversicherung um 5,0% gewachsen, während das jahresdurchschnittliche Beitragswachstum in der Schaden- und Unfallversicherung nur 1,1% betrug (vgl. Tab. 1). Gerade auch vor diesem Hintergrund erscheint es interessant, das aktuelle Geschäftsklima und die Langfristrends in der Versicherungswirtschaft zunächst getrennt nach den drei Hauptsparten zu betrachten.

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>4</sup> Jahresüberschuss vor Steuern und vor Gewinnabführung.

**Tab. 1**  
**Beitragseinnahmen der deutschen Versicherungswirtschaft<sup>a)</sup> (in Mill. Euro)**

Jahr	Erstversicherung insgesamt	Lebensversicherung <sup>b)</sup>	Private Krankenversicherung	Schaden-/ Unfallversicherung
2000	131 335	61 225	20 712	49 398
2001	135 093	62 565	21 718	50 810
2002	141 008	65 301	23 082	52 625
2003	147 729	68 574	24 741	54 414
2004	152 166	70 343	26 413	55 410
2005	157 984	75 244	27 348	55 392
2006	161 945	78 455	28 483	55 007
2007	162 923	78 967	29 461	54 495
2008	164 533	79 586	30 331	54 616
2009	171 419	85 250	31 468	54 701
2010 <sup>c)</sup>	178 900	90 400	33 400	55 100
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent				
2000	3,1	4,2	4,0	1,5
2001	2,9	2,2	4,9	2,9
2002	4,4	4,4	6,3	3,6
2003	4,8	5,0	7,2	3,4
2004	3,0	2,6	6,8	1,8
2005	3,8	7,0	3,5	0,0
2006	2,5	4,3	4,2	-0,7
2007	0,6	0,7	3,4	-0,9
2008	1,0	0,8	2,9	0,2
2009	4,2	7,1	3,8	0,2
2010 <sup>c)</sup>	4,3	6,1	6,0	0,7

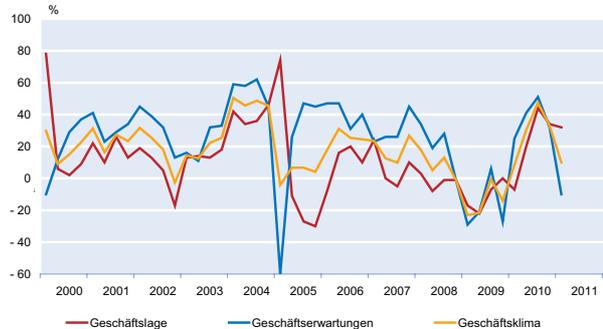
Quelle: GDV; PKV-Verband.

### Geschäftsklima und Geschäftsentwicklung in der Lebensversicherung

Der Geschäftsverlauf in der deutschen Versicherungswirtschaft und seine sich wandelnden Bestimmungsfaktoren weisen eine hohe Korrelation mit der Beurteilung der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen der Versicherungsunternehmen sowie mit dem aus Lagebeurteilung und Erwartungen ermittelten Geschäftsklima in der Branche auf.<sup>5</sup> Dies zeigt die Entwicklung der vom ifo Institut seit über zehn Jahren vierteljährlich bei den Versicherungsunternehmen im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) erfragten Angaben. Die Befragung durch das ifo Institut im Rahmen des ifo Konjunkturtests Versicherungswirtschaft erfolgt dabei getrennt für die drei Hauptsparten Lebensversicherung, private Krankenversicherung und Schaden- und Unfallversicherung. Geschäftslage, Geschäftserwartungen und Geschäftsklima in der Gesamtbranche werden nicht unmittelbar erfragt, sondern durch das ifo Institut aus den Angaben für die drei Hauptsparten der Erstversicherung errechnet. Wichtig zu wissen ist auch, dass die Angaben der Unternehmen im Rahmen der Auswertung mit den jeweiligen Marktanteilen gewichtet werden und die Teilnahmequote der Unternehmen an der Umfrage stabil sehr hoch liegt; zuletzt – im ersten Quartal 2011 – repräsentierten die erfassten Unternehmen 86% der Beiträge des Gesamtmarktes.

Auf die Geschäftsentwicklung in der Lebensversicherung<sup>6</sup> wirkten im Betrachtungszeitraum von 2000 bis heute eine Vielzahl gegenläufiger Faktoren ein. Ein positiver Einfluss ging von dem wachsenden Bedarf an kapitalgedeckter Altersvorsorge aus. Auch nahm das Bewusstsein in der Bevölkerung für diesen Bedarf zu. Positiv wirkte sich beispielsweise die zunehmende Akzeptanz von Riester- und Basisrente aus. Beeinträchtigt wurde die langfristige Vorsorge im Rahmen der Geldvermögensbildung der privaten Haushalte dagegen durch den prominenten Attentismus – also eine Abwartehaltung – der privaten Haushalte im Bereich der Geldanlage, durch den tendenziell kurzfristige Anlageformen wie Bankeinlagen begünstigt wurden. Eine anhaltende Verunsicherung über die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. vor allem deren langfristige Stabilität schlägt sich hier nieder. Wachstumsdämpfend war auch das steigende Gewicht der regulären Abläufe in früheren Jahren und Jahrzehnten abgeschlosse-

Abb. 6  
Langfristige Entwicklung des Geschäftsklimas in der Lebensversicherung



Quelle: ifo Institut.

ner Lebensversicherungsverträge, die zu steigenden Abblaufleistungen der Lebensversicherer führten. Auch in den politischen Rahmenbedingungen gab es positive wie negative Veränderungen. Negativ zu Buche schlug – anders als die Rentenreform mit der Einführung von Riester- und Basisrente – die Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen im Zuge des Alterseinkünftegesetzes. Gegenläufige Entwicklungen waren auch in einzelnen Segmenten des Lebensversicherungsgeschäftes zu verzeichnen. So führt beispielsweise die früher dominierende »klassische« gemischte Kapitallebensversicherung mit Risikoschutz und hohen Kapitalauszahlungen im Erlebensfall mittlerweile ein Schattendasein, während Lebensversicherungen mit rentenförmiger Auszahlung jetzt tonangebend sind. Ebenso hat vor allem in den letzten Jahren gegenüber dem Geschäft gegen laufenden Beitrag das Einmalbeitragsgeschäft stark expandiert. Auch die fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherung hat in der letzten Dekade an Bedeutung gewonnen.

Ende 1999, zu Beginn der Erhebungen für das ifo Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft, bestand in der Lebensversicherung eine Sondersituation in Form einer ungewöhnlich guten Lagebeurteilung, jedoch verhaltener Geschäftserwartungen (vgl. Abb. 6). Die gute Lagebeurteilung spiegelte vor allem wider, dass Ende 1999 im Vorfeld der damals diskutierten, letztlich aber nicht realisierten steuerlichen Veränderungen für die Lebensversicherung viele Verträge zusätzlich abgeschlossen worden waren, um noch in den Genuss der alten steuerlichen Regelungen zu gelangen. Dagegen lagen in der Folgezeit die Geschäftserwartungen meist über der Lagebeurteilung.<sup>7</sup> Insgesamt war das Geschäfts-

<sup>5</sup> Erfragt werden im Rahmen des ifo Konjunkturtests Versicherungswirtschaft neben der aktuellen Lagebeurteilung die *kurzfristigen* Geschäftserwartungen für die nächsten sechs Monate.

<sup>6</sup> Einbezogen in den ifo Konjunkturtest Versicherungswirtschaft sind bisher nur die Lebensversicherer i.e.S., nicht aber die diesen zugehörigen Pensionskassen und Pensionsfonds. Allerdings entfallen auf die Lebensversicherung i.e.S. bis zuletzt mehr als 95% der Beitragseinnahmen der Lebensversicherung insgesamt, so dass sich durch die explizite Einbeziehung der der Lebensversicherung zugehörigen Pensionskassen und Pensionsfonds im Hinblick auf das Geschäftsklima in der Lebensversicherung kein wesentlich anderes Bild ergeben dürfte.

<sup>7</sup> Aus methodischen Gründen können die Einschätzungen von Geschäftslage und Geschäftsaussichten allerdings nur bedingt verglichen werden. Dies ergibt sich schon aus den abweichenden Fragestellungen. Während zur Geschäftslage die Antwortalternativen (»günstig«, »befriedigend«, »ungünstig«) eine »absolute« Beurteilung erfordern, wird zu den Geschäftsaussichten eine »relative« Beurteilung (»eher günstiger«, »etwa gleichbleibend«, »eher ungünstiger«) verlangt. Optimistische bzw. pessimistische Antworten im Hinblick auf die relative Entwicklung der nächsten sechs Monate sind so immer auch abhängig von den jeweiligen Ausgangswerten.

klima in der Lebensversicherung in den Jahren 2000 bis 2004 nicht unfreundlich und wies überwiegend recht günstige Werte auf. Dazu dürfte auch beigetragen haben, dass von den in dieser Zeitspanne gefassten Beschlüssen zur Einführung der Riester-Rente (ab 2002) und den Beratungen im Vorfeld der Einführung der Basisrente (ab 2005) positive Signale für die kapitalgedeckte Altersvorsorge ausgingen. Im Gefolge des Kurssturzes an den Aktienmärkten nach dem Terroranschlag des 11. September 2001 und dem Platzen der New-Economy-Blase war allerdings insbesondere Ende 2002/Anfang 2003 zeitweilig auch eine deutliche Abkühlung des Geschäftsklimas in der Lebensversicherung zu verzeichnen. Trotz ihrer insgesamt konservativen Anlagestrategie mussten die Lebensversicherer damals erhebliche Verluste aus ihren Aktienengagements hinnehmen, die natürlich die Stimmung in der Branche merklich belasteten. Bis Mitte 2004 hatte sich das Geschäftsklima in der Lebensversicherung allerdings wieder erholt und verzeichnete bislang unerreicht positive Werte, vor allem auch infolge sehr optimistischer Geschäftserwartungen.

Ein ähnliches Bild wie Ende 1999 – allerdings in verschärfter Form – zeigte sich bei Lagebeurteilung und Geschäftserwartungen der Lebensversicherer dann Ende 2004. Dem im gesamten Betrachtungszeitraum von 1999 bis Anfang 2011 zweitbesten Wert bei der Lagebeurteilung stand seinerzeit der bei weitem schlechteste Wert überhaupt bei den Geschäftserwartungen gegenüber. Ursächlich für diese Sondersituation war – wie schon Ende 1999 – erneut ein politischer Vorgang im Bereich der Steuergesetzgebung. Mit dem Anfang 2005 in Kraft getretenen Alters-einkünftegesetz wurden zwar einerseits mit der neu eingeführten Basisrente neue Geschäftschancen eröffnet. Schwerer wog aber die grundlegende Neuordnung in der Besteuerung der Lebensversicherung, die für viele Produkte – so auch die klassische gemischte Kapitallebensversicherung – die Attraktivität deutlich herabsetzte. Dementsprechend waren um die Jahreswende 2004/2005 abermals ungewöhnlich viele Lebensversicherungsverträge zusätzlich abgeschlossen worden. Zugleich wurde aber damit gerechnet, dass es danach erst einmal zu einem Einbruch des Neugeschäfts kommen würde. Die Geschäftserwartungen der Lebensversicherer erholten sich aber rasch wieder und wichen – ausgehend von einer historisch einmalig negativen Einschätzung – im Laufe des Jahres 2005 wieder einer optimistischen Erwartungshaltung; sie lag bis zur Zuspitzung der Banken- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 wieder stets mehr oder weniger über der Lagebeurteilung. Das Geschäftsklima insgesamt blieb trotz einer ebenfalls durch die neue Steuergesetzgebung bewirkten Delle in der Beurteilung der Geschäftslage im Jahr 2005 bis ins Jahr 2008 hinein relativ freundlich und wies nur vergleichsweise moderate Ausschläge auf. Dies ist umso bemerkenswerter, als sich in

dieser Zeit das Wachstum der Beitragseinnahmen spürbar verlangsamte.

Auch wenn die Lebensversicherung selbst nicht von der Banken- und Wirtschaftskrise betroffen war und ihre Wettbewerbsposition im Bereich der Geldvermögensbildung der privaten Haushalte sogar verbessern konnte, spiegelte sich die Krise zwischen Ende 2008 und Anfang 2010 doch in Lagebeurteilung und Geschäftserwartungen der Lebensversicherer deutlich wider. Vom vierten Quartal 2008 bis zum vierten Quartal 2009 lagen sowohl Lagebeurteilung als auch Geschäftserwartungen per saldo fast ausnahmslos im Minus, d.h. die negativen Antworten waren – teils auch erheblich – stärker vertreten als die positiven Antworten. Ein solch synchrones Minus beider Werte hatte es zuvor nicht gegeben. Auch das Geschäftsklima insgesamt lag erstmals seit Beginn der Erhebungen fünf Quartale hintereinander im Minusbereich. Ursächlich für diese Stimmung unter den Lebensversicherern war nicht so sehr die aktuelle Umsatzentwicklung. Nachfrage und Beitragsentwicklung in der Lebensversicherung blieben vielmehr in der Krise stabil. Ausschlaggebend dürften vielmehr negative Auswirkungen aus der Bankenkrise im Bereich der Kapitalanlage der Lebensversicherer, vor allem aber eine »gefühlte« negative Lage und sehr pessimistische Erwartungen im Zuge der allgemeinen Wirtschaftskrise, gewesen sein.

Wieder ein gänzlich anderes Bild ergab sich dann im Jahr 2010. Lagebeurteilung und Geschäftserwartungen fielen jetzt wieder sehr freundlich, teilweise geradezu euphorisch aus. Auch das Geschäftsklima stieg wieder auf hohe positive Werte. Auch hier stellt sich die Frage, ob diese Umfrageergebnisse die »echte« Lage der Branche nicht erneut – diesmal nach oben – überzeichneten. Als Erklärung bietet sich – neben der Erleichterung über die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – hier das 2009 und 2010 stark expansive Einmalbeitragsgeschäft der Lebensversicherer an, das mit + 59,6% (2009) und + 32,9% (2010) Rekordergebnisse erzielte und auch den Beitragseinnahmen insgesamt nach der weitgehenden Stagnation in den Jahren 2007 und 2008 wieder zu höheren Zuwachsraten (2009: + 6,6%, 2010: + 7,1%) verhalf. Allerdings ist das Einmalbeitragsgeschäft nicht beliebig vermehrbar, und auch Ergebnisse, die nicht immer an den Vorjahreswert anknüpfen, sind hier denkbar. Zuletzt, im ersten Quartal 2011, war am aktuellen Rand auch wieder eine merkliche Normalisierung vor allem der Geschäftserwartungen zu verzeichnen, die bereits im Vorquartal eingesetzt hatte. Das Bild Anfang 2011 erinnert bis zu einem gewissen Grad an die Situation Ende 1999 und Ende 2004. Einer noch recht guten Lagebeurteilung stehen jetzt mehr von Skepsis geprägte Erwartungen gegenüber. Der Grund hierfür dürfte vor allem sein, dass jetzt offenbar mit einem Ende der kräf-

tigen Expansion des Einmalbeitragsgeschäfts – eventuell sogar mit Rückschlägen – gerechnet wird. Im Einzelnen beurteilten im ersten Quartal 2011 39% der Lebensversicherer ihre Lage als günstig, 54% als befriedigend und nur 7% als ungünstig. Mit einer in den nächsten sechs Monaten eher günstigeren Geschäftslage rechneten zuletzt dagegen nur noch 25% der Lebensversicherer, 40% erwarteten keine Änderung, und immerhin 35% gingen von einer Verschlechterung aus.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Lebensversicherer bei Lagebeurteilung und Geschäftserwartungen im Betrachtungszeitraum oftmals stark an der aktuellen bzw. erwarteten Nachfrageentwicklung orientiert haben. Auch die Entwicklung am aktuellen Rand scheint in erster Linie durch das erwartete Nachlassen der Nachfrage geprägt, weniger durch andere Faktoren wie etwa das zuletzt schwierige Zinsumfeld für die Kapitalanlagetätigkeit der Lebensversicherer. Gleichwohl gab es auch Phasen, in denen die Stimmungslage der Lebensversicherer kaum aus der Nachfrageentwicklung zu erklären war, etwa im Zuge des Aktiencrashes der Jahre 2001 bis 2003. Auch in der Sonder-situation des gesamtwirtschaftlichen Krisenjahres 2009 ging das seit Beginn des Jahrzehnts höchste Beitragswachstum mit einem gleichwohl stark unterkühlten Geschäftsklima einher.

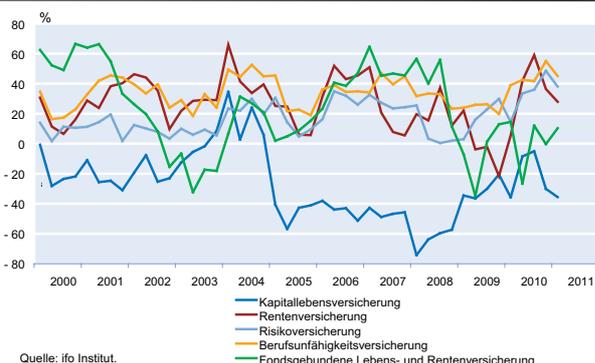
Interessant ist auch die Entwicklung von Lagebeurteilung, Geschäftserwartungen und Geschäftsklima in den fünf Teilssegmenten der Lebensversicherung Kapitallebensversicherung, Rentenversicherung, fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherung, Risikoversicherung und Berufsunfähigkeitsversicherung, für die im Rahmen des ifo Konjunkturtests Versicherungswirtschaft gesonderte Werte erhoben werden (vgl. Abb. 7). Fast über den gesamten Betrachtungszeitraum weist dabei die klassische »gemischte« Kapitallebensversicherung das ungünstigste Geschäftsklima auf; eine Ausnahme bildet hier nur der »Schlussverkauf« des Jahres 2004 vor Inkrafttreten der neuen steuerlichen Rahmenbedingungen und – vermutlich auch bedingt durch das Ein-

malbeitragsgeschäft – das Jahr 2010. Vor allem in den schlechten Werten ab 2005 spiegeln sich dabei die ungünstiger gewordenen steuer- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen für dieses Produkt wider; allerdings weisen auch die vor 2004 keineswegs positiven Werte darauf hin, dass viel grundsätzlicher hier auch ein nicht nur von veränderten Rahmenbedingungen ausgelöster genereller Wandel der Kundenpräferenzen zugunsten von Lebensversicherungen mit rentenförmiger Auszahlung mitursächlich ist. Dementsprechend war im Betrachtungszeitraum das Geschäftsklima für die private Rentenversicherung trotz erkennbarer Schwankungen – etwa einem kleinen Einbruch im Jahr 2010 – meist relativ günstig. Deutlichen Schwankungen unterliegt demgegenüber offensichtlich das Geschäftsklima für die fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherung. Phasen, in denen die fondsgebundene Lebens- und Rentenversicherung – dem für sie durchaus positiven Langfristrend im Nachfrageverhalten entsprechend – die freundlichste Stimmung von allen einzeln erfassten Segmenten aufwies, standen Phasen gegenüber, in denen insbesondere Turbulenzen an den Aktienmärkten für einen massiven Stimmungseinbruch sorgten, so 2001 bis 2003 und 2009/2010. Bei vergleichsweise stabilen Rahmenbedingungen weist das Stimmungsklima in der Risikoversicherung und der Berufsunfähigkeitsversicherung dagegen relativ geringe Schwankungen auf; insbesondere in der Berufsunfähigkeitsversicherung, die sich im Betrachtungszeitraum eines wachsenden Zuspruchs erfreuen konnte, war das Geschäftsklima ausnahmslos auch recht freundlich. Letztlich handelt es sich bei diesen beiden Produktgruppen, in denen der Schwerpunkt auf den biometrischen Risiken liegt, um einen Stabilitätsanker in der Geschäftsentwicklung der Lebensversicherung.

**Geschäftsklima und Geschäftsentwicklung in der privaten Krankenversicherung**

Mehr noch als in der Lebensversicherung wird die Geschäftsentwicklung in der privaten Krankenversicherung (PKV) von der Entwicklung – auch politischer – äußerer Rahmenbedingungen geprägt. Dies gilt insbesondere für die Krankheitskostenvollversicherung, auf die allein über 70% des Beitragsaufkommens in der PKV entfallen. Aber auch in der Entwicklung der Zusatzversicherungen spiegeln sich oftmals Veränderungen in den äußeren Rahmenbedingungen wider. Besonderes Gewicht kommt dabei vor allem Veränderungen im sozialpolitischen Umfeld und der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen zu; beide Größen haben erhebliche Rückwirkungen etwa auf den Nettoneuzugang und damit die Zahl der in der privaten Krankenversicherung vollversicherten Personen und damit auch auf die Entwicklung des Beitragsaufkommens. Im Betrachtungszeitraum von 2000 bis heute waren diese Faktoren teils sehr deutlich spürbar, wobei sowohl po-

**Abb. 7**  
Langfristige Entwicklung des Geschäftsklimas in einzelnen Produktsegmenten der Lebensversicherung



sitive wie auch negative Effekte zu verzeichnen waren. So erhöhten die Leistungskürzungen und andere Einschränkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung einerseits das Bewusstsein für den Bedarf an eigenverantwortlicher Vorsorge durch einen Wechsel in die private Krankenversicherung oder zumindest den Abschluss einer Zusatzversicherung. Andererseits ist es in der letzten Dekade teilweise auch zu sozial- und gesundheitspolitischen Entscheidungen gekommen, durch die der Zugang zur privaten Krankenversicherung erheblich erschwert wurde. Wachstumsdämpfend wirkt sich zudem im Bereich der PKV aus, dass im Zuge der demographischen Entwicklung die Bevölkerungszahl in den jüngeren und mittleren Jahrgängen rückläufig tendiert und damit das Potential für Neukunden geschmälert wird.

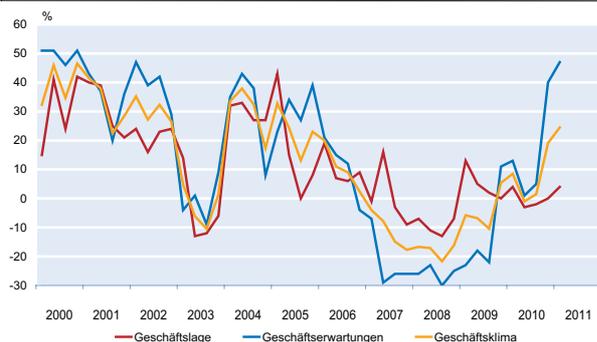
Zu Beginn des letzten Jahrzehnts, in den Jahren 2000 bis 2002, lagen dem ifo Konjunkturtest Versicherungswirtschaft zufolge Beurteilung der Geschäftslage, Geschäftserwartungen und Geschäftsklima in der PKV auf historischen Höchstwerten, die auch im Branchen- und Spartenvergleich überaus positiv ausfielen (vgl. Abb. 8). Darin dürften auch die seinerzeit sehr günstigen Wachstumsaussichten in der PKV zum Ausdruck kommen. Angesichts einer von Beitragssatzanhebungen bei gleichzeitigen Leistungskürzungen geprägten Entwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung gewann die PKV als Alternative immer mehr an Attraktivität. 2001 und 2002 erhöhte sich die Zahl der in der privaten Krankenversicherung Vollversicherten so um einen Nettoneuzugang von 216 400 bzw. 213 600 und wuchs damit stärker als in allen anderen Jahren des letzten Jahrzehnts.

Im Jahr 2003 trübten sich dann die Geschäftserwartungen der privaten Krankenversicherer wie auch deren Lagebeurteilung kurzfristig dramatisch ein. Eine Ursache hierfür lag darin, dass im Zuge der damaligen Gesundheitsreform zum 1. Januar 2003 eine drastische Anhebung der Versicherungspflichtgrenze – also der Einkommensgrenze, ab der für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

ein Wechsel in die PKV überhaupt erst möglich ist – auf 3 825 Euro pro Monat (vorher: 3 336 Euro) in Kraft getreten war. Das Versichertenpotential der PKV wurde so reduziert; der Zugang zur PKV deutlich erschwert. Der Neuzugang an vollversicherten Personen in der PKV verringerte sich in der Folge spürbar. Der Klimasturz in der privaten Krankenversicherung hing aber auch mit der 2003 verabschiedeten Gesundheitsreform (»GKV-Modernisierungsgesetz«) insgesamt und der seinerzeitigen Diskussion über weitere gesundheitspolitische Reformen zusammen. Die Realisierung bestimmter Reformüberlegungen hätte den Fortbestand der PKV als Vollversicherung in Frage gestellt. Allerdings blieb die PKV dann für einige Jahre doch von entsprechenden weitreichenden Reformüberlegungen verschont, und der Rückgang des Nettoneuzugangs fiel zunächst überraschend moderat aus (2003: 186 600, 2004: 149 000, 2005: 113 600, 2006: 116 100).

Nach einer entsprechenden Normalisierung von Lagebeurteilung und Geschäftserwartungen in den Jahren 2004 und 2005 spiegelt sich in der 2006 einsetzenden und bis Ende 2008 anhaltenden kontinuierlichen Verschlechterung des Geschäftsklimas in der privaten Krankenversicherung vor allem der weitere Fortgang der gesundheitspolitischen Diskussion wider. Dabei wurden von den privaten Krankenversicherern Existenzsorgen, aber auch weitere Einbußen beim Nettoneuzugang an Vollversicherten – dieser betrug 2007 nur 59 900 und 2008 90 300 Personen – offenbar höher gewichtet als beispielsweise der starke Anstieg der Zusatzversicherungen, der nicht zuletzt aus Leistungskürzungen in der GKV resultierte, sich quantitativ bei den Beitragseinnahmen der PKV allerdings nur begrenzt bemerkbar machte.<sup>8</sup> Vor allem die schließlich 2007 nach sechzehnmonatigen Verhandlungen verabschiedete weitere Gesundheitsreform (»GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz«) hätte in ihrer ursprünglich vorgesehenen Fassung das Aus für die PKV bedeutet. Aber auch in der schließlich verabschiedeten Fassung bedeuteten die Neuregelungen der Gesundheitsreform eine erhebliche Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die PKV. Neben anderen Belastungen für die PKV (wie beispielsweise dem Zwang zum Angebot eines Basistarifs und dem Ausschluss jeder Kündigungsmöglichkeit auch bei dauerhaftem Prämienverzug) wurde abermals der Neuzugang von Angestellten durch das Erfordernis eines dreimaligen (statt bisher einmaligen) Überschreitens der Jahresarbeitsentgeltgrenze eingeschränkt. Die Geschäftserwartungen in der privaten Krankenversicherung stürzten dementsprechend zwischen Ende 2005 und Mitte 2007 re-

**Abb. 8**  
Langfristige Entwicklung des Geschäftsklimas in der privaten Krankenversicherung



<sup>8</sup> Die Zahl der Zusatzversicherungen in der PKV ist im Betrachtungszeitraum von 13,82 Mill. (2000) auf 21,56 Mill. (2010) gestiegen. Dementsprechend lag das Geschäftsklima in der Zusatzversicherung vor allem in den Jahren 2003 bis 2008 stets deutlich über dem Geschäftsklima in der Vollversicherung; auf das Geschäftsklima in der PKV insgesamt hatte dies jedoch keinen durchschlagenden Effekt. Zuletzt – ab 2009 – ließ die Expansion des Zusatzversicherungsgeschäfts konjunkturbedingt ohnehin nach.

gelrecht ab und verharrten bis Mitte 2009 auf deutlich negativem Niveau.

Erst mit dem Wechsel in der Bundesregierung des Jahres 2009 hellte sich das Stimmungsklima in der PKV wieder auf; vor allem die Erwartungen erholten sich zusehends. Die Existenzsorgen schwanden, gewisse Erleichterungen der politischen Rahmenbedingungen zeichneten sich ab. Auch verlief die wirtschaftliche Entwicklung mit einem Nettoneuzugang von 171 600 im Jahr 2009<sup>9</sup> wieder besser als in den Jahren zuvor; im Jahr 2010 konnte mit einem Beitragswachstum von voraussichtlich 6,0% ein so starkes Umsatzwachstum wie seit 2004 nicht mehr erzielt werden. Von Euphorie konnte aber bis zuletzt keine Rede sein. Im ersten Quartal 2011 wurde die Geschäftslage nach wie vor nur von 8% der Unternehmen als günstig angesehen, es dominiert mit 88% die Einschätzung »zufriedenstellend«; die verbleibenden 4% beurteilten ihre Geschäftslage als ungünstig. Für die nächsten sechs Monate rechneten dagegen zuletzt 51% der privaten Krankenversicherer mit einer eher günstigeren, 45% mit einer gleichbleibenden und nur 4 % mit einer eher ungünstigeren Entwicklung.

Anders als in der Lebensversicherung zeigt sich für die private Krankenversicherung, dass hier das Geschäftsklima weniger stark von der sich im Beitragswachstum ausdrückenden Entwicklung der Versicherungsnachfrage abhängt. Selbst in Jahren mit einem relativ hohen Beitragswachstum konnte das Geschäftsklima sehr frostig ausfallen. Ursächlich hierfür ist auch, dass zum Beitragswachstum immer auch Komponenten beitragen, die nicht in einem Zusammenhang mit der Zahl der Versicherten stehen. So tragen auch unvermeidliche Kostensteigerungen und eine damit verbundene Erhöhung der Leistungsausgaben auch im Bereich der privaten Krankenversicherung zu Beitragserhöhungen und damit einem Beitragswachstum bei, ohne dass sich hierdurch die Beurteilung von Geschäftslage oder Geschäftserwartungen ändern würde. Gestützt wurde das Beitragswachstum der PKV auch durch einen seit 2000 durch den Gesetzgeber vorgegebenen Beitragszuschlag für die Bildung von zusätzlichen Alterungsrückstellungen, ohne dass dadurch in diesen Jahren der Einbruch des Geschäftsklimas 2003 hätte verhindert werden können. Dominierend für Lagebeurteilung und Geschäftserwartungen in der PKV waren im Betrachtungszeitraum stattdessen offensichtlich immer wieder die von der Sozial- und Gesundheitspolitik auf die PKV ausgehenden Einflüsse. Allerdings ist auch im Vergleich mit den anderen Versicherungssparten positiv anzumerken, dass die private Kran-

kenversicherung im gesamten Betrachtungszeitraum unabhängig von allen politischen Einflüssen und damit unabhängig vom jeweiligen Geschäftsklima immer eine Wachstumsbranche war.

### Geschäftsklima und Geschäftsentwicklung in der Schaden- und Unfallversicherung

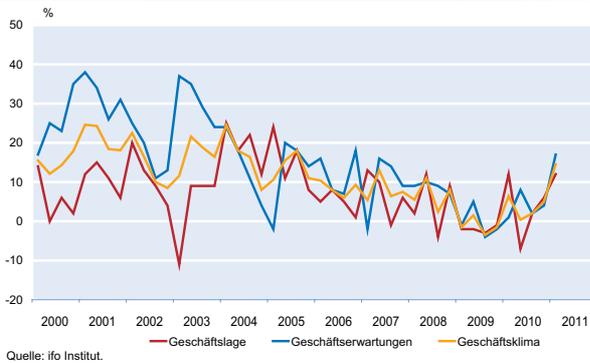
Die Schaden- und Unfallversicherung setzt sich aus einzelnen Versicherungszweigen zusammen, in denen ganz unterschiedliche Risiken abgesichert werden und jeweils ganz unterschiedliche Kundengruppen (von den Privathaushalten bis zu Großunternehmen) dominieren. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Schadenversicherungszweigen spiegeln sich vielfach auch in einer differenzierten Geschäftsentwicklung wider. Auch sind für die einzelnen Zweige teilweise ganz unterschiedliche Einflussfaktoren maßgeblich. Im Rahmen des ifo Konjunkturtests Versicherungswirtschaft werden Lagebeurteilung, Geschäftserwartungen und Geschäftsklima daher nicht nur für die Schaden- und Unfallversicherung insgesamt ermittelt, sondern auch getrennt für das gewerblich-industrielle Geschäft und im Bereich des Privatkundengeschäfts für die Kraftfahrtversicherung, die Unfallversicherung, die Haftpflichtversicherung, die Sachversicherung und die Rechtsschutzversicherung. Allerdings lassen sich im Betrachtungszeitraum von 2000 bis heute auch allgemeine Charakteristika der Geschäftsentwicklung finden, die nicht nur für einzelne Zweige der Schaden- und Unfallversicherung typisch sind. So ist für weite Teile der Schaden- und Unfallversicherung seit Jahren ein sehr intensiver Preiswettbewerb zu konstatieren. In Verbindung damit ist in nicht wenigen Schadenversicherungszweigen auch eine ausgesprochene Zyklizität der Geschäftsentwicklung zu verzeichnen. Das gilt etwa auch für die Kraftfahrtversicherung, den mit Abstand größten Zweig der Schaden- und Unfallversicherung. Ebenso gilt für viele Segmente der Schaden- und Unfallversicherung, dass ein bereits erreichter hoher Grad der Marktdurchdringung dem Wachstum des Mengengerüsts Grenzen setzt. Schließlich war für die Schaden- und Unfallversicherung trotz einiger Großschadenereignisse alles in allem im Betrachtungszeitraum in der Breite ein durchaus moderater Schadenverlauf festzustellen. Größere Schwankungen der Beitragsentwicklung waren ebenfalls nicht zu verzeichnen; die jährlichen Veränderungsdaten des Beitragsaufkommens bewegten sich insbesondere zwischen 2005 und 2010 nur in einem schmalen Spektrum von – 0,9 bis + 0,7%.

Zu Beginn des letzten Jahrzehnts war in der Schaden- und Unfallversicherung zunächst ein stabiles und nicht unfreundliches Geschäftsklima zu verzeichnen (vgl. Abb. 9). Die Geschäftslage wurde überwiegend als befriedigend bis günstig empfunden, und die Erwartungen waren überwiegend nach oben gerichtet. Auch eine Erschütterung wie der Terroranschlag des 11. September 2001 hat im Geschäftskli-

<sup>9</sup> Mit den Vorjahren vergleichbar ist allerdings nur ein Nettoneuzugang von ca. 99 000. Dies ist vor allem mit der seit dem 1. Januar 2009 geltenden gesetzlichen Pflicht zur Versicherung zu begründen, in deren Folge unter anderem einmalig Zugänge aus der Nichtversicherung auftraten.

Abb. 9

## Langfristige Entwicklung des Geschäftsklimas in der Schaden- und Unfallversicherung

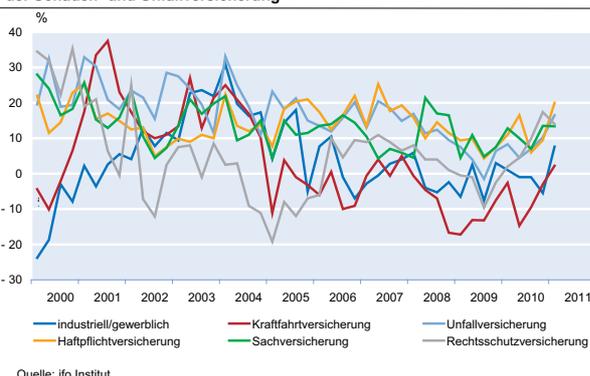


ma der deutschen Schaden- und Unfallversicherer nur leichte Spuren hinterlassen. Zu einer zeitweilig deutlich schlechteren Lagebeurteilung geführt hat dagegen das sog. Jahrhunderthochwasser an Elbe und Donau im Sommer 2002, das mit erheblichen zusätzlichen Schadenbelastungen einherging und zudem mit Belastungen auch bei den Kapitalanlagen der Schaden- und Unfallversicherer durch den Aktienkursrückgang zusammenfiel.

Etwa ab der Mitte des letzten Jahrzehnts fiel das Geschäftsklima in der Schaden- und Unfallversicherung dann deutlich verhaltener aus als in den Jahren zuvor. Ein wesentlicher Grund hierfür war die deutliche Eintrübung des Geschäftsklimas in der Kraftfahrtversicherung (vgl. Abb. 10), für die vor allem ein neuerlicher Preissenkungszyklus in dieser Sparte maßgeblich gewesen sein dürfte. In der Kraftfahrtversicherung waren nach auch zuvor schon nur mäßigem Wachstum die Beitragseinnahmen ab 2005 bis einschließlich 2009 kontinuierlich rückläufig – und das in ganz erheblichem Ausmaß (2005: – 2,2%; 2006: – 3,6%; 2007: – 2,0%; 2008: – 2,1%; 2009: – 1,5%). Weitere Naturkatastrophen wie der Wintersturm »Kyrill« Anfang 2007 (oder später Anfang 2010 der Orkan »Xynthia«) beeinträchtigten wegen der damit verbundenen Schadenbelastung für die Versicherer das Geschäftsklima zumindest zeitweilig auch immer wieder zu-

Abb. 10

## Langfristige Entwicklung des Geschäftsklimas in einzelnen Produktsegmenten der Schaden- und Unfallversicherung



sätzlich. Gegen Ende des letzten Jahrzehnts wurde das Geschäftsklima in der Schaden- und Unfallversicherung in der Tendenz dann auch durch den im Gefolge der Banken- und Wirtschaftskrise zu verzeichnenden schweren Konjunkturunbruch weiter belastet. Etwas gegenläufig wirkte dagegen z.B. die sog. »Abwrackprämie«, durch die es zu einem Boom bei Pkw-Neuzulassungen kam, der sich in der Kraftfahrtversicherung positiv auf die Beitragsentwicklung in der Vollkaskoversicherung auswirkte.

In den letzten Quartalen hat sich das Geschäftsklima in der Schaden- und Unfallversicherung zwar moderat, aber stetig gebessert. 72% der Schaden- und Unfallversicherer hielten im ersten Quartal 2011 ihre aktuelle Lage für befriedigend (günstig: 20%, ungünstig: 8%), und 75% rechneten für die nächsten sechs Monate nicht mit größeren Veränderungen (eher mit einer Verbesserung rechneten 21%, eher mit einer Verschlechterung 4% der Unternehmen). Neben der allgemeinen konjunkturellen Erholung dürfte das zuletzt günstigere Geschäftsklima in der Schaden- und Unfallversicherung auch branchenspezifische Ursachen haben, so etwa das sich abzeichnende Ende des jahrelangen Preissenkungszyklus in der Kraftfahrtversicherung.

Das Geschäftsklima in der Schaden- und Unfallversicherung hat sich insgesamt ruhiger entwickelt als in den anderen beiden Hauptsparten. Dies dürfte neben dem vor allem hinsichtlich der Umsatzentwicklung insgesamt ruhigeren Geschäftsverlauf in der Schaden- und Unfallversicherung auch daran liegen, dass es in der Schaden- und Unfallversicherung an Einflüssen fehlt, die eine ähnliche Rolle spielen könnten wie die Veränderung sozial- und steuerpolitischer Rahmendaten für die Lebens- und die privaten Krankenversicherer. In Zahlen: Während die Salden des Geschäftsklimas in der Lebensversicherung im Betrachtungszeitraum zwischen – 23,1 und + 50,5 schwankten und in der privaten Krankenversicherung zwischen – 21,7 und + 46,5, bewegten sie sich in der Schaden- und Unfallversicherung »nur« zwischen – 1,5 und + 24,6 und seit 2006 sogar nur im Bereich zwischen – 1,5 und + 14,5. Sicher liegt die geringere Schwankungsbreite des Geschäftsklimas in der Schaden- und Unfallversicherung allerdings auch daran, dass sich hier immer wieder Stimmungsschwankungen in den einzelnen Teilsparten stärker gegenseitig kompensieren können, als dies zwischen einzelnen Produktsegmenten in der Lebens- und der privaten Krankenversicherung der Fall ist. Dies zeigt auch ein Blick auf die sehr differenzierte Entwicklung des Geschäftsklimas in den Sparten der Schaden- und Unfallversicherung. So hat sich gerade der zyklische Geschäftsverlauf in der Kraftfahrtversicherung auch sehr markant in einem Auf und Ab der Werte des Geschäftsklimas für diese Sparte wiedergespiegelt. Ebenso war im Betrachtungszeitraum das Geschäftsklima in den gewerblich-industriellen Zweigen zumeist etwas unfreundlicher als in der Schaden- und Unfallversicherung ins-

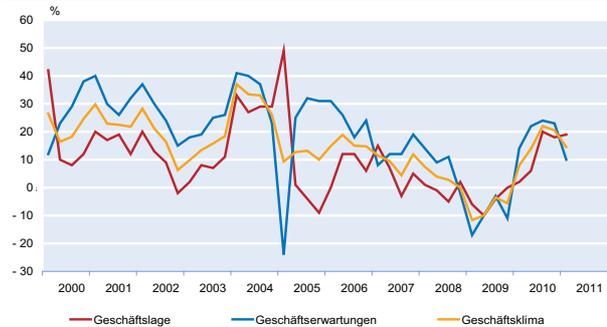
gesamt; darin kommt auch zum Ausdruck, dass weite Teile des gewerblich-industriellen Geschäfts als »weicher Markt« anzusehen sind, auf dem die Versicherungsnehmer sehr hart um für sie günstige Prämien und Konditionen mit den Versicherern verhandeln. Demgegenüber lag das Geschäftsklima im Privatkundengeschäft und hier vor allem in der Unfallversicherung, der Haftpflichtversicherung und der Sachversicherung zumeist deutlich über dem Durchschnitt. In der Rechtsschutzversicherung machten sich dagegen beispielsweise auch Befürchtungen im Zuge der Neuregelung der Anwaltskosten im Jahr 2005 im Geschäftsklima bemerkbar.

Auch am aktuellen Rand zeigt sich, dass das Geschäftsklima in den einzelnen Teilsegmenten durchaus differenziert ausfällt. Lag im ersten Quartal 2011 das Geschäftsklima in der Schaden- und Unfallversicherung insgesamt bei + 14,5, so lag es in der Privat-Haftpflichtversicherung mit + 20,0 und in der Unfallversicherung mit + 16,5 etwas höher, in der Rechtsschutzversicherung mit + 14,0, in der Privaten Sachversicherung mit + 13,4, im industriell-gewerblichen Geschäft mit + 7,6 und in der Kraftfahrtversicherung mit + 2,2 etwas niedriger. Hier ist das Geschäftsklima zwar – wie in den Vorjahren – unter den Sparten der Schaden- und Unfallversicherung noch immer am Unfreundlichsten, doch weist es jetzt erstmals seit dem vierten Quartal 2007 wieder einen positiven Saldo auf.

**Geschäftsklima und Geschäftsentwicklung in der Versicherungswirtschaft insgesamt**

Die aus den Angaben zu den drei Hauptsparten ermittelten Werte für Lagebeurteilung, Geschäftserwartungen und Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft insgesamt lassen über den gesamten Betrachtungszeitraum von 2000 bis heute einerseits deutliche Schwankungen, die die entsprechenden Bewegungen in den drei Hauptsparten widerspiegeln, andererseits aber – mit Ausnahme der Jahre 2009 und 2010 infolge der Banken- und Wirtschaftskrise – doch eine positive Grundstimmung erkennen (vgl. Abb. 11). In der Versicherungswirtschaft insgesamt überwogen vom ersten Quartal 2000 bis zum ersten Quartal 2011 in 37 Quartalen die positiven Antworten (»günstige Geschäftslage«) die negativen Antworten (»ungünstige Geschäftslage«), nur in acht Quartalen war es umgekehrt. Bei den Geschäftserwartungen überwogen die positiven Erwartungen die negativen Erwartungen sogar in 39 Quartalen. Der aus Lagebeurteilungen und Geschäftserwartungen ermittelte Wert des Geschäftsklimas war in der Versicherungswirtschaft insgesamt nur in vier Quartalen negativ, in einem Quartal exakt 0 und in den verbleibenden 40 Quartalen positiv. Auch angesichts eines nur verhaltenen Beitragswachstums von nominal jahresdurchschnittlich 3,0% zwischen 2000 und 2010 hat die

Abb. 11 Langfristige Entwicklung des Geschäftsklimas in der Versicherungswirtschaft



Quelle: ifo Institut.

Branche damit trotz aller Belastungen und Herausforderungen eine robuste Konstitution an den Tag gelegt.

Geradezu exemplarisch hierfür ist auch die Entwicklung des Stimmungsklimas in der deutschen Versicherungswirtschaft während der Banken- und Wirtschaftskrise im Vergleich zur gewerblichen Wirtschaft insgesamt (vgl. Abb. 12). Als Risikoträger und Finanzintermediär ist die Versicherungswirtschaft natürlich eng mit der übrigen Wirtschaft verflochten. Dementsprechend war auch die Versicherungswirtschaft mit den Auswirkungen der jüngsten Banken- und Wirtschaftskrise – wenn auch nur indirekt – konfrontiert. Allerdings hat sie sich während der Krise durch ein hohes Maß an Stabilität ausgezeichnet. Zwar entsprach die Entwicklung des Geschäftsklimas in der Versicherungswirtschaft im Trend durchaus der Entwicklung der Stimmungslage in der gewerblichen Wirtschaft insgesamt, d.h., auch in der Versicherungswirtschaft hat sich das Klima 2008/2009 deutlich verschlechtert. Der Einbruch des Geschäftsklimas in der Versicherungswirtschaft fiel aber viel gedämpfter aus als in der gewerblichen Wirtschaft insgesamt, und die Versicherungswirtschaft konnte die zunächst vor allem zu verzeichnende Eintrübung der Erwartungen deutlich schneller überwinden als andere Wirtschaftsbranchen. Eine wesentliche Ursache hierfür lag darin, dass sich Versicherungsnachfrage und Ertragslage in der Versicherungswirtschaft auch in der Krise überwiegend stabil entwickelt haben, während in anderen Branchen nicht selten deutliche Produktions-, Umsatz- und Ertragseinbußen zu verzeichnen waren. Erst im ersten Quartal 2011 lag das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft insgesamt mit + 19,7 erstmals seit 2008 wieder leicht über dem Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft, das zuletzt + 14,5 betrug. Zurückzuführen war dies vor allem auf ein zuletzt außergewöhnlich gutes Geschäftsklima in der Industrie (+ 27,7), in dem sich die allgemeine konjunkturelle Erholung besonders deutlich widerspiegelt (Bauhauptgewerbe: – 6,2; Großhandel: + 17,3; Einzelhandel: +s 14,0). Aber auch, wenn man von Sondersituationen wie der Banken- und Wirtschaftskrise absieht, hat sich das Geschäftsklima in der Versicherungswirtschaft im Betrachtungszeitraum als wenig abhängig vom

Abb. 12

**Banken- und Wirtschaftskrise:**  
**Entwicklung des Geschäftsklimas in der Versicherungswirtschaft und in der gewerblichen Wirtschaft<sup>1)</sup> im Vergleich**



<sup>1)</sup> Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.  
 Quelle: ifo Institut.

allgemeinen Konjunkturverlauf gezeigt, wie er im Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts zum Ausdruck kommt. So war die Stimmung in der Branche beispielsweise in den gesamtwirtschaftlichen Aufschwungsjahren 2006 und 2007 keineswegs erkennbar besser als in den vorausgegangenen Jahren, die gesamtwirtschaftlich weitgehend von Stagnation geprägt waren.

## Ausblick

Aufgrund ihrer essenziellen volkswirtschaftlichen Funktion wird die Versicherungswirtschaft auch künftig eine der bedeutendsten Branchen in Deutschland bleiben. Weiter zunehmen sollte angesichts des demographischen Wandels und der Lage der öffentlichen Haushalte perspektivisch auch der Beitrag der Versicherungswirtschaft zur sozialen Sicherung in Deutschland. Die Versicherungswirtschaft wird sich allerdings auch in Zukunft zahlreichen Herausforderungen gegenübersehen und sich in einem schwierigen und sich weiter verändernden Umfeld zu behaupten haben. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen. Ein im Vergleich zu früheren Jahrzehnten deutlich geringeres Wirtschaftswachstum und eine im Trend abnehmende Bevölkerung lassen auch weiterhin die Wachstumsspielräume für die Versicherungsnachfrage begrenzt erscheinen. So handelt es sich in Deutschland beim Versicherungsmarkt weitgehend um einen »reifen« Markt. In der Lebensversicherung, aber auch in der privaten Krankenversicherung bedeutet dies beispielsweise, dass Abläufe in früheren Jahren und Jahrzehnten abgeschlossener Verträge immer stärker ins Gewicht fallen. In vielen Bereichen der Schaden- und Unfallversicherung wiederum ist bereits ein relativ hoher Grad der Marktdurchdringung erreicht, der ein weiteres Beitragswachstum erschwert. Bei zugleich sich weiter verschärfendem nationalen und internationalen Wettbewerb und dem daraus resultierenden Druck auf die Ertragsmargen wird es für die einzelnen Versicherungsunternehmen nicht leicht sein, sich am Markt zu behaupten. Das ifo Geschäfts-

klima Versicherungswirtschaft wird auch weiterhin ein Seismograph dieser Entwicklungen sein.

## Literatur

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2011), *Statistik der Erstversicherungsunternehmen 2009*, Bonn.
- Buttenböck, W., Ph. Dobbert und M. Wolgast (2010), »Gesamtwirtschaftliches Umfeld und Versicherungsmärkte zur Jahreswende 2010/2011«, *GDV Volkswirtschaft Konjunktur und Märkte* Nr. 2 (Dezember), Berlin.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2010), *Jahrbuch 2010 – Die deutsche Versicherungswirtschaft*, Berlin.
- Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (2010), *Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft*, Berlin.
- Sinn, H.-W. (1988), »Gedanken zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Versicherungswesens«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 77(1), 1–27.
- Verband der privaten Krankenversicherung e.V. (2010), *Zahlenbericht 2009/2010*, Köln.
- Wolgast, M. (2009), »Versicherungswirtschaft 2009 – ein stabiler Faktor in der Finanzkrise«, *Wirtschaftsdienst* 89(1), 23–25.
- Wolgast, M. (2009), »Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Versicherungswirtschaft«, Vortrag im Rahmen der achten MEA-Jahreskonferenz, Mannheim, 24. November 2009, unter: [www.gdv.de](http://www.gdv.de), Themen, Versicherungsmärkte/Konjunktur.
- Wolgast, M. (2010), »Geschäftsklima-Index: Die Stimmung in der Versicherungswirtschaft hellt sich auf«, *Versicherungswirtschaft* 65(19), 1340–1341.

Jutta Albrecht, Johannes Pfeiffer und Jana Lippelt

Fossile Brennstoffe tragen heute zu über 80% zur Deckung der globalen Energienachfrage bei und verursachen damit 57% der anthropogenen Treibhausgasemissionen (vgl. IPCC 2007). Eine Abkehr von der fossilen Energie ist nicht in Sicht. Im Gegenteil, die weltweite Abhängigkeit von fossilen Energieträgern nahm in den letzten drei Jahrzehnten enorm zu, und dieser Trend wird voraussichtlich auch weiter anhalten. Sollte der schwere Atomunfall in Japan weltweit ein grundlegendes Umdenken im Hinblick auf die Bewertung der Atomkraft bewirken, kann dies sogar zu einer verstärkten Hinwendung zu fossilen Energiequellen führen. In dieser Situation erscheint die Idee, den Einsatz fossiler Brennstoffe klimaneutral gestalten zu können, nur allzu bestechend.

Eine Technologie, die dies ermöglichen soll – die sog. Kohlenstoffsequestrierung (Carbon Capture and Storage, CCS) –, wird weltweit bereits seit geraumer Zeit erprobt. Dabei wird das bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe entstehende CO<sub>2</sub> herausgefiltert und dauerhaft in geologischen Gesteinsformationen oder in der Tiefsee eingelagert und so von der Atmosphäre ferngehalten. Die bisherigen Erfahrungswerte mit der CCS-Technologie geben Anlass zu Hoffnung, es bleibt jedoch auch noch eine ganze Reihe offener Fragen.

Hauptanwendungsmöglichkeit für CCS ist die Dekarbonisierung der zur Stromerzeugung eingesetzten fossilen Brennstoffe, denn rund 80% der jährlichen globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen entstehen bei der Stromerzeugung.<sup>1</sup> Die derzeit verfügbaren CCS-Technologien sind in der Lage, 85–95% der in einem mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerk anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen herauszufiltern. Unter Berücksichtigung des durch den zusätzlichen Verarbeitungsschritt sinkenden Wirkungsgrades (je nach Anlagentyp 10–40%) liegt der Nettoeffekt der CO<sub>2</sub>-Einsparung bei 80–90% gegenüber einer Anlage ohne CCS (vgl. IPCC 2007). Im Fall von mit Biomasse betriebener Anlagen würde der Einsatz von CCS sogar netto zu einem Entzug von CO<sub>2</sub> aus der Atmosphäre führen.

Die CCS-Technologie umfasst dabei die drei Bereiche der Sequestrierung (Abscheidung), des Transports und der Speicherung des CO<sub>2</sub>. Nach Angaben der IEA (2010) gibt es derzeit weltweit Planungen zu etwa 240 CCS-Projekten, von denen 80 als großtechnische Anlagen sowohl CO<sub>2</sub>-Abtrennung, -Transport als auch -Speicherung demonstrieren werden (vgl. Abb. 1). Im Folgenden werden die technologischen Möglichkeiten dieser Bereiche und ihr jeweiliger Entwicklungsstand näher erläutert.

Zur Abscheidung des CO<sub>2</sub> im Kraftwerksbereich stehen drei Verfahren zur Verfügung (vgl. Tab. 1), die im Moment sowohl

in Deutschland als auch international parallel verfolgt werden. Im sogenannten *Post-Combustion-Capture-Verfahren* wird die Abscheidung des CO<sub>2</sub> der Kohleverstromung nachgeschaltet, so dass es sich grundsätzlich auch zur Nachrüstung von Kohlekraftwerke eignet (vgl. Wietschel et al. 2010; E.ON 2009). Pilotanlagen dieses Typs sind bereits in Betrieb gegangen bzw. stehen kurz davor.<sup>2</sup> Die großtechnische Einführung der nachgeschalteten CO<sub>2</sub>-Abscheidung in neuen oder bestehenden Kraftwerken soll bis zum Jahr 2020 gelingen.

Bereits vor Verfeuerung des Brennstoffes kann das CO<sub>2</sub> im *Pre-Combustion-Verfahren* abgeschieden werden, das für sog. IGCC-Kraftwerke (Integrated Gasification Combined Cycle) entwickelt wird. IGCC-Kraftwerke wandeln den Brennstoff, z.B. Kohle, über einen Vergasungsprozess zunächst in ein Synthesegas aus CO<sub>2</sub> und Wasserstoff um. Die Erzeugung und Verwendung dieses Synthesegases zum Betrieb der Kraftwerksturbinen macht den Kraftwerkstyp zum einen flexibel für den Betrieb mit Braun- oder Steinkohle, aber auch mit Biomasse und sonstigen Reststoffen (vgl. zu IGCC-Kraftwerken IEA 2010 und Birnbaum et al. 2010). Zum anderen kann das CO<sub>2</sub> aus dem Synthesegas abgeschieden werden, so dass der Betrieb des Kraftwerks allein über Wasserstoff erfolgt und dabei nur noch Wasser entsteht. Die Integration des CCS-Verfahrens in den Kraftwerksprozess verspricht geringere Wirkungsgradverluste. Während IGCC-Kraftwerke vereinzelt bereits seit den 1970er Jahren betrieben werden, stellt insbesondere die Kombination mit der CO<sub>2</sub>-Abtrennung noch eine technologische Herausforderung dar, die bis etwa 2020 für den großtechnischen Einsatz gelöst werden soll (vgl. etwa IEA 2010 und Birnbaum et al. 2010).

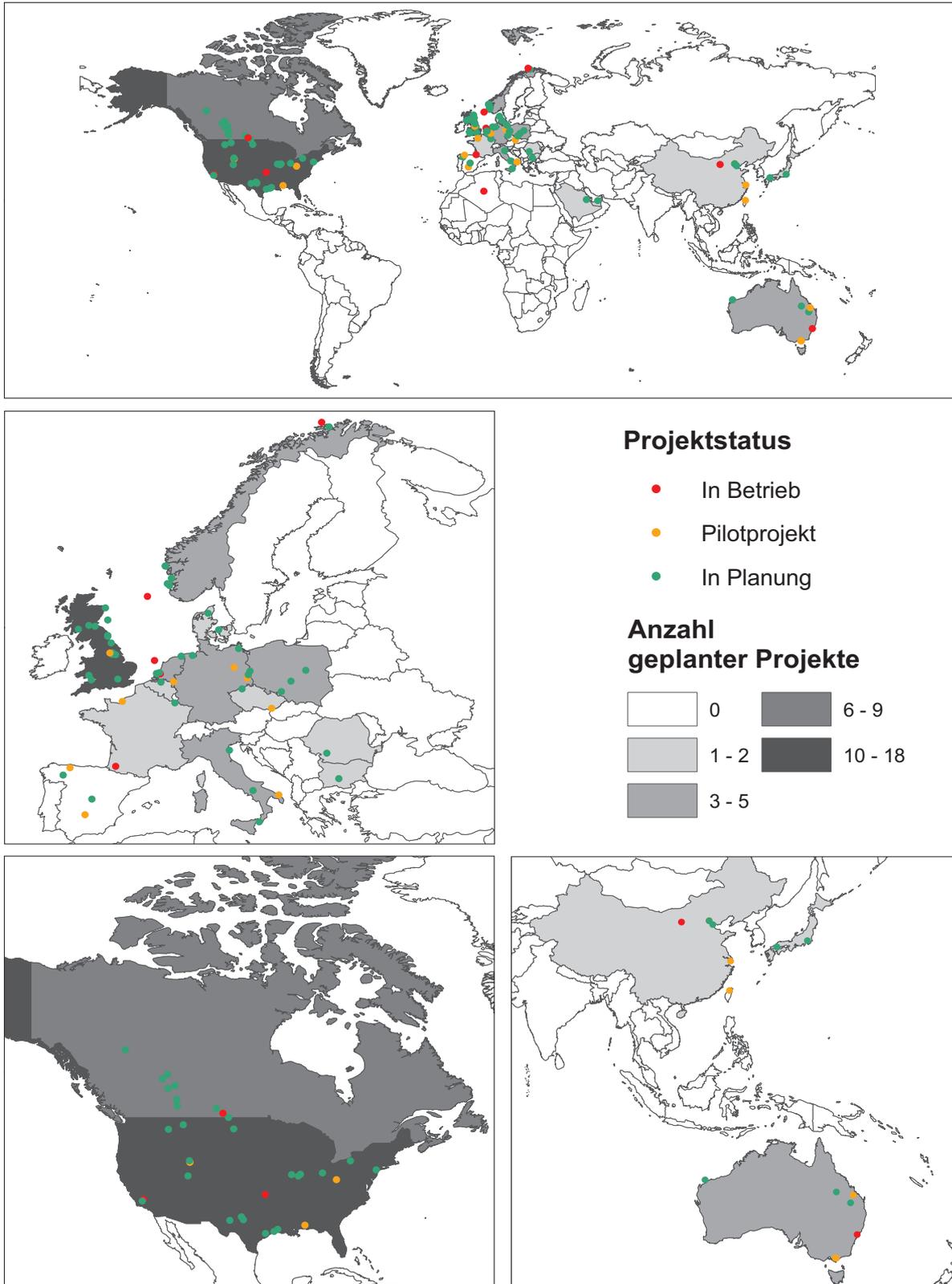
Mit dem »*Oxyfuel-Verfahren*« steht schließlich eine weitere Technologieoption zur Verfügung, bei der die Abtrennung des CO<sub>2</sub> integriert in den Kraftwerksprozess erfolgt. Dabei wird Kohle statt mit Luft mit reinem Sauerstoff und recirkulierten Rauchgasen verbrannt. So entstehen Abgase, die sich fast vollständig aus Wasser und CO<sub>2</sub> zusammensetzen. Wie IGCC-CCS-Kraftwerke erlaubt das Verfahren geringere Effizienzverluste als die nachgeschaltete CO<sub>2</sub>-Abscheidung. Einzelne kleinere Demonstrationskraftwerke auf Basis des Oxyfuel-Verfahrens sind bereits in Betrieb. Vattenfall plant, etwa im Jahr 2015 in Jämschwalde in Brandenburg eines der weltweit größten Demonstrationskraftwerke in Betrieb zu nehmen (vgl. Birnbaum et al. 2010; Vattenfall 2011).

Auch für die Speicherung von CO<sub>2</sub> gibt es mehrere Möglichkeiten. Als geeignete Speicherstätten werden grundsätzlich saline Aquifere (tief liegende, poröse, salzhaltige grundwasserleitende Gesteinsschichten an Land oder auch unter dem Meersgrund) oder leer geförderte Gas- oder Öl-

<sup>1</sup> Zu etwa gleichen Anteilen (je 5–7%) tragen die Zementindustrie, Raffinerien und die Eisen- und Stahlverarbeitung bei, vgl. IPCC (2007).

<sup>2</sup> Etwa die RWE-Pilotanlage am Standort Niederaußem (vgl. RWE 2011).

Abb. 1  
CCS-Speicherungsprojekte



Quelle: Eigene Zusammenstellung anhand von Informationen des Scottish Center for Carbon Capture & Storage, <http://www.geos.ed.ac.uk/sccs/storage/storageSitesFree.html>. Die angebotene Karte erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

**Tab. 1**  
**CCS: Technologischer Stand – von Erforschungsstadium zur Marktreife**

CCS Komponente	CCS-Technologie	Erforschungsphase	Demonstrationsphase	Unter bestimmten Bedingungen wirtschaftlich	Marktreife	Kapazität global * (Gt CO <sub>2</sub> )	Kapazität Europa ** (Gt CO <sub>2</sub> )	Kapazität Deutschland *** (Gt CO <sub>2</sub> )
Abscheidung	Post-combustion			X		-	-	-
	Pre-combustion			X		-	-	-
	Oxyfuel combustion		X			-	-	-
	Industrial separation (natural gas processing, ammonia production)				X	-	-	-
Transport	Pipeline				X	-	-	-
	Schiff			X		-	-	-
Speicherung in geologischen Formationen	Eintrag von CO <sub>2</sub> zur verbesserten Exploration von Erdöl (Enhanced Oil Recovery, EOR)				X	-	-	-
	Entleerte Gas- oder Erdölfelder			X		600–1 200	10–15	3
	Saline Aquifere			X		1 000–10 000	30–500	12–28
	Eintrag von CO <sub>2</sub> in Kohleflöze		X			3–200	k.A.	0,4–1,7
Tiefseespeicherung	Direkte Einleitung in Tiefen ab 1 000m	X				vermutlich mehrere Tausend Gt CO <sub>2</sub>		
	»CO <sub>2</sub> -See«-Bildung in Tiefen ab 3 000 m	X				vermutlich mehrere Tausend Gt CO <sub>2</sub>		

Ein Kreuz (X) kennzeichnet den Reifegrad der Technologie.

Quelle: IPCC (2007); \* IEA (2008); \*\* McKinsey & Company Inc. (2007); \*\*\* Wietschel et al. (2010).

lagerstätten angesehen (vgl. IEA 2009; 2010). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit ozeanischer Speicherung von CO<sub>2</sub>, die allerdings im Vergleich zur geologischen Speicherung noch weit weniger gut erforscht ist (vgl. Tab. 1). Abbildung 1 gibt einen Überblick über CO<sub>2</sub>-Speicherstätten, die derzeit bereits in Betrieb sind, Pilotprojekte sowie Projekte, die erst in Planung sind. Insgesamt sind dies weltweit über 120 Anlagen.

Die am besten erprobte Variante, die inzwischen die Marktreife erreicht hat, ist die sog. Enhanced Oil Recovery (EOR), bei der CO<sub>2</sub> in ein aktives Erdölfeld hineingepumpt wird, um den Förderdruck und somit die Ausbeute des Ölfeldes zu steigern. Eines der weltweit größten CCS-Projekte – jenes im kanadischen Weyburn mit einem Volumen von 1,0 Mill. t CO<sub>2</sub> pro Jahr – basiert auf diesem Prinzip. Hier wurde bereits seit den 1980er CO<sub>2</sub> zur Steigerung der Fördermenge eingesetzt. Seit dem Jahr 2000 werden hier auch gezielte geologische Untersuchungen zur langfristigen CO<sub>2</sub>-Speicherung durchgeführt (Wietschel et al. 2010; E.ON 2009). Eine ebenfalls technisch schon weit fortgeschrittene Möglichkeit ist die Speicherung von CO<sub>2</sub> in salinen Aquiferen – sowohl onshore als auch offshore. Bei zwei der derzeit umfangreichsten Projekte – einem großangelegten Vorhaben am algerischen In-Salah-Erdgasfeld und dem Sleipner Projekt

in Norwegen – wird das CO<sub>2</sub> in saline Aquifere gepumpt. In Algerien geschieht dies onshore, im Norwegen liegt der CO<sub>2</sub>-Speicher dagegen offshore unter dem Meer.<sup>3</sup>

Möglich ist auch eine CO<sub>2</sub>-Speicherung im Ozean. Hier kann das CO<sub>2</sub> über eine Pipeline oder von einem Schiff aus ins Meereswasser in eine Tiefe von 1 000 m oder mehr geleitet werden, wonach es sich sukzessive auflöst. Wird das CO<sub>2</sub> alternativ in noch größere Tiefen (ab 3 000 m) geleitet, verzögert die im Vergleich zum umgebenden Meerwasser höhere Dichte des CO<sub>2</sub> dessen Auflösung im Wasser. So könnten alternativ »CO<sub>2</sub>-Seen« in der Tiefsee zur Speicherung des CO<sub>2</sub> gebildet werden. Das Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) schätzt, dass die potenzielle Tiefseespeicherkapazität bei mehreren Tausend Gigatonnen CO<sub>2</sub> liegen könnte. Insgesamt sind die Mechanismen der CO<sub>2</sub>-Tiefseespeicherung aber derzeit noch zu wenig erforscht. Beispielsweise könnte es zu einer Veränderung des pH-Wertes (Versauerung des Meers) kommen, deren Folgen für die Meeresflora und -fauna nicht absehbar wären.

<sup>3</sup> Im algerischen In Salah werden seit der Inbetriebnahme im Jahr 2004 1,2 Mill. t CO<sub>2</sub> pro Jahr in salinen Aquiferen gespeichert. Im 1996 begonnenen Sleipner Projekt in Norwegen sind es 1,0 Mill. t CO<sub>2</sub> pro Jahr, vgl. Wietschel et al. (2010).

Neben der Speicherung ist der Transport des CO<sub>2</sub> zum Speicherort ein wichtiger technischer Aspekt, da das CO<sub>2</sub> vielfach nicht in der Nähe geologisch geeigneter Speicherorte anfällt. Das CO<sub>2</sub> kann entweder via Pipeline oder aber per Schiff transportiert werden, allerdings erscheint eine Pipeline-Infrastruktur ähnlich wie bei Erdöl oder Erdgas – insbesondere bei größeren Mengen CO<sub>2</sub> – am besten geeignet (vgl. etwa Wietschel et al. 2010). Ein bewährtes Transporttechnologiekonzept steht prinzipiell zur Verfügung, da etwa in den USA bereits seit mehr als 30 Jahren über 30 Mill. Tonnen CO<sub>2</sub> in Pipelines transportiert wurden.

Ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung der CCS-Technologie auf lange Sicht ist die Frage nach der potenziellen globalen Speicherkapazität. Da sich bei der Verbrennung fossiler Energieträger an jedes Kohlenstoffatom zwei Sauerstoffatome anlagern, vervielfacht sich gegenüber dem Brennstoffvolumen das zu speichernde CO<sub>2</sub>-Volumen. Der rein durch die Förderung fossiler Energieträger frei werdende Platz reicht deshalb bei weitem nicht. So ergibt sich z.B. bei der Verbrennung von einem Kubikmeter Steinkohle ein Platzbedarf von 5,4 Kubikmetern für das freigesetzte CO<sub>2</sub> (bei der Verbrennung eines Kubikmeters Braunkohle aufgrund ihres geringeren energetischen Gehalts »nur« 1,4 Kubikmeter). Das Volumen, das durch den Abbau von Steinkohle im Untergrund entsteht, genügt nicht einmal für die Aufnahme eines Fünftels des bei ihrer Verbrennung freigesetzten CO<sub>2</sub> (vgl. etwa Sinn 2008).

Zu den weltweiten möglichen Kapazitäten ergibt sich eine große Bandbreite an Schätzungen, die je nach zugrunde gelegten Annahmen weit auseinander liegen. Die IEA geht davon aus, dass weltweit in leer geförderten Erdöl- und Erdgasfeldern zwischen 600 und 1 200 Gigatonnen CO<sub>2</sub> gespeichert werden könnten. Saline Aquifere könnten nach Einschätzung der IEA bis zu 10 000 Gigatonnen CO<sub>2</sub> fassen, bei der Tiefseespeicherung sieht die IEA, wie erwähnt, vermutlich Platz für mehrere Tausend Gigatonnen CO<sub>2</sub>. Betrachtet man alleine Deutschland, geben Wietschel et al. (2010) als maximale statistische Reichweite der deutschen (Onshore-)Speicherkapazitäten die Dauer von etwa zwei Kraftwerksgenerationen, d.h. rund 80 Jahren an (vgl. Wietschel et al. 2010; Birnbaum et al. 2010). Die Bundesanstalt für Geowissenschaften schätzt für Deutschland die Speicherkapazitäten in salinen Aquiferen auf ca. 20 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub>, in erschöpften Erdgaslager auf 2,75 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub> sowie in erschöpften Erdöllagerstätten auf 130 Mill. Tonnen CO<sub>2</sub>. Insgesamt würde in Deutschland damit ein Speichervolumen von ca. 23 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub> zur Verfügung stehen. Die Bandbreite des geschätzten Potentials schwankt jedoch auch für Deutschland erheblich. So gibt es pessimistischere Einschätzungen, die nur von einem Lagerpotential um 5 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub> in Deutschland ausgehen (vgl. auch Herold und Hirschhausen 2010).

Nach den aktuellen Erfahrungen in Japan und einer derzeit möglich scheinenden Abkehr von der Atomenergie rückt die klimafreundliche Nutzung fossiler Energieträger über CCS wieder verstärkt in der politischen Debatte. Der breiten Einführung der CCS-Technologie stehen dabei aber noch bedeutende Herausforderungen gegenüber, die technologische, politische, regulative, aber auch Aspekte der Sicherheit umfassen. Vor dem Hintergrund der erneuten Debatte um die Sicherheit der Kernenergie soll an dieser Stelle allein der letzte aufgegriffen werden. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen die sichere Umsetzbarkeit der CO<sub>2</sub>-Speicherung und das vorhergesagte Verhalten des verpressten CO<sub>2</sub> (vgl. etwa IEA 2010). Allerdings sollte nicht vernachlässigt werden, dass CO<sub>2</sub> ein giftiges Gas ist, das ab einer Konzentration von 2% in der Atemluft für den Menschen gesundheitsschädlich und bei Konzentrationen von 7–10% bereits tödlich sein kann. Da sich reines CO<sub>2</sub> bei Austritt in die Atmosphäre zunächst gerade in Bodennähe ansammelt, stellen undichte CO<sub>2</sub>-Speicher für die Umwelt eine ernstzunehmende Bedrohung dar. Das Langzeitverhalten der CO<sub>2</sub>-Speicher und dabei insbesondere ihre Anfälligkeit für Naturkatastrophen sind bislang noch nicht hinreichend erforscht. In Japan sind derzeit insgesamt vier CCS-Projekte in Betrieb, von denen eines – eine Anlage der chemischen Industrie, die auch eine Pipeline zum Transport des CO<sub>2</sub> umfasst – unweit von Fukushima in einer Region liegt, die sehr schwer von dem jüngsten Erdbeben betroffen war. Auch wenn über die unmittelbaren Auswirkungen dieser Naturkatastrophe auf die Anlage und Speicherstätte bislang nichts bekannt ist, verdeutlicht das Beispiel doch, dass angesichts der Gefahren auch für diese Energietechnologie hohe Sicherheitsstandards gelten müssen, die ein spontanes oder allmähliches Austreten des gespeicherten CO<sub>2</sub> unter allen Umständen ausschließen. Die Frage der Beherrschbarkeit und Verantwortbarkeit der Technologie stellt sich damit auch im Fall von CCS.

## Literatur

- Birnbaum, U., R. Bongartz, J. Linssen, P. Markewitz und S. Vögele (2010), *Energietechnologien 2050 – Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung fossil basierte Kraftwerkstechnologien, Wärmetransport, Brennstoffzellen*, Institut für Energieforschung, Systemforschung und Technologische Entwicklung IEF-STE, STE Research Report 01/2010, Jülich.
- E.ON (2009), »CO<sub>2</sub>-Abtrennung und -Speicherung – CCS für den Weg in eine nachhaltige Energiezukunft«, [http://www.eon.com/de/downloads/090921\\_CCS\\_Broschuere\\_DE.pdf](http://www.eon.com/de/downloads/090921_CCS_Broschuere_DE.pdf).
- Herold, J. und C. v. Hirschhausen (2010), »Hohe Unsicherheiten bei der CO<sub>2</sub>-Abscheidung: Eine Energiebrücke ins Nichts?«, *Wochenbericht* des DIW Berlin (36), 2–7.
- International Energy Agency (IEA) (2008), *Energy Technology Perspectives*, IEA, Paris.
- International Energy Agency (IEA) (2009), *Technology Roadmap – Carbon Capture Storage*, IEA, Paris.
- International Energy Agency (IEA) (2010), *Energy Technology Perspectives 2010 – Scenarios & Strategies to 2050*, IEA, Paris.
- IPCC (2007), »Climate Change 2007: Synthesis Report, Summary for Policymakers«, verfügbar online unter: [http://www.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar4/syr/ar4\\_syr\\_spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf), aufgerufen am 3. Mai 2010.
- McKinsey & Company Inc. (2007), *Kosten und Potenziale der Vermeidung von Treibhausmissionen in Deutschland*, Studie im Auftrag von BDI initiativ – Wirtschaft und Klimaschutz, McKinsey & Company Inc., Düsseldorf.

RWE (2011), »Clean Coal, CO<sub>2</sub>-Wäsche«, <http://www.rwe.com/web/cms/de/2734/rwe/innovationen/stromerzeugung/cleancoal/co2-waesche/>

Sinn, H.-W. (2008), *Das grüne Paradoxon – Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik*, Econ-Verlag, Berlin.

Vattenfall (2011), [http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/228407klima/228587co2-f/1434925unter/index.jsp](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/228407klima/228587co2-f/1434925unter/index.jsp).

Wietschel, M., M. Arens, C. Dötsch, S. Herkel, W. Krewitt, P. Markewitz, D. Möst und M. Scheufen (2010), *Energietechnologien 2050 – Schwerpunkte für Forschung und Entwicklung – Technologiebericht*, ISI-Schriftenreihe »Innovationspotentiale«, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Stuttgart.

Nach den Umfrageergebnissen des ifo Instituts hat sich das Geschäftsklima bei den freischaffenden Architekten zu Beginn des ersten Quartals 2011 etwas verbessert. Die leichte Aufhellung resultiert dabei ausschließlich aus einer deutlich optimistischeren Einschätzung der zukünftigen Entwicklung als in den beiden Vorquartalen; die derzeitige Geschäftslage wurde dagegen von den Testteilnehmern nicht mehr ganz so gut beurteilt.

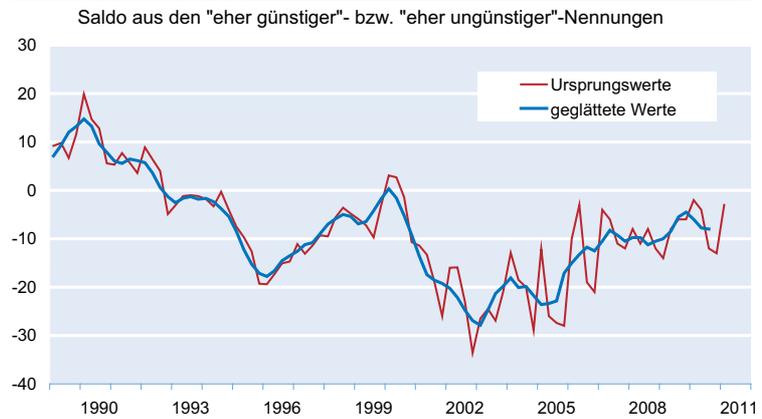
Die befragten Architekten beurteilten ihre **aktuelle Geschäftslage** zurückhaltender als vor drei Monaten. Nur noch drei von zehn Testteilnehmern (Vorquartal: 35%) waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage zufrieden; der Anteil der Architekten, die ihre Geschäftslage mit »schlecht« bezeichneten, sank allerdings nur geringfügig von rund 27 auf 26%.

Bezüglich der **Geschäftserwartungen** für die nächsten sechs Monate nahm die Zuversicht spürbar zu (vgl. Abb. 1). Der aufwärts gerichtete Trend, der nunmehr bereits seit gut fünf Jahren zu beobachten ist, setzte sich damit – nach einer »Konsolidierungsphase« 2010 – weiter fort. Jeder sechste Testteilnehmer (Vorquartal: 14%) erwartete, dass seine Auftragsituation in etwa einem halben Jahr voraussichtlich »eher günstiger« sein wird. Die Zahl der Skeptiker verringerte sich gleichzeitig erheblich: Nur noch 20% – nach 27% im Vorquartal – gingen von einer »eher ungünstigeren« Entwicklung in den kommenden sechs Monaten aus.

Im vierten Quartal 2010 konnten rund 51% der Testteilnehmer **neue Verträge** abschließen. Die »magische« 50%-Marke wurde damit wieder überschritten. Dabei lag das **geschätzte Bauvolumen** aus den neu abgeschlossenen Verträgen (Neubauten ohne Planungsleistungen im Bestand) gut ein Zehntel über dem Niveau des Vorquartals. Das insgesamt von den Architekten akquirierte Planungsvolumen war im Wohnungsbau rund ein Sechstel größer als im dritten Quartal 2010 (vgl. Abb. 2); im Nichtwohnbau erhöhte sich die Auftragssumme gegenüber dem Vorquartal um rund 10% (vgl. Abb. 3).

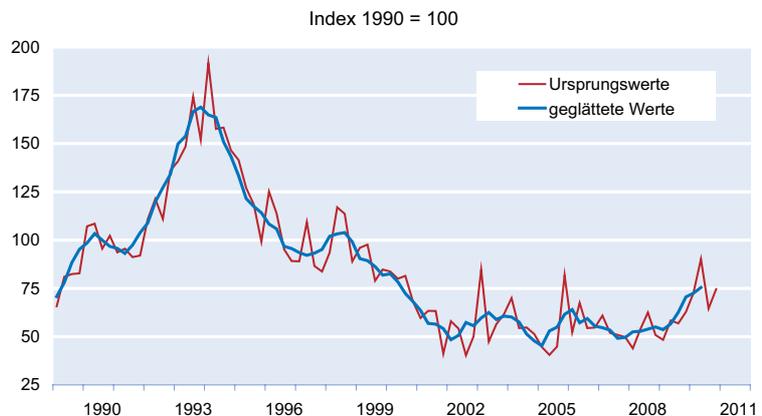
Die Aufträge zur Planung von **Ein- und Zweifamilienhäusern** lagen im vierten Quartal 2010 um 12% über dem Niveau des Vorquartals. In dem Aufwärtstrend, der seit En-

**Abb. 1**  
Beurteilung der voraussichtlichen Auftragsituation durch die freischaffenden Architekten



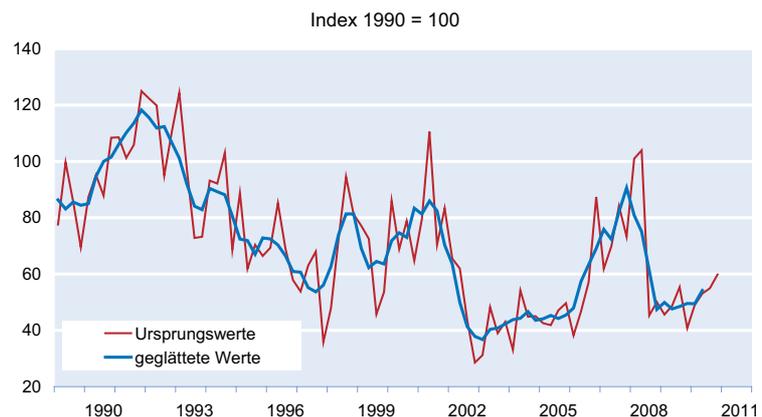
Quelle: ifo Architektenumfrage.

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



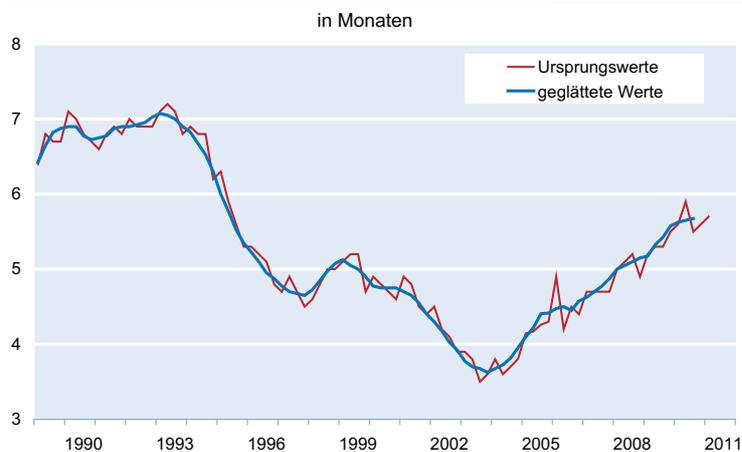
Quelle: ifo Architektenumfrage.

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



Quelle: ifo Architektenumfrage.

Abb. 4  
**Auftragsbestände der freischaffenden Architekten**



Quelle: ifo Architektenumfrage.

de 2007 zu beobachten ist, wurde damit eine neue Höchstmarke erreicht. Das durchschnittliche Auftragsvolumen, das die Architekten in diesem Teilsegment in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erhielten – einer Phase mit wirklich guter Auftragslage –, war aber noch rund 30% größer.

Nach einer sehr erfreulichen Entwicklung im Verlauf des ersten Halbjahrs 2010 mussten die von uns befragten Architekten bei den Planungsaufträgen für **Mehrfamiliengebäude** im dritten Quartal einen herben Rückschlag hinnehmen. Mit einem Anstieg des Planungsvolumens um rund 20% im Berichtsquartal konnte nur rund die Hälfte dieses Einbruchs wieder wettgemacht werden.

Der Umfang der Planungsaufträge von privaten und **gewerblichen Auftraggebern** bewegte sich im vierten Quartal 2010 nur unwesentlich (+ 2%) über dem Niveau des Vorquartals. Ähnlich umfangreiche Aufträge akquirierten die Architekten auch bereits in den ersten beiden Quartalen. Berücksichtigt man den jähen Einbruch im dritten Quartal 2009, so ist die Erholung um gut 50% seitdem eine komfortable Entwicklung.

Die befragten Architekten konnten im Berichtsquartal zum dritten Mal in Folge die von **öffentlichen Auftraggebern** erhaltenen Planungsaufträge deutlich steigern. Mit einem Plus von rund 20% wurden fast doppelt so umfangreiche neue Planungsaufträge hereingenommen wie im ersten Quartal 2010.

Die durchschnittliche Reichweite der **Auftragsbestände** der befragten Architekturbüros stieg weiter an. Die Auftragspolster betragen zum Jahresende 2010 rund 5,7 Monate (vgl. Abb. 4). Der letzte »Spitzenwert« vom Frühjahr 2010 (5,9 Monate) wurde nur knapp verfehlt.



**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

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

