



7 | 2015

68. Jg., 14.–15. KW, 9. April 2015

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Gabriel Felbermayr und Wilhelm Kohler, Christoph Scherrer, Richard Senti, Johannes Wallacher, Peter-Christian Müller-Graff, Heribert Dieter, Stephan Leibfried

- Welthandel: Frei und fair? Handelsabkommen in der Kritik

Kommentare

Ferdinand Dudenhöffer und Wolfgang Schneider

- »Individuelle Mobilität«: Fehlender rechtlicher Rahmen verschafft den USA Vorsprung

Jens Weidmann

- Zur Rolle der Finanzstabilität für die Geldpolitik

Forschungsergebnisse

Gerhard Rösl und Karl-Heinz Tödter

- Wie teuer ist die Niedrigzinspolitik der EZB für Deutschland?

Raphael N. Becker, Niklas Potrafke und Alexander H. Schwemmer

- Die Vereinten Nationen und Israel

Daten und Prognosen

Przemyslaw Wojciechowski

- Konjunkturtest im Fokus: Information und Kommunikation

Im Blickpunkt

Jana Lippelt

- Kurz zum Klima: Emissionen aus Landnutzung und Landnutzungsänderungen

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest März 2015

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Welthandel: Frei und fair? Handelsabkommen in der Kritik

3

Vielfach wird behauptet, die globale Einkommensverteilung entwickle sich dramatisch auseinander und die unfaire globale Weltwirtschaftsordnung sei schuld daran. Stehen »fair trade« und »free trade« im Widerspruch zueinander oder nicht? Mit der Diskussion dieser Frage führen *Gabriel Felbermayr*, ifo Institut, und *Wilhelm Kohler*, Universität Tübingen, in das Thema ein. Für *Christoph Scherrer*, Universität Kassel, bieten die modernen Handelsabkommen eher einen »Schutz der Starken statt der Schwachen«. Die neuen Abkommen schützen die kapital- und forschungsstarken Unternehmen und sichern Investoren, die über erhebliche Finanzmittel verfügen. Als eine sinnvolle Alternative erscheint ihm, »das Regelwerk des Welthandels nach entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Prinzipien auszurichten«. *Richard Senti*, ETH Zürich, macht darauf aufmerksam, dass mit den regionalen Integrationsabkommen so etwas wie eine zweite Welthandelsordnung entstanden ist, die im Widerstreit mit der WTO steht. Die regionalen Freihandelszonen haben in der jüngsten Vergangenheit ein starkes Eigenleben entwickelt, das es ihnen schwer fallen werde, sich in die Welthandelsordnung einzubringen. *Johannes Wallacher*, Hochschule für Philosophie München, sieht sowohl Chancen als auch Risiken. Internationale Handelsbeziehungen bieten Chancen für mehr Wohlstand, aber bedingen auch höheren Anpassungsdruck. *Peter-Christian Müller-Graff*, Universität Heidelberg, sieht für klassische Freihandelsabkommen, die nur den Marktzugang thematisieren, keine Zukunft. Sie bedürfen »der Anreicherung durch Schutzstandards und geeigneter und verlässlicher Mechanismen des Rechtsschutzes für die Marktakteure und gegebenenfalls auch der Mechanismen für Fälle gravierender asymmetrischer Entwicklungen«. Denn der Handel mit Produkten beinhalte mehr als isolierte Außenwirtschaftspolitik, er habe längst Fragen von Gesundheits-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltpolitik erreicht. Nach Ansicht von *Heribert Dieter*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, wurde die Handelspolitik in den vergangenen Jahren massiv repolitisiert. Aus handelspolitischer Sicht sei dies eine sehr unglückliche Entwicklung. Der ökonomische Königsweg, die multilaterale Regulierung und Liberalisierung des Handels, werde von der Politik zunehmend verschmäht. *Stephan Leibfried*, Universität Bremen, rät den Volkswirten, über ihren methodischen und inhaltlichen Gegenstandsbereich hinauszuschauen, da nicht nur Verteilung, sondern auch Macht, Herrschaft und politische Legitimation wichtige Fragen werden.

Kommentar

Fehlender rechtlicher Rahmen verschafft den USA Zeitvorsprung beim Zukunftsmarkt »individuelle Mobilität«

31

Ferdinand Dudenhöffer und Wolfgang Schneider

In ihrem Kommentar weisen *Ferdinand Dudenhöffer* und *Wolfgang Schneider*, CAR-Center Automotive Research an der Universität Duisburg-Essen, auf den Wettbewerbsvorsprung der USA beim »automatisiertes Fahren« hin. Die branchenspezifischen Voraussetzungen, um in Deutschland beim neuen Markt für individuelle Mobilität einen komparativen Wettbewerbsvorteil aufzubauen, sind vorhanden, die Hindernisse liegen im Rechtsbereich.

Zur Rolle der Finanzstabilität für die Geldpolitik

34

Jens Weidmann

Am 25. März 2015 war der Präsident der Deutschen Bundesbank, *Jens Weidmann*, im Rahmen der »Münchener Seminare« der CESifo Group und der Süddeutschen Zeitung zu Gast. Sein Vortrag zur Rolle der Finanzstabilität für die Geldpolitik ist hier dokumentiert.

Forschungsergebnisse

Wie teuer ist die Niedrigzinspolitik der EZB für Deutschland?

43

Gerhard Rösl und Karl-Heinz Tödter

Seit Frühjahr 2010 wurden die Nominalzinsen im Euroraum durch eine massive Politik des billigen Geldes auf historische Tiefstände gedrückt. *Gerhard Rösl*, Ostbayerische Technische Hochschule Regensburg und *Karl-Heinz Tödter*, Bundesbankdirektor a.D., beschäftigen sich mit den Kosten dieser Geldpolitik.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen und ihre Voreingenommenheit gegenüber Israel

51

Raphael N. Becker, Niklas Potrafke und Alexander H. Schwemmer

Der Nahostkonflikt ist ein wiederkehrendes Thema bei den Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Besonders dem Staat Israel kommt große Aufmerksamkeit zu. In einer neuen Studie wird anhand verschiedener Indikatoren untersucht, inwiefern sich diese Fokussierung erklären lässt.

Daten und Prognosen

Konjunkturtest im Fokus: Information und Kommunikation

57

Przemyslaw Wojciechowski

Seit 2005 werden die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests Dienstleistungen monatlich veröffentlicht. Dieser Sektor ist ein sehr heterogener Bereich, und eine differenzierte Betrachtung nach unterschiedlichen wirtschaftlichen Aktivitäten kann die Qualität der vom ifo Institut erhobenen Daten für einzelne Bereiche aufzeigen. Dieser Artikel widmet sich dem Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: Emissionen aus Landnutzung und Landnutzungsänderungen

61

Jana Lippelt

Die Landnutzung kann sowohl als Quelle als auch als Senke für Treibhausgase fungieren. Der Beitrag gibt einen Überblick über Emissionen bzw. Reduktion von Emissionen aus dem Landnutzungssektor in Annex-I-Ländern.

ifo Konjunkturtest März 2015 in Kürze: Die deutsche Wirtschaft expandiert weiter

65

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im März erneut gestiegen. Die Unternehmen waren wieder zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch bezüglich ihrer zukünftigen Geschäfte äußerten sie sich deutlich optimistischer. Die deutsche Wirtschaft expandiert weiter.

Mitteilung des Instituts

Die 66. Jahresversammlung des ifo Instituts findet am Freitag, 12. Juni 2015, in der Ludwig-Maximilians-Universität München statt. Im Mittelpunkt stehen die Wirtschaftspolitik und die Politikberatung seit der deutschen Vereinigung. Als Gastredner konnte der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, gewonnen werden. An der Podiumsdiskussion zum Thema »Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik und der Politikberatung in Deutschland« nehmen, neben Hans-Werner Sinn, Harold James, Princeton University, Georg Milbradt, Ministerpräsident a.D., und Wolfgang Wiegard, ehem. Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, teil. Die Tagesordnung wird rechtzeitig bekannt gegeben.

Vielfach wird behauptet, die globale Einkommensverteilung entwickle sich dramatisch auseinander und die unfaire globale Weltwirtschaftsordnung sei schuld daran. Was ist dran an diesem Argument? Und wie kann man überhaupt über fairen Handel nachdenken? Welche Probleme tauchen im Zusammenhang mit den aktuellen handelspolitischen Initiativen – z.B. das transatlantische Abkommen TTIP – auf? Gibt es mit Blick auf Ungleichheit und Fairness aktuell wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf?

Globale Ungleichheit, fairer Handel und die Weltwirtschaftsordnung

Globale ökonomische Ungleichheit: Ein Blick auf die Zahlen

Die öffentliche Debatte um fairen Handel findet vor dem vermuteten Hintergrund statt, dass die globale wirtschaftliche Ungleichheit laufend zunimmt und dass die aktuellen Regeln und Praktiken des Welt Handels dafür verantwortlich sind. Es lohnt sich, mit einem groben Blick auf die Zahlen zu beginnen.

An der zunehmenden Ungleichverteilung der Vermögen gibt es wenig Zweifel (vgl. Piketty 2014). Differenzierter ist hingegen der Befund hinsichtlich der laufenden Einkommen. Die Situation ist stark geprägt davon, dass große, aber relativ arme Volkswirtschaften, wie China, Indien, Brasilien oder Indonesien, in den letzten Jahren hohe Wachstumsraten der realen Pro-Kopf-Einkommen erzielt haben. Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit der Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen bis Mitte der 1990er Jahre zugenommen hat, seitdem aber sinkt. In der Abbildung wird das Ausmaß der Ungleichheit mit der Standardabweichung der logarithmierten Pro-Kopf-Einkommen gemessen; dabei werden Daten für 167 Länder von der neuesten Version der Penn World Tables verwendet.

Auch bei der Ungleichheit innerhalb einzelner Länder ergibt sich ein differenzier-

tes Bild. Abbildung 2 vergleicht für einige Entwicklungsländer die Entwicklung der internen Ungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizient, über die vergangenen drei Jahrzehnte. Ein Gini-Koeffizient von 0 bedeutet perfekte Gleichverteilung, und ein Wert von 1 bedeutet ein Maximum an Ungleichverteilung. Die Dekadendurchschnitte wurden anhand der World Development Indicators der Weltbank berechnet. Demnach ist für einige Entwicklungsländer die Einkommensungleichheit in den letzten drei Jahrzehnten stark angestiegen (wenn auch teilweise von niedrigen Ausgangsniveaus), so zum Beispiel in Bangladesch, China, Ghana, Peru oder Südafrika. Aber in anderen Ländern beobachtet man keine klaren Trends, etwa in Äthiopien, Mexiko oder Nigeria, wo die Ungleichheit schon 1980 relativ hoch war, sich dann aber nicht monoton erhöht hat. In manchen Ländern ist die Ungleichheit über die letzten Jahrzehnte sogar deutlich gefallen, beispielsweise in Brasilien, Malaysia oder Pakistan.

Betrachtet man die Einkommensverteilung für die Weltbevölkerung als Ganzes, so stellt man fest, dass der Gini-Koeffizient von Anfang des 20. Jahrhunderts bis zu den 1990er Jahren leicht gestiegen ist, und zwar von 61 auf 66 (vgl. Bourguignon und Morrison 2002). Während der dann folgenden Phase der Globalisierung ist die weltweite Ungleichheit in den 1990er Jahren noch einmal etwas angestiegen (auf einen Wert knapp über 70), nach der Jahrtausendwende zeichnet sich aber eine leichte Umkehr des Trends ab: Der Gini-Koeffizient für die weltweite Ungleichheit wird für 2008 auf 66,5 geschätzt (vgl. Milanovic 2011).

Durch die Arbeiten von Atkinson, Piketty und anderen ist in letzter Zeit die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Einkommensungleichheit am oberen Rand der Verteilung



Gabriel Felbermayr*

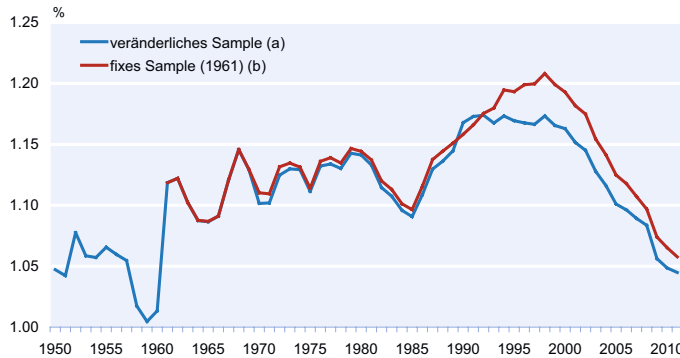


Wilhelm Kohler**

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

** Prof. Dr. Wilhelm Kohler ist Inhaber des Lehrstuhls International Economics an der Universität Tübingen und ifo-Forschungsprofessor.

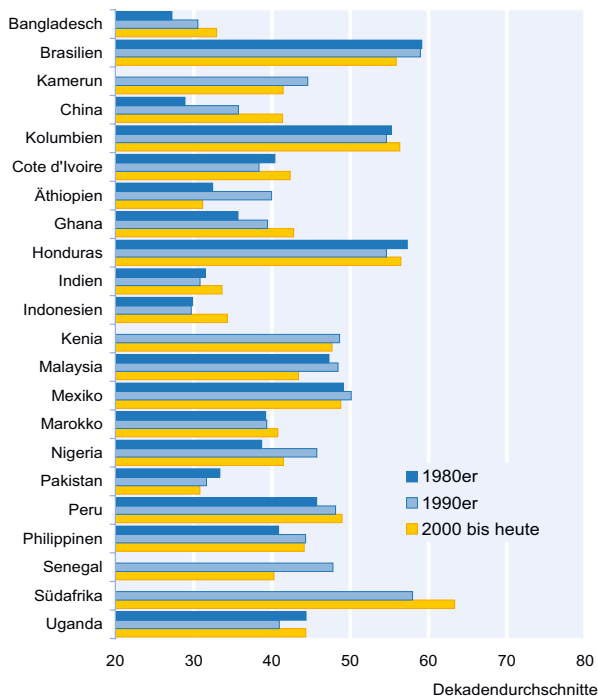
Abb. 1
Entwicklung der globalen Ungleichheit der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ländern



Ungleichheit wird hier als Standardabweichung der logarithmisierten realen Pro-Kopf-Einkommen (berechnet mit Kaufkraftparität) verstanden, wobei mit der Bevölkerungsgröße gewichtet wurde.
 (a) Es verwendet alle 167 in der Datenbank befindlichen Länder.
 (b) Es beschränkt sich auf jene 108 Länder, die seit 1961 ununterbrochen existiert haben.
 Quelle: Penn World Tables 8.0; Berechnungen der Autoren.

lung gelenkt worden. Es zeigt sich nämlich, dass in den letzten drei Jahrzehnten in vielen Ländern der Welt der Einkommensanteil des obersten Perzentils der Einkommensverteilung stark zugenommen hat. Und man beobachtet dies nicht nur für die USA, wo dieser Anteil – unter Einbeziehung von Kapitaleinkommen (und »capital gains«) – von unter 15% zu Beginn der 1990er Jahre auf fast 24% im Jahr 2008 gestiegen ist, sondern – soweit Daten verfügbar sind – auch für

Abb. 2
Ungleichheit innerhalb ausgewählter Entwicklungsländer



Ungleichheit gemessen am Gini-Koeffizienten. Gini-Indizes messen laut Weltbank i.d.R. die Konsumungleichheit. Memorandum: Gini-Koeffizient 2010 für Deutschland: 30,6, für USA: 41,1.

Quelle: World Indicators (2014); Dekadendurchschnitte: Berechnungen des Autors.

viele Entwicklungs- und Schwellenländer, wenngleich auf etwas niedrigerem Niveau. So ist z.B. der Anteil des obersten Perzentils – unter Ausschluss von Kapitaleinkommen – in China zwischen 1985 und 2005 von ca 2,5% auf etwa 6% gestiegen.¹

Im gegenwärtigen Kontext ist indes das untere Ende der Einkommensverteilung wichtiger als das obere. Und hier ist wiederum die Inzidenz von absoluter Armut von besonderer Bedeutung. Die Weltbank berechnet heute die Grenze zur absoluten Armut als ein Einkommen von 1,25 US-Dollar pro Tag, in Kaufkraftparität gemessen.² Die in den letzten drei Jahrzehnten beobachtete Rechtsverschiebung der gesamten Einkommensverteilung hat, selbst da wo dies mit einer Verstärkung der Ungleichheit einherging, einen großen Teil aus dem Zustand absoluter Armut befreit. In einer viel beachteten Arbeit hat Sala-i-Martin (2006) diesen Effekt auf der Basis der Penn World Tables für insgesamt 138 Länder quantifiziert. Nach seinen Schätzungen ist der Anteil der absolut armen Personen an der Weltbevölkerung im Jahr 2000 auf ca. ein Drittel des Wertes von 1970 gesunken.³ Der Eindruck eines rapiden Zurückgangs wird durch den neuesten Global Monitoring Report (GMR) der Weltbank bestätigt:⁴ Zwischen 1990 und 2011 hat sich die weltweite Armutsrate von ca. 36% auf weniger als 15% verringert. Die Tendenz ist in allen Weltregionen zu beobachten, wenngleich der Trend zum Beispiel in Südostasien stärker ausgeprägt ist als in Afrika oder Südamerika. Auch in absoluten Zahlen ist die Anzahl der extrem Armen gefallen: von ca. 1,94 Mrd. Personen 1981 auf 1,01 Mrd. im Jahr 2011.

Der GMR weist auch aus, dass in 58 aus 86 Entwicklungsländern zwischen 2006 und 2011 die Einkommen der 40% Ärmsten stärker gestiegen sind als der jeweilige Länderdurchschnitt. In diesen Ländern war das Wachstum also »inklusive«. In 18 der Länder gingen aber die Einkommen der ärmsten 40% zurück, so dass insgesamt ein gemischtes Bild entsteht. Auch bei den anderen »Millennium-Zielen« gab es in vielerlei Hinsicht deutliche Fortschritte, wenngleich hier im Vergleich zum Ziel Eindämmung der absoluten Armut noch deutlich mehr zu tun ist.

Trotz dieser Lichtblicke am unteren Ende der Einkommensverteilung vermittelt dieser grobe Blick auf die Zahlen den

1 Diese Zahlen stammen aus <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/>.

2 Die Grenze ist inhaltlich gesehen definiert als jenes Einkommen, das ein Individuum in seiner jeweiligen Umgebung haben muss, um einen Mindeststandard der Lebensmittelversorgung, Kleidung, Gesundheitsversorgung und Wohnung zu gewährleisten.

3 Genauer: Bei einer Grenze von 1 US-Dollar/Tag (bis 2005 die Weltbank-Armutschwelle) von 15,4 auf 5,7%, bei einer Grenze von 1,5 US-Dollar/Tag von 20,2 auf 7%; und bei einer Grenze von 2 US-Dollar/Tag von 29,6 auf 10,6%.

4 Vgl. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/gmr/gmr2014/GMR_2014_Full_Report.pdf.

Eindruck eines erheblichen globalen Ungleichheitsproblems. Wirtschaftlicher Wohlstand ist zwischen und innerhalb der verschiedenen Regionen der Welt sehr ungleich verteilt. Die aktuelle politische Diskussion lässt klar erkennen, dass das momentan existierende Niveau der globalen Ungleichheit weitgehend als inakzeptabel hoch empfunden wird. Wir müssen an dieser Stelle offenlassen, ob das globale Wirtschaftssystem, insbesondere der internationale Handel und der internationale Kapitalverkehr (Portfolioinvestitionen und internationale Direktinvestitionen), kausal für die hohe Ungleichheit in der Welt verantwortlich sind. Die Kausalitätsfrage muss auf konkrete Fälle und Szenarien bezogen gestellt und empirisch untersucht werden; sie verweigert sich einer einfachen, pauschalen Antwort.⁵ Eines scheint allerdings klar: Die aktuelle politische Diskussion wird nicht getragen von dem Vertrauen darauf, dass das globale Wirtschaftssystem gewissermaßen automatisch einen signifikanten Beitrag zur Verringerung der globalen Ungleichheit leisten wird. Sie spiegelt vielmehr die Überzeugung wider, dass die gebotene Verringerung der globalen Ungleichheit wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf konstituiert. Zumindest die Überzeugung, dass kluges wirtschaftspolitisches Handeln mit Bedacht auf globale Ungleichheit Linderung verschaffen kann. Eine Idee, die in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert wird und auch in beachtlichem Ausmaß zu konkreten Maßnahmen geführt hat, ist die des »fairen Handels«. Wir wollen uns hier im Folgenden fragen, was »fairer Handel« an verschiedenen Stellen der politischen Diskussion de facto bedeutet und welche Bedeutung dem Konzept des »fairen Handels« für die Lösung des Ungleichheitsproblems zukommen kann.

»Trade that is not only free, but fair«: Oxymoron oder Tautologie?

Kann freier Handel überhaupt fair sein? Oder ist freier Handel immer automatisch fair? Dies sind Fragen, die in Politik und Gesellschaft mit zunehmender Dringlichkeit diskutiert werden.

Präsident Barack Obama verweist in Reden der letzten Jahre gerne auf das Ziel, freien und fairen Handel weltweit zu sichern: »trade that is not only free, but also fair«. ⁶ Dieser Relativierung der Idee des Freihandels würde wohl fast jeder Politiker zustimmen. Zwar sind beides, Freiheit und Fairness, jeweils positiv besetzte Begriffe, aber bezogen auf Handel scheint es notwendig, Freiheit durch das Gebot der Fairness einzuschränken. Darin spiegelt sich wider, dass die Idee des Freihandels in den letzten Jahren erheblich an Strahlkraft

eingebüßt hat, auch – und vielleicht hauptsächlich – weil der ungehemmte globale Kapitalismus in den Augen vieler Menschen ursächlich verantwortlich ist für als unfair empfundene Zustände der Einkommens- und Vermögensungleichheit.

Ein Kernproblem der Debatte liegt darin, dass verschiedene Kommentatoren ganz Unterschiedliches mit dem Begriff der Fairness verbinden. Es lassen sich mindestens drei unterschiedliche Bedeutungen ausmachen.

Fairness: Reziprozität in der Handelspolitik

Die erste Bedeutung taucht regelmäßig auf, wenn der amerikanische Präsident von seiner Handelspolitik spricht, zum Beispiel von den in Verhandlung befindlichen transatlantischen (TTIP) und transpazifischen (TTP) Abkommen. Wenn er in diesem Zusammenhang von »trade that is not only free, but also fair« spricht, dann folgt sehr schnell der Verweis auf China. China ist für ihn – und für einen Großteil des politischen Establishments in den USA – das Beispiel eines Handelspartners, der sich nicht an die Regeln der Fairness hält, indem er sich durch Währungsmanipulation, unlautere Subventionierung von Staatsunternehmen, fehlenden Respekt vor dem geistigen Eigentum ausländischer Wettbewerber und durch strategisches Dumpingverhalten bei der Preissetzung unlautere Vorteile im internationalen Wettbewerb verschafft. Die Auswirkungen dieser Verletzung des Fairnessgebots werden dabei meist am hohen Handelsbilanzüberschuss Chinas mit den USA gemessen.

Argumente dieser Art haben in der USA Tradition; in den 1980er Jahren waren sie gegen Japan gerichtet. Im Kern wirft man dem Handelspartner fehlende Reziprozität vor: Während der eigene Markt vermeintlich offen gehalten wird, sieht man den ausländischen Markt als durch Barrieren oder durch unterbewertete Währungen geschützt. Unabhängig davon, ob dieser Vorwurf faktisch zu Recht erhoben wird, ist aus theoretischer Sicht mitnichten klar, dass Nichtreziprozität dieser Art (einmal abgesehen von der Verletzung geistiger Eigentumsrechte) für das Inland unvorteilhaft sein soll. Geradezu abwegig schiene es, Reziprozität – oder »Fairness« – in andere Richtung gehend herzustellen, nämlich durch den Aufbau von Barrieren für den heimischen Markt.

In der Tat lehrt uns die Theorie des internationalen Handels, dass vieles von dem, was in dieser Debatte als unfaires Verhalten des Handelspartners gebrandmarkt wird, zu einer für das Inland wohlfahrtserhöhenden Verbesserung der Terms of Trade (relative Preise der importierten und exportierten Güter) führt.⁷ In der Verkenning dieses Wirkungskanals und in der

⁵ Wir unternehmen aus diesem Grunde hier erst gar nicht den Versuch, die umfangreiche Literatur zu dieser Frage zusammenzufassen.

⁶ Konkret z.B. in der »State of the Union Address« am 20. Januar 2015: »That's why I'm asking both parties to give me trade promotion authority to protect American workers, with strong new trade deals from Asia to Europe that aren't just free, but are also fair.« (vgl. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>).

⁷ Das gilt – mit wenigen Ausnahmen – auch für Dumping. Rechtliche Vorkehrungen für Anti-dumping nehmen extensiv Bezug auf den positiv konnotierten Begriff des »fair value« als Kriterium für die Feststellung von Dumping. Aufgrund ausländischer Konkurrenz aus dem Markt gedrängt zu werden, ist für einzelne Firmen nie angenehm, aber essentieller Bestandteil der Vorteilhaftigkeit der internationalen Arbeitsteilung für ganze Länder.

Obsession mit ausländischen Handelsbilanzüberschüssen als Signal für mangelnde Fairness, sowie in der Gleichsetzung solcher Überschüsse mit dem Verlust inländischer Jobs, erkennt man die grundsätzlich merkantilistische Orientierung, die hinter dieser Idee von fairem Handel steckt. Diese Bedeutung von Fairness verkennt die Natur der Vorteilhaftigkeit des internationalen Handels, die auf Tausch beruht, und nicht auf dem Export per se. Das ist schon oft betont worden, und es bedeutet hier schlicht und einfach, dass in diesem Sinne verstandene Fairness im internationalen Handel kein Desiderat sein kann; auch nicht mit Blick auf das Ungleichheitsproblem.

Zwei Dinge müssen hier allerdings noch betont werden. Erstens ist die der multilateralen Handelsliberalisierung gemäß WTO innewohnende Reziprozität im Abbau von Barrieren keineswegs verkehrt. Das Gegenteil ist der Fall. Man spricht hier manchmal auch von einer doppelten Dividende: dem Vorteil durch die eigene Handelsöffnung, und jenem, der zusätzlich durch reziprokes Verhalten entsteht.

Und zweitens bedeutet es nicht, dass ein Land nichts gegen Ungleichheit tun kann oder soll. Dass die Zunahme des internationalen Handels, sei sie nun bedingt durch »unfaire« Praktiken der Handelspartner oder durch geringere Transport- und Kommunikationskosten, die Einkommensungleichheit innerhalb eines Landes erhöhen kann, ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern auch empirisch relevant. Aber diese Handelszunahme unter Verweis auf Fairness gegenüber den (potenziellen) Verlierern durch künstliche Barrieren zu vereiteln, kann schwerlich als Verbesserung bezeichnet werden. Zumindest ist es eine ineffiziente (»zweitbeste«) Politik. Die effiziente (»erstbeste«) Politik besteht in einer Kompensation der Verlierer durch verzerrungsfreie Maßnahmen der Einkommensumverteilung. Wenn ein bestimmtes Maß an Ungleichheit nach den Wertvorstellungen einer Gesellschaft als inakzeptabel gilt, dann kann und soll die Wirtschaftspolitik diese Ungleichheit korrigieren, egal ob die Ungleichheit durch als »unfair« empfundenen Verhalten von Handelspartnern entstanden ist oder durch technischen Fortschritt (im Ausland oder auch im Inland). Aber sie sollte dies tunlichst nicht mit Handelspolitik tun, die stets mit starken Preisverzerrungen verbunden ist.

Fairness: Beachtung von Standards

Eine zweite Interpretation des Begriffes Fairness stellt auf Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards ab. Das Argument ist, dass Handel unfair sein kann, wenn in unterschiedlichen Ländern die Produktion in unterschiedlicher Weise von teuren sozial- oder umweltrechtlichen Vorschriften betroffen ist. Dann, so wird argumentiert, läge kein »level playing field« vor, und freier Wettbewerb sei schädlich. Man begegnet diesem Argument vor allem in den USA und in der EU. Es führt zu der Forderung, durch Handelsabkommen (oder auch durch unilaterale Handelspolitik) sicherzustellen, dass die Handelspartner ihre Regulierung auf das Niveau der USA

oder der EU anheben. In der Tat begegnet man diesem Argument auch bezogen auf die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU, auch und gerade vor dem Hintergrund des momentan verhandelten Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens.

Dieser Fairnessgedanke scheint zunächst nobler als die unter a) skizzierte Argumentation unfairer Handelspolitik. Dort ging es um vermeintlichen Schaden für das Inland, egal ob der fragliche Handel im Ausland Schaden anrichtet. Hier geht es vorgeblich um die Sorge des Inlandes um Schaden, der im Ausland (bei ausländischen Arbeitnehmern bzw. der ausländischen Umwelt) oder für die Welt als Ganzes (etwa durch CO₂-Ausstoß) entsteht.

Gleichwohl birgt auch diese Ebene der Argumentation Probleme. Zunächst scheint es problematisch, das »level playing field« über *einheitliche* Standards zu definieren. Länder in unterschiedlichen Entwicklungsstufen, mit unterschiedlichen kulturellen, klimatischen und geologischen Voraussetzungen mögen gute Gründe dafür haben, unterschiedliche Umweltstandards zu setzen. So mag es in einem Land in der Sahelzone viel wichtiger sein, hohe Standards beim Gewässerschutz zu haben und niedrigere im Luftschutz, und in einem Land in einer anderen Klimazone mag es umgekehrt sein. Eine einheitliche Regulierung würde niemals für beide Länder passen, und zwar weil – technisch gesprochen – der Schattenpreis für das mit der Regulierung hergestellte öffentliche Gut verschieden ist. Mit freiem Handel würde sich dann dieser Schattenpreis anpassen, weil sich die relative Nützlichkeit unterschiedlicher Regulierungsvorhaben verändert. Das eigentliche Ziel darf also hier nicht die Einheitlichkeit der Standards sein, sondern die Internalisierung der jeweils gegebenen externen Effekte. Die Betrachtung der Problematik unter der *internationalen* »Fairnesslupe« verstellt den Blick auf das, worum es eigentlich geht, nämlich dass die Preise der international gehandelten Güter tunlichst die jeweils (auch im Ausland) gegebenen Opportunitätskosten korrekt widerspiegeln.⁸

Bei Arbeits- und Sozialstandards ist die Sache insofern anders, als es einen Grundkanon von Normen gibt, die in der Tat den Charakter *universeller* Menschenrechte haben (z.B. das Verbot von Kinderarbeit oder Sklaverei), die nicht durch die besondere Situation eines Landes relativiert werden dürfen. Aber die politische Diskussion geht häufig sehr viel weiter, etwa wenn deutsche Gewerkschaften fordern, andere Länder müssten die Arbeits- und Sozialstandards Deutschlands übernehmen. Zunächst mutet diese Forderung altruistisch an. Sie zielt darauf ab, dass auch die Arbeitnehmer anderer Länder an den Segnungen des hierzulande errungenen sozialen Fortschrittes teilhaben sollen, und Handelsabkommen bzw. die Handelspolitik bieten dafür ein Einfallstor. Oftmals

⁸ Man beachte hier noch einmal, dass dieses Anliegen dem unter a) diskutierten Fairnessgedanken fremd ist. Auch bei Dumping geht es typischerweise nur um die privaten Kosten des ausländischen Herstellers.

besteht aber der Verdacht, dass hinter dem Export von eigener Regulierung ein protektionistisches Motiv steht, nämlich der Schutz der eigenen Arbeitsmärkte vor unliebsamem internationalem Wettbewerb. Zumindest besteht die Gefahr des Missbrauchs dieser an sich positiv besetzten Idee für die Verfolgung partikulärer Gruppeninteressen.

Jenseits jener Standards, die den Charakter universeller Menschenrechte haben, existiert ein großer Bereich, in dem die einzelnen Länder unter Beachtung ihrer jeweiligen Präferenzen und technologischen Gegebenheiten ihre eigenen optimalen Standards finden müssen. Diese länderspezifischen optimalen Standards und Institutionen sind integraler Bestandteil jener Ländercharakteristika, die die komparativen Vorteile der Länder bestimmen.⁹ Eine darauf basierende internationale Arbeitsteilung gereicht beiden Seiten des internationalen Handels (wenn auch meist nicht allen Individuen) zum Vorteil. Ins Extrem gedacht ist die Vorstellung einheitlicher Standards vergleichbar mit der absurden Forderung der »Einebnung« komparativer Vorteile im Namen der Fairness.¹⁰

Fair Trade

Die dritte Bedeutung von Fairness im internationalen Handel besinnt sich auf die eigentliche Bedeutung des Wortes: Es geht um faire Aufteilung des Wohlstandszuwachses, der durch internationale Arbeitsteilung bzw. durch ein bestimmtes Handelsliberalisierungsabkommen entsteht. Dabei kommen wir zunächst wieder auf die bereits erwähnten Terms of Trade, allerdings mit einem entscheidenden Unterschied. Während sich das Fairnessgebot dort in merkantilistischer Weise gegen »unfair« billige Importe wendet, um vermeintlichen Schaden im Inland zu vermeiden, geht es hier um die in den Industrieländern existierende Sorge, dass den Entwicklungsländern aufgrund niedriger Exportgüterpreise ein unfair kleiner Anteil der Wohlstandsgewinne aus dem internationalen Tausch (»gains from trade«) zufällt.

Man fragt natürlich hier sofort nach dem Kriterium für faire relative Preise. Zunächst ist der normativen Theorie des internationalen Handels die Kategorie der Fairness von Terms of Trade fremd. Was die Theorie stets betont, ist, dass ein kleines Land – ceteris paribus – stärker durch Öffnung gegenüber Handel profitieren kann als ein großes Land. Für ein kleines Land bedeutet Handel eine starke Zunahme der Nachfrage nach seinen Exportgütern und somit im Marktgleichgewicht eine starke Erhöhung seiner Exportpreise. Für

ein großes Land hingegen macht internationaler Handel keinen großen Unterschied. Dies scheint ein bisschen im Widerspruch zum Tenor der entwicklungspolitischen Debatte, in der Ländergröße im Zweifel als Vorteil gesehen wird. Aber die Erkenntnis hilft hier nicht weiter, weil viele Entwicklungsländer de facto sehr groß sind und weil Entwicklungsländer häufig wenig differenzierte Exportgüter anbieten, für deren relative Preise jeweils das gesamte Weltmarktangebot relevant ist, und nicht das Exportangebot eines einzelnen (wie auch immer kleinen) Entwicklungslandes.¹¹

Grundsätzlich fällt den relativen Preisen – im internationalen Handel, wie auch bei nicht-handelbaren Gütern – die Funktion der Herstellung eines Marktgleichgewichts zu, das dem Kriterium der Effizienz genügen soll, und nicht dem Gebot der Fairness. Effizienz impliziert allerdings unverzerrte Preise, und Preisverzerrungen entstehen u.a. dann, wenn einzelne Akteure Marktmacht haben. In solchen Fällen ist nicht nur die Effizienz verletzt, sondern es ist damit häufig auch ein als unfair empfundenen Ausbeutungsverhältnis verbunden, z.B. Ausbeutung der Konsumenten durch einen Monopolanbieter. Aber selbst wenn die Gleichgewichtspreise unverzerrt sind, mögen sie in den Augen vieler als unfair empfunden werden, und es stellt sich dann die Frage, welche Konsequenzen sich ggf. daran knüpfen sollen.

Marktmachtbedingte Verletzung von Fairness mag in einzelnen Fällen durch Wettbewerbspolitik beseitigt werden, aber auch Wettbewerbspolitik ist nicht in erster Linie der Idee der Fairness verpflichtet, sondern der Markteffizienz. Vor allem aber scheint der Verweis auf Wettbewerbspolitik im entwicklungspolitischen Kontext ins Leere zu gehen, denn der praktisch relevanteste Fall ist hier wohl die Marktmacht auf der Nachfrageseite bei internationalen Vertriebsstrukturen für klassische Exportgüter von Entwicklungsländern, wofür es schlichtweg keine schlagkräftigen wettbewerbspolitischen Institutionen gibt.

Es bleibt also die Frage nach möglichen Konsequenzen, die sich an den zunächst subjektiven Befund knüpfen, dass ganz bestimmte relative Preise im Handel mit Entwicklungsländern unfair sind, mit oder ohne Marktmacht im Hintergrund. Nachdem Fairness eine inhärent individuelle Kategorie ist, stellt sich diese Frage zunächst auf individueller Ebene. Eine lange Literatur zum Thema »fair wages« zeigt, dass Individuen ihrer Präferenz für Fairness unter gewissen Bedingungen durch entsprechendes Verhalten Ausdruck verleihen können und dass daraus im Ergebnis »fairere« Preise resultieren. Indes geht es dort in der Regel um das Verhalten dessen, der sich selbst als unfair behandelt fühlt. Im Kontext von unfairen Terms of Trade im Handel mit den Entwicklungsländern wird man davon ausgehen müssen, dass die-

⁹ Diese Vorstellung von institutionell bedingten komparativen Vorteilen ist mittlerweile fest etabliert, insbesondere bezogen auf Institutionen für Finanz- und Arbeitsmärkte (vgl. Nunn und Treffer 2014).

¹⁰ Wie Lawrence (2007) anmerkt, ist das wohl ein Grund dafür, dass Fairness in den Lehrbüchern zur Theorie des Internationalen Handels weitestgehend fehlt: »Fairness Metaphors such as the level playing field can be highly misleading when our theories of comparative advantage tell us that trade occurs precisely because the field is sloped in one direction or another« (S. 1007).

¹¹ Wir gehen hier bewusst nicht auf die lange entwicklungstheoretische Debatte über die Frage der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade für (Primärgüter exportierende) Entwicklungsländer ein (sogenannte Prebisch-Singer-Hypothese); vgl. dazu Harvey et al. (2010).

ses Paradigma nicht weiterhilft. Das Grundproblem resultiert hier gerade aus dem Mangel an effektiven Handlungsoptionen seitens der durch geringe Exportgüterpreise benachteiligten Personen in den Entwicklungsländern.

Nun wissen wir allerdings aus vielen experimentellen Studien, dass Präferenzen für Fairness auch im altruistischen Sinne empirisch relevant sind. Das sollte eigentlich bedeuten, dass ein Anreiz für »faïres« Verhalten auch auf der anderen Seite, d.h., bei den Nachfragern der Entwicklungsländerexporte in den Industrieländern gegeben sein muss. Kann man das Fairnessgebot im internationalen Handel also auf dezentrale Weise dem altruistischen Verhalten von Individuen in den Industrieländern anheimstellen?

Die Antwort darauf ist wohl ein partielles Ja, denn man beobachtet eine breit aufgestellte soziale Bewegung mit zahlreichen NGOs, die dieses Verhalten durch Initiativen der Produktauszeichnung mit Fair Trade Labels hervorrufen wollen.¹² Diese Bewegung war und ist primär auf höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen von Produzenten ausgerichtet, sie erfasst aber auch breitere und weniger klar definierte Anliegen unter dem Sammelbegriff der Nachhaltigkeit. Insgesamt erfasst sie weltweit mittlerweile mehr als eine Million Produzenten, weitestgehend im Bereich landwirtschaftlicher Primärgüter (vgl. Dragusanu et al. 2014).

Die ökonomische Funktion dieser weitestgehend zivilgesellschaftlich organisierten Bewegung ist ebenso einfach wie wichtig. Geht man davon aus, dass die zuvor genannten Präferenzen für Fairness auch konkret in Zahlungsbereitschaft münden, und nur dann wird man von echten Fairnesspräferenzen sprechen können, so stehen Produzenten und Konsumenten vor einem Informations- und Koordinationsproblem. Ohne zuverlässiges Instrument der Differenzierung zwischen Produkten, die unter Beachtung von Fairness erstellt bzw. vertrieben worden sind, wird es schlichtweg keinen Markt für Fair-Trade-Güter geben. Gelingt es jedoch, dieses Problem durch eine »Zertifizierungsindustrie« zu lösen, so entsteht durch die Etablierung eines Marktes für solche Güter eine Pareto-Verbesserung.¹³ Der Fairnessgedanke kommt zum Tragen: Produzenten in den Niedriglohnländern erhalten höhere Löhne oder arbeiten allgemein unter besseren Bedingungen. Zugleich werden genuine Präferenzen der Nachfrager befriedigt. Die Teilnahme an diesem Markt erfolgt auf beiden Seiten selbstselektiert, also freiwillig, so dass dabei niemand schlechter gestellt wird.

Natürlich wird dieser Markt für Fair-Trade-Produkte nicht die gesamte Nachfrage decken, es sei denn die Präferenz für

¹² Man beachte hier den Unterschied zwischen Fair Trade als allgemeinem Begriff (wie hier verwendet) und Fairtrade, der Bezeichnung für das Zertifizierungssystem von *Fairtrade International*, einer Dachorganisation für verschiedene Initiativen in Richtung Fair Trade.

¹³ Vgl. dazu die in Dragusanu et al. (2014) erwähnte Literatur.

Fairness ist hinreichend stark ausgeprägt.¹⁴ Das Problem wird eben nur in dem Maße gelöst, in dem die angestrebte Fairness sich auch in Zahlungsbereitschaft niederschlägt und in dem das zuvor genannte Koordinationsproblem durch eine »Zertifizierungsindustrie« lösbar ist. Die verfügbare empirische Evidenz zeigt, dass die Konsumenten in Industrieländern mit Blick auf Fair Trade in beachtlichem Maße Präferenz (im Sinne von konkret geäußelter Zahlungsbereitschaft) für Fairness äußern.¹⁵ Das mag aber aus der Sicht der Wirtschaftspolitik noch deutlich zu wenig sein, in welchem Falle dem Fairnessgebot auf dezentrale Weise, d.h. durch individuelles Verhalten, nicht hinreichend Rechnung getragen wird.

Der Fairnessgedanke geht, sowohl was die geäußerte Zahlungsbereitschaft anlangt, als auch was die konkrete Organisation von Fair-Trade-Systemen anlangt, weit über faire Terms of Trade im engeren Sinne hinaus. In der Tat zielt Fair Trade nicht auf eine Korrektur der als unfair empfundenen Terms of Trade in der herkömmlichen Definition ab, sondern auf die Erhöhung der Löhne für Arbeit in der Produktion von Exportgütern in Entwicklungsländern, relativ zu den Exportgütern der Industrieländer. Manchmal wird hier von *faktoriellen* (konkret »single factorial«) Terms of Trade gesprochen. Bei einem funktionierenden Fair-Trade-System sind diese faktoriellen Terms of Trade bei der Produktion von Fair-Trade-Produkten höher als bei anderen Produkten. Zugleich aber knüpfen die existierenden Systeme das Fair Trade Label auch an die Einhaltung von Arbeitsstandards im weiteren Sinne sowie an Umweltstandards, die nicht zwingend mit höheren Löhnen verbunden sind.¹⁶ Die Zahlungsbereitschaft der Fair-Trade-Nachfrage zielt hier also auf eine »faire Bepreisung« anderer Faktoren als Arbeit ab, z.B. des Faktors Umwelt.

Umgekehrt kann eine Erhöhung der faktoriellen Terms of Trade auch ohne Erhöhung der Preise für die Nachfrager in Industrieländern zustande kommen. Das ist dann der Fall, wenn das Fair Trade Label an Vertriebsstrukturen ohne Monopsonrenten (bei großen internationalen Handelshäusern) geknüpft sind, wenn also die zunächst vorhandenen Monopsonrenten durch Änderung der Vertriebsstrukturen an die Produzenten weitergegeben werden.

Auch muss damit gerechnet werden, dass die Entstehung von Märkten für Fair-Trade-Produkte ihrerseits ganz spezifischen

¹⁴ Stähler und Richardson (2014) untersuchen die Frage, wie eine Verringerung der Handelskosten (Globalisierung) die Zahl und den Marktanteil der »Fair-trade«-Produzenten im Marktgleichgewicht verändert. Dabei zeigt sich u.a., dass Informationsasymmetrien zwischen dem Fair-Trade-Käufer und dem Fair-Trade-Produzenten dazu führen können, dass im Zuge der Globalisierung der Anteil der Fair-Trade-Produzenten relativ zu anderen Produzenten abnimmt (bei gegebenen Präferenzen für Fairness).

¹⁵ Vgl. dazu wieder Dragusanu et al. (2014).

¹⁶ Hier erkennt man auch eine Verbindung zum Fairnessgedanken in der unter b) diskutierten Fassung. Der entscheidende Unterschied ist der, dass »Fair-trade«-Systeme auf Freiwilligkeit beruhen und nicht auf die hoheitliche Durchsetzung von Standards abzielen.

Marktunvollkommenheiten unterliegt, die im Extremfall auch dazu führen können, dass solche Märkte erst gar nicht entstehen. Ob Fair-Trade-Systeme ihr eigentliches Ziel erreichen, hängt insbesondere davon ab, ob es gelingt, die Zertifizierung auf verlässliche Weise mit den gewünschten Kriterien auf Seiten der Produzenten zu verknüpfen. Im Einzelfall wird wohl fast unvermeidbar mit dem Problem asymmetrischer Information und mit nicht perfekt funktionierenden Anreizstrukturen bei der Selbstselektion von Produzenten zu rechnen sein.

Dragusanu et al. (2014) resümieren die verfügbare empirische Evidenz zur Effektivität existierender Fair-Trade-Systeme und kommen insgesamt zum Schluss, dass die intendierten Resultate vielfach erreicht wurden: »Fair Trade works«. Allerdings ist der Beitrag dieser Idee zur Lösung des Problems der Ungleichheit insgesamt doch sehr bescheiden. Die beschränkte Zahlungsbereitschaft für Fairness auf Seiten der Nachfrager in den Industrieländern, wie auch die Anreiz- und Informationsprobleme bei der Implementation von Fair-Trade-Systemen setzen der Fair-Trade-Idee doch deutliche Grenzen.

Resümee

Wie lautet nun die Antwort auf die eingangs gestellte Frage zur Beziehung zwischen Free Trade und Fair Trade? Die ersten beiden der oben diskutierten Bedeutungen von Fairness führen typischerweise zur Forderung, dass Handel im Namen der Fairness durch aktive Wirtschaftspolitik beeinflusst werden muss. In diesem Sinne insinuiert sie also ein Oxymoron. Indes führt die Vorstellung dieses Oxymorons, wie wir gezeigt haben, auf sehr problematische Pfade. Das Oxymoron besteht eher in umgekehrter Richtung: Zu Leitideen der Wirtschaftspolitik erhoben, führen diese Vorstellungen von Fairness tendenziell zu einer Minderung der Vorteile aus internationalem Handel.

In der dritten Bedeutung des Begriffes Fairness kommt man zunächst weder zu einem Oxymoron, noch zu Trivialität. Die Idee des Freihandels basiert auf einem funktionierenden Preissystem, und die resultierenden Preise handelbarer Güter sind weder von vornherein in Einklang mit subjektiven Fairnessvorstellungen, noch stehen sie zwingend im Widerspruch dazu. Fair-Trade-Initiativen sind taugliche Maßnahmen zur dezentralen Umsetzung von Fairnessvorstellungen, wo die Marktpreise diesen Vorstellungen widersprechen, solange damit auch private Zahlungsbereitschaft verbunden ist. Aber diesen Initiativen sind aus praktischer Sicht doch deutliche Grenzen gesetzt.

Es bleibt also die Frage nach wirtschaftspolitischem Handlungsbedarf, der sich aus den Grenzen der dezentralen Umsetzung von Fairnessvorstellungen ergibt, sei es aufgrund beschränkter individueller Zahlungsbereitschaft, sei es aufgrund von Anreiz- und Informationsproblemen bei Fair-Trade-Systemen. Aus diesen Grenzen resultiert wohl die auf

breiter Front erhobene Forderung, den Fairnessgedanken auch auf handelspolitischer Ebene, z.B. bei der Formulierung von Handelsabkommen, aufzugreifen – sehr prominent erhoben z.B. von Stiglitz und Charlton (2005).

Ein faires Welthandelssystem?

Nach welchen Leitlinien kann auf wirtschaftspolitischer Ebene, also zentral, für ein faires Welthandelssystem gesorgt werden? Man kann die Fairness des Welthandelssystems im Hinblick auf die Ungleichheit zwischen verschiedenen Ländern einerseits an *konkreten Ergebnissen* messen, andererseits aber auch an den *prozeduralen Vorkehrungen*, die den Interessen der armen Länder der Welt von vornherein gebührendes Gewicht beimessen und es den Regierungen dieser Länder mehr oder weniger leicht machen können, auf dem internationalen Parkett der Handelspolitik ihre Interessen zu verfolgen. Hier steht natürlich in erster Linie die WTO auf dem Prüfstand. Darüber hinaus aber kann man auch prüfen, ob und wie dem Fairnessgedanken in regionalen Handelsabkommen, wie etwa dem gegenwärtig verhandelten Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP), Rechnung getragen werden kann.

Die relative Bedeutung dieser beiden Ebenen mag man unterschiedlich einschätzen. Einerseits kann man argumentieren, dass am Ende immer das Ergebnis zählen sollte, egal wie es zustande gekommen ist. Dies impliziert unstrittige Kriterien und empirische Methoden zur Beurteilung der Fairness von Ergebnissen. Man kann aber, im anderen Extrem, auch argumentieren, dass ein Ergebnis dann automatisch als fair gelten soll, wenn es auf faire Weise zustande gekommen ist. Damit liegt die gesamte Last der Verantwortung für Fairness auf den prozeduralen Kriterien. Beide Extreme scheinen aus praktischer Sicht problematisch.

Was die Ergebnisseite betrifft, muss hier wohl an erster Stelle auf die handelspolitischen Implikationen der Agrarpolitiken in vielen Industrieländern, insbesondere in der EU, den USA und Japan, verwiesen werden. Diese Politiken zielen fast durchwegs auf Preisstützung für diverse Agrarprodukte in den Industrieländern ab, die natürlich bei im Prinzip offenen Märkten handelspolitisch durch Importzölle bzw. Exportsubventionen gestützt werden muss.¹⁷ Dadurch wird das Angebot der Industrieländer bei diesen Gütern künstlich erhöht, was deren Weltmarktpreise senkt und aus der Sicht jener Entwicklungsländer, die diese Güter ebenfalls exportieren, zu einer Verschlechterung der Terms of Trade führt. Darüber hinaus führt es bei gegebenen exogenen Schocks zu einer Erhöhung der Weltmarktpreisvolatilität, denn bedingt durch die perfekte Abschottung der Industrieländer gegenüber Preisschwankungen fällt die Preisanpassung auf den Welt-

¹⁷ Eine umfassende Darstellung dieser Agrarpolitiken findet man in Peterson (2009).

märkten stärker aus, als es sonst der Fall wäre. Auf diese Zusammenhänge ist schon unzählige Male hingewiesen worden (vgl. z.B. Panagariya 2005), bislang mit wenig Erfolg, was die tatsächliche Politik anlangt. All dies hat insofern mit dem globalen Welthandelssystem zu tun, als diese Agrarpolitiken nur deswegen so entstehen konnten, weil der Agrarsektor bis zur Uruguay-Runde des GATT aus allen Liberalisierungsbemühungen völlig ausgeklammert blieb.

Was die Ergebnisperspektive betrifft, steht man vor einer enormen methodischen Herausforderung. Wie kann man empirische Befunde betreffend die globale Ungleichheit auf solide Weise dem Welthandelssystem zurechnen? Wir haben auf dieses Problem oben schon hingewiesen. Man kann die Frage aber auch etwas stärker fokussiert angehen, und zwar im Sinne der Aufteilung der »gains from trade« bzw. der Vorteile, die aus einem konkreten Handelsabkommen (regional oder multinational) erwachsen, auf Industrie- und Entwicklungsländer. Die Ökonomie hat eine mittlerweile schon lange Tradition der Entwicklung und Anwendung von Simulationsmodellen, die diese Frage zu beantworten erlauben. Allerdings ist dabei bislang Fairness als Kriterium kaum je aufgetaucht, wenngleich normative Perspektiven (d.h., länderbezogene Wohlfahrtskriterien) an sich traditionell eine dominierende Rolle spielen.

Legt man bei der Analyse handelspolitischer Maßnahmen den Schwerpunkt auf die Ergebnisse in den armen Ländern der Welt, so stößt man unweigerlich auf das Problem, dass diese entscheidend davon abhängen, welche Wirtschaftspolitiken in diesen Ländern verfolgt werden. Man kann also argumentieren, dass ein konkretes Handelsabkommen (auf WTO-Ebene, oder ein regionales Abkommen wie die TTIP) nicht per se als fair oder unfair eingestuft werden kann, sondern nur mit Bezug auf bestimmte Wirtschaftspolitiken der armen Länder. Dieses Argument birgt natürlich die Gefahr der Immunsierung gegenüber der Fairnesskritik, indem man auf Begleitmaßnahmen seitens der Entwicklungsländer verweist, die vermeintlich für eine faire Aufteilung des Handelsgewinns notwendig sind. Dies können aber mitunter Maßnahmen sein, die in diesen Ländern – aus welchen Gründen auch immer – schlichtweg nicht implementierbar sind. Letztlich führt dies in eine Auseinandersetzung mit der Frage, in welcher Sequenz die verschiedenen Maßnahmen zur Verringerung der globalen Ungleichheit gesetzt werden sollen. Was die Fairness von Handelsabkommen anlangt, so kann man dieses Problem praktisch wohl nur dadurch lösen, dass bei der Impactanalyse jeweils die momentan verfolgten Wirtschaftspolitiken der armen Länder (wie auch immer schlecht diese eingestuft werden mögen) zugrunde gelegt werden.

Für Stiglitz und Charlton (2005) ist eine Ex-ante-Ergebnisanalyse unter Verwendung eines Simulationsmodells, das in seinen Annahmen speziell auf die Fairness zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zugeschnitten ist, ein unverzicht-

bares Element eines fairen multilateralen Handelssystems. Damit sind wir eigentlich bereits auf der prozeduralen Ebene. Was das Ergebnis anlangt, verlangen Stiglitz & Charlton (2005) von einem fairen Abkommen, dass die Impactanalyse für die Entwicklungsländer höhere Gewinne (in Prozent des Inlandsprodukts) erwarten lässt als für die Industrieländer. Dieses Kriterium ist natürlich problematisch. Die Positivsummennatur des Handels gemäß komparativer Vorteile impliziert, dass gut konzipierte Szenarien der Handelsliberalisierung allen Ländern zum Vorteil gereichen. Will man tatsächlich auf Pareto-Verbesserungen verzichten, wenn sie die globale Ungleichheit erhöhen? Ein typischer Fall ist hier wohl die Beseitigung der Agrarprotektion in den Industrieländern, von der die Industrieländer wahrscheinlich noch mehr profitieren würden als die Entwicklungsländer.¹⁸ Auch fragt man sich, ob bei hinreichend unstrittig festgestellten negativen Auswirkungen auf einzelne Länder nicht an Kompensationszahlungen gedacht werden sollte.

Prozedurale Fairness scheint leichter zu beurteilen als ergebnisorientierte Fairness. Dabei kommt man sehr schnell auf die Grundpfeiler der WTO: Offenheit und Nichtdiskriminierung.¹⁹ Offenheit bedeutet hier zweierlei: Zum einen auf Länderebene die Offenheit von Organisationen und Abkommen für die Teilnahme bzw. Mitgliedschaft. Zum anderen die Offenheit von Märkten, hier verstanden als Gütermärkte (nicht als Länder), gegenüber Wettbewerb.

Die Zunahme der Mitgliedschaft von 23 Signatarstaaten des GATT (Genfer Abkommen von 1947) auf einen aktuellen Stand von 160 Mitgliedsländern lässt die WTO fraglos als offene Organisation erscheinen. Man sollte allerdings hier nicht übersehen, dass die Erlangung der Mitgliedschaft über die Zeit hinweg immer schwieriger und kostspieliger geworden ist.²⁰ Innerhalb der WTO stellt sich die Frage der Offenheit und Nichtdiskriminierung bezüglich der etablierten Verfahren für »contingent protection« (Anti-Dumping, Safeguard, Countervailing Duties) und für die diversen Streit-schlichtungsprozeduren. Beides ist wohl in formalem Sinne gegeben. Aber die unterschiedlich starke Inanspruchnahme dieser Verfahren durch Industrie- und Entwicklungsländer deutet schon darauf hin, dass diese Verfahren durch monetäre und administrative Hürden charakterisiert sind, die de facto zu einer Diskriminierung der Entwicklungsländer führen (vgl. wieder Stiglitz und Charlton 2005, S. 83).

Ähnlich verhält es sich bei den Verhandlungen für multilaterale Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO (momentan die noch immer andauernde Doha-Runde). Prozedurale Fair-

¹⁸ Vgl. auch Lawrence (2007). Es sei nicht unerwähnt, dass Stiglitz und Charlton (2005, S. 76) dieses Problem sehr wohl diskutieren und für solche Fälle eine Aufweichung ihres Fairnesskriteriums zulassen wollen.

¹⁹ Das WTO-Prinzip der Reziprozität wird hier bewusst ausgelassen; wir verweisen auf unsere Kritik dieses Prinzips im Unterabschnitt »Fairness: Reziprozität in der Handelspolitik«.

²⁰ Es stellt sich hier z.B. die Frage, warum der WTO-Beitritt ein mehrere hundert Seiten umfassendes Abkommen mit teils schmerzhaften Konzessionen erfordern soll.

ness bedingt zweifellos Offenheit und Transparenz für alle Mitgliedsländer in den jeweils laufenden Beratungen. Aber Offenheit und Transparenz kommen nicht ohne Kosten. Zum einen verursachen sie Verfahrenskosten auf der WTO-Ebene. Vor allem aber erfordert die effektive Verwendung der offen und transparent zugänglichen Information auch Kosten für die einzelnen Mitgliedsländer. Diese Kosten können von Land zu Land unterschiedlich hoch sein (etwa in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von geschultem Verhandlungspersonal), und für arme Länder können sie mitunter zu einem kritischen Problem werden. Offenheit und Transparenz sollte bewusst so gestaltet werden, dass diese Kosten auch für arme Länder in zumutbarem Rahmen bleiben.

Vor dem Hintergrund der rasanten Zunahme von regionalen Handelsabkommen besteht eine zentrale Herausforderung der Zukunft in der Frage der Offenheit von regionalen Handelsblöcken. Gemeint ist hier nicht nur Offenheit der Märkte dieser Länder für Anbieter aus Drittstaaten, sondern vor allem Offenheit der Blöcke für die Mitgliedschaft von Ländern. Die Frage stellt sich ganz allgemein, aber auch speziell vor dem Hintergrund der globalen Ungleichheit mit Blick auf arme Entwicklungsländer. Die grundsätzliche Ächtung von diskriminierenden Regionalabkommen im Regelwerk der WTO entspringt ja eigentlich nicht der Befürchtung, dass die Mitgliedsländer sich aufgrund der Viner'schen Handelsumlenkung selbst schaden. Das tun sie ja ggf. willentlich; sie könnten es vermeiden. Die Ächtung entspringt vielmehr der Sorge um die negativen Auswirkungen, insbesondere durch Terms-of-Trade-Effekte, auf Drittländer. Diese Effekte machen solche Abkommen z.B. aus der Sicht des o.g. Stiglitz-Charlton-Ergebniskriteriums fast zwingend unfair. Drittländer können diese Effekte ja nur bedingt (über die Anwendung des Artikels XXIV/GATT im Rahmen der WTO) verhindern, und es stellt sich die Frage, ob das Recht der Teilnahme an solchen Regionalabkommen nicht viel besser und wirksamer ist für die Vermeidung von negativen Drittländereffekten als die Möglichkeit der Verhinderung. Dieses Recht könnte auf geeignete Weise im Rahmen einer Revision des WTO-Regelwerks eingeführt und gestaltet werden, es kann aber unabhängig davon im Namen der Fairness auch in den Regionalabkommen selbst vorgesehen werden. Das gilt gerade für die sogenannten »Megadeals«, wie die TTIP zwischen den USA und der EU.

Die Mitgliedschaft kann hier durchaus auch variabel und abgestuft gestaltet werden. Die High Level Working Group der USA und der EU schlägt vor, dass die EU und die USA im Rahmen ihrer TTIP ständig Konsultationen über »Regulatory Issues und Non-Tariff Barriers« führen, auch mit Blick auf die »Contingent-protection«-Verfahren im Rahmen der WTO.²¹ Hier könnte im Namen der Fairness den Entwicklungsländern eine Mitsprache, zumindest ein Anhörungsrecht bei diesen Konsultationen gewährt werden.

Wir haben oben betont, dass das Gebot der Offenheit im Namen der Fairness auch für Märkte gelten soll, und zwar gegenüber Wettbewerb. Freihandel im Sinne des Lehrbuchs, d.h., mit den damit verbundenen »gains from trade«, impliziert, dass die Märkte frei sein müssen von privatwirtschaftlicher Macht. Und da wo Konkurrenz aufgrund von natürlichen Monopolen ineffizient ist, müssen Märkte international »bestreitbar« gehalten werden. Das ist im Lehrbuch ein Gebot der Effizienz. Im internationalen Kontext kann man ergänzen, dass Monopolmacht sich faktisch in hohem Maße auch gegen die Interessen armer Länder richtet. Sie bedeutet oft Ausbeutung von Konsumenten dieser Länder durch Anbieter aus Industrieländern, und sie kann auch den Markteintritt von Anbietern aus ärmeren Ländern behindern. Wo Monopolstrukturen existieren, wird man also schwerlich argumentieren können, dass Freihandel fair sei. Die Herstellung von Wettbewerb ist somit auch ein Gebot der Fairness, gerade mit Blick auf internationale Ungleichheit.

Literatur

- Atkinson, A.B., Th. Piketty und E. Saez (2011), »Top Incomes in the Long Run of History«, *Journal of Economic Literature* 49(1), 3–71.
- Dragusanu, R., D. Giovannucci und N. Nunn (2014), »The Economics of Fair Trade«, *Journal of Economic Perspectives* 28(3), 217–236.
- Bourguignon, F. und Chr. Morrisson (2002), »Inequality among World Citizens: 1820–1992«, *American Economic Review* 92(4), 727–744.
- Harvey, D.I., N.M. Kellard, J.B. Madsen und M.E. Wohar (2010), »The Prebisch-Singer Hypothesis: Four Centuries of Evidence«, *The Review of Economics and Statistics* 92(2), 367–377.
- Lawrence, R.Z. (2007), »A True Development Round? A Review of Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton's Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development«, *Journal of Economic Literature* 45(4), 1001–1010.
- Milanovic, B. (2011), »More or Less«, *Finance & Development* 48(3), 6–11.
- Nunn, N. und D. Trefler (2014), »Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage«, in: E. Helpman, K. Rogoff und G. Gopinath (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. 4, North Holland, Amsterdam, Chapter 5, 263–315.
- Panagariya, A. (2005), »Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies«, *The World Economy* 28(9), 1277–1299.
- Peterson, E.W. F. (2009), *A Billion Dollars a Day*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Piketty, Th. und E. Saez (2006), »The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective«, *American Economic Review* 96(2), 200–205.
- Piketty, Th. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sala-i-Martin, X. (2006), »The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence. Period«, *The Quarterly Journal of Economics* 121(2), 351–397.
- Stähler, F. und M. Richardson (2014), »Fair Trade«, *Economic Record* 10(291), 447–461.
- Stiglitz, J. und A. Charlton (2005), *Fair Trade for All*, Oxford University Press, Oxford.

²¹ Das Dokument ist zugänglich unter http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/index_en.htm.



Christoph Scherrer*

Moderne Handelsabkommen: Schutz der Starken statt der Schwachen

Schutzzölle versus Patente

Schutzzölle, die die Länder der nachholenden industriellen Entwicklung potenziell vor den Unternehmen aus den Vorreiterländern schützen sollen, sind in den letzten Jahrzehnten weitgehend abgebaut worden. Zugleich ist der Schutz der Unternehmen aus den frühen Industrieländern erhöht worden und soll nun durch eine Reihe neuer Handelsabkommen (CETA, TiSA, TPP, TTIP etc.) weiter ausgebaut werden. Um was für einen Schutz handelt es sich dabei? Die neuen Abkommen schützen die kapital- und forschungsstarken Unternehmen mittels der Verankerung von geistigen Eigentumsrechten vor ärmeren Nachahmern. Sie sichern Investoren, die per Definition über erhebliche Finanzmittel verfügen, vor staatlichen Entscheidungen, die in Zeiten nationaler Schwäche gewährte Privilegien rückgängig machen wollen oder den Schutz der Beschäftigten, der Konsumierenden und der Privatsphäre erhöhen wollen. Die Europäische Union bemüht sich zudem mittels geographischer Herkunftsbezeichnungen um den Schutz derjenigen Regionen, die Dank der Nachfrage für hochwertige Nahrungsmittel in Europa sich frühzeitig eine Reputation für gute Produkte erarbeiten konnten (z.B. die Champagne für den Champagner).

Segen und Gefahren der Arbeitsteilung

Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels vertieft die Arbeitsteilung, und aus der Arbeitsteilung entsteht aufgrund effizienteren Arbeitens materieller Wohlstand. Doch die Arbeitsteilung ist nicht nur segensreich, sie birgt auch Gefahren. Neben der Entfremdung vom Arbeitsprodukt, die insbesondere am Fließband durch die Monotonie der ständig wiederholten Arbeitsgriffe erfahrbar ist, sind weltwirtschaftlich vor allem zwei Gefahren zu benennen. Erstens

erhöht die Arbeitsteilung den Bedarf an Koordination und verstärkt gegenseitige Abhängigkeiten. Die letzte Finanzkrise wies auf die Anfälligkeit der Koordination durch den Markt hin, die russische Aggression gegenüber Ukraine auf die Abhängigkeit Europas von autoritären Staaten für die Energiezufuhr und als Absatzmärkte. Zweitens führt Arbeitsteilung zur Aufteilung der Arbeit in angenehme und weniger angenehme, in gut und schlecht bezahlte Tätigkeiten. Diese Arbeitsteilung kann sich von Generation zu Generation reproduzieren, und zwar nicht nur wie im Nahbereich auffällig zwischen den Geschlechtern, sondern auch zwischen Regionen der Welt. Auf Letzteres hat der große liberale Nationalist Friedrich List, aber auch der erste Wirtschaftsminister der USA, Alexander Hamilton, bereits vor langer Zeit hingewiesen (vgl. Pryke 2012). Ohne Schutz vor den Vorreitern, deren Vorsprung durch das schnelle Fortschreiten auf der Lernkurve, die bereits erzielten Skalenerträge und die Clustereffekte (vgl. Krugman 1986) noch vergrößert wird, ist eine nachholende Entwicklung kaum möglich.

Allerdings ist auch der Schutzzoll nicht ohne Gefahren, denn er kann leicht für das Unterlassen von Anstrengungen zur Herstellung der Konkurrenzfähigkeit missbraucht werden. Für List war der Schutzzoll jedoch keineswegs das einzige Mittel zur nachholenden Entwicklung. Er trat vehement für die Überwindung der deutschen Kleinstaaterei, für ein gesamtdeutsches Eisenbahnwesen und für die Stärkung des Bildungswesens ein (vgl. List 1841). Im Kern propagierte er einen Maßnahmenkatalog, den später nicht nur das Deutsche Reich, sondern auch in der Nachkriegszeit die erfolgreich nachholenden Länder Südostasiens angewandt haben (vgl. Chang 2008). Angesichts der immer weiter zunehmenden Skalenerträge für forschungsintensive Industrien und der globalen Produktionsnetzwerke sind natürlich nicht alle Rezepte mehr anwendbar, insbesondere nicht für kleine Staaten, die auf dem Heimatmarkt nicht die für die heutigen Skalenerträge notwendige Nachfrage finden können.

Die aggressive Handelsstrategie der reichen Staaten

Die vielen bilateralen handelspolitischen Initiativen der Europäischen Union und der USA werden mit dem Stillstand der Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gerechtfertigt. Der Eindruck eines Stillstands ist nicht ganz stimmig, da seit Gründung der WTO 1995 mehr als 30 Staaten der WTO beigetreten sind (darunter Schwergewichte wie China und Russland) und dabei zugleich erhebliche Liberalisierungen in ihrem Außenhandel vornehmen mussten. Stillstand ist allerdings insofern gegeben, als bereits bei der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur sehr deutlich wurde, dass viele der WTO-Mitgliedsländer aus dem globalen Süden keine weiteren Vereinbarungen auf den Gebieten Investitionen, Wettbewerb und öffentliches

* Prof. Dr. Christoph Scherrer ist geschäftsführender Direktor des International Center for Development and Decent Work an der Universität Kassel.

Beschaffungswesen akzeptieren wollen, zumindest nicht ohne substanzielle Gegenleistungen, insbesondere durch Öffnung der nördlichen Agrarmärkte (vgl. Khor 2002).

Gegenüber der multilateralen WTO bieten bilaterale Verhandlungen für die reichen Länder die Chance, sich gegenüber einzelnen Ländern besser durchzusetzen. Weil es bei Handelsverhandlungen vor allem um Marktzugang geht, befinden sich die reichen Länder in einer starken Position, da deren Märkte wesentlich attraktiver für Exportinteressen sind als die von kleinen armen Ländern. Die Verhandlungsmacht hängt vom Anteil am Welthandel, der relativen Abhängigkeit vom Außenhandel und von der absoluten Kaufkraft ab. Kleinen armen Ländern fehlen die Ressourcen, um bei allen Verhandlungen präsent zu sein und sich die Kompetenz teurer Experten fürs komplexe Handelsrecht einzukaufen. Sie sind auch dem Einfluss der reichen Länder auf anderen Ebenen ausgesetzt, z.B. bei der Entwicklungshilfe. Dies erklärt das starke Gewicht der USA und der Europäischen Union, aber auch die zunehmende Macht aufstrebender Marktökonomien wie Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC).

Gegenüber den aufstrebenden Ökonomien wollen sich die Europäische Union und die USA mit Hilfe der derzeit parallel angestrebten Abkommen im transatlantischen (TTIP) und pazifischen (TPP) Raum durchsetzen. Wenn es in diesem atlantisch-pazifischen Wirtschaftsraum gelänge, die sogenannten Singapur-Themen auf hohem Niveau zu vereinbaren, so die Strategie, dann könnten sich die BRIC-Länder dem nicht entziehen (vgl. Eliasson 2014). Was bedeuten diese Themen jedoch im Einzelnen?

Investitionen: Um ausländische Direktinvestitionen in für die eigene Entwicklung förderliche Bahnen zu lenken, erlassen viele nachholende Länder Auflagen, u.a. Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte. Solche Auflagen sollen unterbunden werden. Als Standards für die Behandlung ausländischer Anbieter strebt die EU im TTIP an, insbesondere die Prinzipien der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung festzuschreiben und »unzumutbare«, willkürliche sowie diskriminierende Formen der Behandlung auszuschließen. Darüber hinaus soll sich der Investitionsschutz auf Formen einer direkten und indirekten Enteignung, einschließlich des Rechts auf »angemessene« Entschädigung, und ungehinderte Kapitalflüsse erstrecken. Der für alle staatlichen Ebenen verbindliche Investitionsschutz soll durch ein unabhängiges, umfassendes Investor-Staat und ein (nicht konkurrierendes) zwischenstaatliches Streitschlichtungssystem sichergestellt werden. Insbesondere das Investor-Staat-Schlichtungssystem soll die Unternehmen vor »ungerechtfertigten« Ansprüchen schützen (zur Kritik vgl. Beck und Scherrer 2014). Fer-

ner wird eine Stillhalteklausele angestrebt, die zukünftige Regulierungen unterbinden soll.

Wettbewerb: Zur Förderung der heimischen Industrie und zur Sicherung des allgemeinen Zugangs zu Infrastrukturleistungen nutzen nicht nur arme Länder Steuermittel. Entsprechend soll das TTIP wettbewerbspolitische Regelungen bezüglich staatlicher Beihilfen, Monopole, Staatsbetrieben und anderen exklusiven Vergünstigungen beinhalten. Um staatliche Beeinflussungen des Wettbewerbs zu minimieren, sollen Formen staatlicher Einflussnahme oder der Privilegierung einzelner Firmen, Branchen oder Regionen weit ausgelegt und schwer zu umgehen bzw. umgekehrt legitime Ausnahmen eng definiert werden. Staatliche Unternehmen und solche mit gewährten Vergünstigungen sollen jenseits der diesbezüglichen Aufgaben auf kommerzielle Orientierungen verpflichtet und Querfinanzierungen in nicht-monopolisierten Märkten untersagt werden.

Öffentliches Beschaffungswesen: In den meisten Nationen stellt die staatliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen einen erheblichen Anteil dar (nahezu 20% am EU-BIP), der für industriepolitische, ökologische und soziale (z.B. Mindestlohn) Zwecke genutzt werden kann. Dieser durchaus auch missbräuchlich genutzte Spielraum der Staaten soll durch die neuen Abkommen erheblich eingeeengt werden. Der wechselseitige Marktzugang im öffentlichen Versorgungsbereich soll auf allen Ebenen ausgebaut werden. Ausländische Anbieter sollen den lokalen gleichgestellt und Zugangsbarrieren, wie z.B. lokale Wertschöpfungsanteile und Produktionsvorgaben abgebaut und die Schwellenwerte für öffentliche Ausschreibungen gesenkt werden. Regeln, die über die bestehenden WTO-Bestimmungen hinausgehen, sollen einen Demonstrationseffekt auf andere Länder ausüben und entsprechende globale Regelungen voranbringen.

Über diese Singapur-Themen hinaus wird ein noch stärkerer Schutz geistiger Eigentumsrechte angestrebt, beispielsweise im Bereich Medikamente ein stärkerer Patentschutz gegenüber der Entwicklung und dem Vertrieb sogenannter Generika (für eine Analyse des TTIP-Vorhabens, vgl. Beck 2014).

Die eigene Bevölkerung im Visier

Während Zölle explizit zur Diskriminierung ausländischer Anbieter eingesetzt wurden und werden, sind die meisten sogenannten nicht-tarifären Handelsbeschränkungen (NTB), sprich die von Nation zu Nation unterschiedliche Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten, nicht mit einem Blick auf das Ausland erlassen worden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen, der bis vor kurzem noch in den Lehrbüchern mit als »nicht handelbar« definiert wurde. Vielmehr entstanden diese Regeln als Kompromisse zwischen den einzelnen Interessengruppen, also alten und neu-

en Unternehmen, Beschäftigten, Konsumierenden und staatlichen Behörden. Mit anderen Worten sind von Veränderungen solcher Regeln viele Gruppierungen in einer Gesellschaft betroffen. Doch im Vorlauf der derzeitigen Verhandlungen, bei der Aufstellung der Forderungskataloge gegenüber den Handelspartnern, wurde nur ein kleiner Teil der Gesellschaft angehört, nämlich die Wirtschaftsverbände und Großunternehmen. Trotz wiederholter Anfragen des Corporate Europe Observatory war die Europäische Kommission noch nicht einmal bereit, die Besetzung der die Verhandlungen vorbereitenden High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG) preiszugeben. Erst nachdem die US-Seite die Zusammensetzung bekannt gab, wurde ersichtlich, dass auf europäischer Seite weder Experten für Umweltfragen noch für soziale Aspekte beteiligt waren (vgl. CEO 2013).

Angesichts dieser von den Großunternehmen getriebenen Verhandlungsagenda kann ausgeschlossen werden, dass die Abkommen zu höheren Standards beim Schutz der Beschäftigten, der Verbrauchern und der Privatsphäre der Bürger führen. Warum sollte sich die rechtliche Stellung der Beschäftigten in den USA verbessern oder die Finanzmarktregulierung in Europa den höheren Stand der USA erreichen, wenn die Forderungskataloge auf beiden Seiten des Atlantiks solche Forderungen gar nicht enthalten, sondern vom jeweiligen Partner statt einer Erhöhung die Absenkung der Standards zum Zwecke des besseren Marktzuganges gefordert wird. Das bereits ausgehandelte Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada (CETA) enthält auf seinen über 1 600 Seiten keinen Passus, der eine Anhebung von Standards auf den Gebieten Arbeitsbeziehungen, Verbraucherschutz und Datenschutz vorsieht (EU Commission 2014).

Alternativen?

Die vielstimmige Kritik am heutigen Welthandelssystem greift auf diese Argumente zurück, doch was sind die Alternativen? Der radikalste Vorschlag setzt auf biologisch bestimmte, vom Weltmarkt abgekoppelte Kleinräume, sogenannte Bioregionen (vgl. Thayer 2003). Für einige Regionen bzw. Warengruppen dürfte dies sinnvoll sein, doch insgesamt nicht verallgemeinerbar. Erstens stehen Spezialisierungsgewinne in Gefahr, und zweitens ist eine Abkehr vom Weltmarkt mit hohen Anpassungskosten verbunden. Vielversprechender erscheint, das Regelwerk des Welthandels nach entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Prinzipien auszurichten. Durch eine stärkere Öffnung der reichen Märkte für Produkte aus armen Ländern, durch Einschränkung des Patentrechts und durch Ausgleichsfonds als Puffer gegen Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten könnte das Entwicklungsgefälle verringert werden. Sozialklauseln in Handelsverträgen könnten verhindern, dass der Wettbe-

werb auf Kosten völkerrechtlich verbindlicher Arbeiterrechte ausgetragen wird (vgl. Scherrer und Hänlein 2012). Zugleich sollten, finanziert durch progressive Steuern, die Globalisierungsverlierer innerstaatlich besser entschädigt werden. Die Transportkosten sollten die ökologischen Kosten widerspiegeln, bspw. durch eine Steuer auf den CO₂-Ausstoß. Die Warenherstellung sollte ökologischen Mindeststandards genügen, und die ökologischen Kosten sollten sichtbar vermerkt werden.

Solche oder ähnliche Reformen setzen eine Demokratisierung des Handelsregimes voraus, und zwar sowohl im Verhältnis der Länder zueinander als auch innerstaatlich. Die derzeit restriktive Informationspolitik im Vorfeld und bei der Durchführung der Verhandlungen setzt hingegen auf den Ausschluss des Demos, da die wenigen Starken gegenüber den vielen Schwachen geschützt werden sollen.

Literatur

- Beck, S. (2014), »TTIP: Possible Negotiating Outcomes and Consequences«, in: C. Scherrer (Hrsg.), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Implications for Labor*, Rainer Hampp Verlag, Mering, 10–40.
- Beck, S. und C. Scherrer (2014), »Investitionsschutzklauseln: Privilegierung von Konzernen auf Kosten der Demokratie«, *ifo Schnelldienst* 67(12), 17–19.
- CEO – Corporate Europe Observatory (2013), »Who Is Scripting EU-US Trade Deal«, <http://corporateeurope.org/trade/2013/06/who-scripting-eu-us-trade-deal>.
- Chang, H. (2008), *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury Press, New York.
- Eliasson, L.J. (2014), »Problems, Progress and Prognosis in Trade and Investment Negotiations: The Transatlantic Free Trade and Investment Partnership«, *Journal of Transatlantic Studies* 12(2), 119–139.
- EU Commission (2014), Consolidated CETA Text, trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.
- Khor, M. (2002), »How the South is Getting a Raw Deal at the WTO«, in: R. Broad (Hrsg.), *Global Backlash: Citizen Initiatives for a Just World Economy*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, Kap. 36.
- Krugman, P. (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. MIT Press, Cambridge, MA.
- List, F. (1841), *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Stuttgart.
- Pryke, S. (2012), »Economic Nationalism: Theory, History and Prospects«, *Global Policy* (3-3), 281–291.
- Scherrer, C. und A. Hänlein (Hrsg.), (2012), *Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht*, Nomos, Baden-Baden.
- Thayer, R. (2003), *LifePlace: Bioregional Thought and Practice*, University of California Press, Berkeley.



Richard Senti*

Die Welthandelsordnung im Spagat zwischen WTO und RTAs

Desaster, Termiten und Reformvorschläge

John Crawford hält in seiner Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit fest, mit der Zustimmung zu Art. XXIV GATT (»General Agreement on Tariffs and Trade«) hätten »the signatories sowed the seeds of the destruction of GATT.« (Crawford 1968, S. 603 f.) Ebenso besorgt schreibt John H. Jackson in seinem Standardwerk zum GATT-Recht, die Integrationsbestimmung sei »one of the most troublesome provisions of the GATT.« Der Art. XXIV GATT »became the tail that wagged the dog.« (Jackson 1969, S. 575) Noch härter fällt das Urteil von Jagdish Bhagwati über die Freihandelsabkommen aus: »Acting like termites, PTAs [Preferential Trade Agreements] are eating away at the multilateral trading system relentlessly and progressively. [...] PTAs are leading us inexorably to what might be aptly described as a trade wreck.« (Bhagwati 2008, S. xii) Wohlwollender gehen Gerhard und Victoria Curzon mit den Integrationsbestimmungen des GATT ins Gericht. Die häufige Anwendung des Art. XXIV GATT lasse vermuten, »that it corresponded to a real need, and had it not existed, it would have had to have been invented.« (Curzon und Curzon 1976, S. 228).

Mit den regionalen Integrationsabkommen (»Regional Trade Agreements«, RTAs), ist neben der Ordnung der WTO (»World Trade Organization«) so etwas wie eine zweite Welthandelsordnung entstanden, die Welthandelsordnung der RTAs. Die folgenden Ausführungen handeln vom Entstehen der RTAs, dem Widerstreit zwischen der WTO und den RTAs und schließen mit Reformvorschlägen zur Beilegung der Differenzen zwischen den beiden Ordnungen.

* Prof. Dr. Richard Senti lehrte am Institut für Wirtschaftsforschung an der ETH Zürich.

Das Entstehen der RTAs

Die RTAs standen bereits bei der Ausarbeitung der Welthandelsordnung in den ersten Nachkriegsjahren zur Diskussion. Großbritannien, die USA, Frankreich und die BNL-Staaten beharrten auf der Weiterführung ihrer bisherigen Freihandelsabkommen mit den Commonwealth-Staaten, den Überseeischen Gebieten und den Philippinen. Die Aufkündigung dieser Abkommen hätte einen weltwirtschaftlichen Schock zur Folge. Dabei waren sich die US-Amerikaner und Briten bewusst, dass ohne ihre Teilnahme die Schaffung einer neuen Handelsordnung nicht möglich war.¹ Im Gegensatz zu den »Grandfather Clauses«² lehnte die Havanna-Konferenz die Forderung der Entwicklungsländer nach Integrationsausnahmen ab. Die neue Handelsordnung sei darauf ausgelegt, Präferenzen abzubauen statt anzuheben (vgl. Brown 1950, S. 73).

Die im GATT vom 1. Januar 1948 vorgesehene Integrationsform beschränkte sich auf die Zollunion (»the formation of a customs union«). Nach dem Inkrafttreten des Vertrags verlangten Belgien und Libanon für Länder, die unter sich für eigene Produkte Zollfreiheit gewähren, gegenüber Drittpartnern aber den individuellen Zolltarif beibehalten, die Möglichkeit, »free-trade areas« zu schaffen. Die USA und Frankreich stimmten diesem Vorschlag mit dem Argument zu, eine Freihandelszone sei die beste Voraussetzung auf dem Weg zu einer Zollunion.³

Im Verlauf des GATT und der WTO sind drei Integrationsphasen auszumachen: In den 1950er und 1960er Jahren entstanden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), der Zentralamerikanische Markt (CACM) und das Tripartite-Abkommen (Ägypten, Indien und Jugoslawien). In der Phase der 1970er und 1980er Jahre kam es zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften (EG) sowie zur Schaffung des Karibikmarkts (CARICOM), der Lateinamerikanischen Assoziation (LAIA) sowie der Freihandelsräume USA-Israel und USA-Kanada-Mexiko (NAFTA). Die dritte Phase setzte in den 1990er Jahren ein und hält heute noch an. Die EU und USA schlossen in den letzten zwei Jahrzehnten je an die 50 Abkommen ab⁴, die EFTA gut 20 Vereinbarungen, und in Asien entstand eine Vielzahl von Wirtschaftspartnerschaften. Das WTO-Sekretariat geht zurzeit von rund 500 in Kraft stehenden Integrationsverträgen aus.⁵

¹ Zu den ITO-Verhandlungen (Havanna-Konferenz) vgl. Brown (1950, S. 155 ff.).

² Bezeichnung für die damals gewährten Meistbegünstigungs-Ausnahmen.

³ In den bald 70 Jahren GATT und WTO ist indessen keine einzige Zollunion aus einer Zollgemeinschaft entstanden.

⁴ Oft werden auch Investitionsschutzabkommen mitgezählt (vgl. Senti 2013, S. 19 ff.).

⁵ Notifizierte und nicht notifizierte Abkommen.

Die Differenzen zwischen WTO- und RTA-Welthandelsordnung

Die einführend wiedergegebenen Urteile über die Integrationsregelung in der geltenden Welthandelsordnung sind ein Spiegelbild der seit der Gründung des GATT aufkommenden Spannungen zwischen den allgemeinen Grundsätzen der Welthandelsordnung und den regionalen Integrationsabkommen. Die Differenzen ergeben sich aus den grundsätzlich unterschiedlichen Zielsetzungen der WTO-Ordnung einerseits und den RTAs andererseits, dem weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung der Integrationsbestimmungen des GATT bis hin zu einem offensichtlich gegenseitig schwindenden Interesse zwischen der WTO und den regionalen Integrationsräumen.

Die Zielsetzung der WTO ist die Schaffung eines weltweit diskriminierungsfreien, offenen und möglichst liberalen Außenhandels: »When that happens [...] more ships will sail with fuller cargoes, more men will be employed, more goods will be produced, and more people will have better things to eat and wear and otherwise consume.« (Vorwort, USDS 1945, S. 4). Art. XXIV.8 GATT und Art. V.1 GATS hingegen erlauben die Schaffung einer regionalen Zollunion und Zollgemeinschaft unter der Voraussetzung, dass »annähernd der gesamte Handel« (»substantially all the trade«) beziehungsweise »ein umfassender sektoraler Geltungsbereich« des Dienstleistungshandels (»substantial sectoral coverage«) durch das Abkommen abgedeckt ist. Dabei ist, wie das WTO-Sekretariat im »Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements«⁶ eingesteht, nicht klar, was darunter zu verstehen ist. Im Textilstreit zwischen der Türkei und Indien kam das WTO-Panel zur tief sinnigen Einsicht, »[i]t is clear, though, that ‚substantially all the trade‘ is not the same as all the trade, and also that ‚substantially all the trade‘ is something considerably more than merely some of the trade.«⁷

Nicht weniger umstritten sind die GATT- und GATS-Bestimmungen in Art. XXIV.5 GATT und Art. V.4 GATS, wonach die Zölle und Handelsvorschriften durch die Schaffung eines Integrationsraums nicht angehoben werden dürfen. Welche Werte sind den Berechnungen zugrunde zu legen? Gemäß Ziff. 2 Integrationsvereinbarung 1994 stützt sich die Erfassung der Zölle »auf die Gesamtbewertung der gewogenen Zollsätze und entrichteten Zölle«. Der Berechnung dienen die »Einfuhrstatistiken für einen vorangegangenen repräsentativen Zeitraum betreffend die Zollunion, und zwar auf Grundlage von Zolllinien mit Werten und Mengen, aufgegliedert nach Ursprung aus-WTO-Ländern.« Diese Formulierung täuscht eine Objektivierung der Zollbeurteilung vor, die, wie die bisherigen Notifizierungen belegen, in Wirklichkeit nicht erreicht werden konnte (vgl. Senti 2013, S. 139).

⁶ WTO, TN/RL/W/8/Rev.1, vom 1. August 2002, Abschn. V, S. 18 ff.

⁷ WTO (1999), WT/DS34/ABG/R vom 22. November 1999, Ziff. 48. Auf diese Definition hat mich Chr. Herrmann, Universität Passau, hingewiesen.

Art. XXIV.7 GATT und Art. V.7 GATS verpflichten die Integrationspartner, der WTO sämtliche Auskünfte über die Schaffung, Erweiterung oder Veränderung eines RTA zu melden, deren die WTO-Gremien bedürfen, »um den Vertragsparteien die Berichte zu erstatten und die Empfehlungen zu erteilen.« Die in der Uruguay-Runde erarbeitete Integrationsvereinbarung enthält genaue Anweisungen über die Art der Informationen und den Zeitplan der Meldungen.⁸ Von den bisher erfolgten rund 270 Notifizierungen sind gut 20 Meldungen zeitgerecht erfolgt (die Notifizierungen in den 1950er und 1960er Jahren), alle übrigen Meldungen erfolgten am Tag des Inkrafttretens der Verträge oder später. Dies erklärt, warum das WTO-Sekretariat in all den Jahren nicht in der Lage war, auch nur einen einzigen abschließenden Bericht zu erstellen.

Auch scheint das gegenseitige Interesse zwischen der WTO und den RTAs immer stärker verloren zu gehen. Die Uruguay-Runde (1986–93) anerkennt in einem eigenständigen Integrationsbericht⁹ die Bedeutung der regionalen Integrationsabkommen und setzt sich mit der Interpretation der Integrationsbestimmungen des GATT auseinander. Die Doha-Konferenz von 2001 beschränkt sich in den drei Zeilen der Ziff. 29 der Minister-Erklärung lediglich auf den Hinweis, in künftigen Verhandlungen die Bedürfnisse der RTAs zu beachten. Im jüngsten Doha-Programm vom 20. Februar 2015 schließlich zählt Roberto Azevêdo, Generaldirektor der WTO, die zurzeit aktuellen Problem auf, ohne die regionale Integration auch nur zu erwähnen, obwohl gerade heute mit dem geplanten EU-US-Abkommen und den Integrationsverhandlungen im Pazifikraum und in Asien besonders folgenschwere Handelsprobleme anstehen.

Im Dickicht der Reformbestrebungen

Es gibt zurzeit kein WTO-Mitglied, das nicht einem oder mehreren regionalen Integrationsabkommen angehört. Für viele Handelspartner ist die Teilnahme an einem regionalen Abkommen heute von größerer Bedeutung als die vor Jahren eingegangene WTO-Mitgliedschaft. Die regionalen Abkommen beschränken sich auf eine Gruppe gleichartiger Partner und erlauben, die landesspezifischen Probleme vertiefter zu regeln, als dies in der WTO möglich ist.

Die Schaffung einer Welthandelsordnung, in der die WTO und die regionalen Zonen eine in sich geschlossene und kohärente Gesamtordnung bilden, ist unter den heutigen Voraussetzungen nicht realistisch. Zu unterschiedlich sind die im Verlauf der Jahre entstandenen ordnungspolitischen Sonderregelungen. Eine faire Lösung wird zurzeit eine Ordnung sein, in der die regionalen Abkommen die WTO-Bedingungen möglichst einhalten, und die Welthandelsord-

⁸ Zum Notifizierungsverfahren vgl. Senti (2013, S. 137 ff.).

⁹ Understanding on the Interpretation of Art. XXIV of the GATT 1994.

nung der WTO als Gegenleistung auf die Gegebenheiten der regionalen Handelsblöcke abgestimmt ist.

Die Reform der RTA-Rechtslage wird drei »Baustellen« erfordern: Erstens sind die beiden Bestimmungen »substantially all the trade« und »not on the whole [...] higher or more restrictive [...] duties and other regulations« verbindlich auszuformulieren und nicht dem Ermessen der Betroffenen zu überlassen. Ob die jeweiligen Grenzen etwas höher oder weniger hoch liegen, ist nicht relevant. Aber ein Abkommen, das allein einige wenige Früchte- und Gemüsesorten abdeckt und die restlichen Agrarprodukte und den gesamten Handel mit gewerblichen und industriellen Gütern ausschließt, ist nicht WTO-konform und verstößt gegen das Prinzip der Meistbegünstigung.¹⁰

Zweitens sind die WTO-Mitglieder zu verpflichten, ihre Integrationsabkommen der WTO zu notifizieren und dabei den aus der Uruguay-Runde stammenden Abfolge- und Zeitplan einzuhalten.¹¹ Einzelne Mitglieder machen sich heute die Tatsache zu Nutze, dass sie bei Verfehlungen gegen die WTO-Bestimmungen nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Eine allfällige Verbesserung dieser Rechtslage besteht darin, dass das WTO-Sekretariat oder der Ausschuss Regionale Abkommen (CRTA) beziehungsweise der Ausschuss Handel und Entwicklung (CTD) ermächtigt werden, ein vermutlich fehlbares Mitglied zu verwarren und bei offensichtlicher Verletzung von WTO-Bestimmungen an die Schiedsstelle der WTO mit der Bitte um Errichtung eines Panels zu gelangen. Die Kunst der Diplomatie darf nicht so weit gehen, dass die WTO-Mitgliedschaft bei echtem Fehlverhalten unverlierbar ist.

Ein drittes Erfordernis ist die Öffnung der regionalen Integrationsräume. Es gibt Abkommen, wie z.B. die NAFTA, die »any country or group of countries«¹² offen stehen, vorausgesetzt, die beteiligten Partner einigen sich über die Rechte und Gegenrechte. Eine geopolitische Begrenzung der Teilnahme kennen die EU, MERCOSUR und ASEAN. Das Vorhandensein bestimmter Wirtschafts- und Sozialstrukturen verlangt der Cotonou-Vertrag, der die Basis der EU-AKP-Verbindungen (afrikanische, karibische und pazifische Staaten) bildet. Im Rahmen einer Reform der WTO-RTAs-Beziehungen hat die WTO die Bestimmung aufzunehmen, wonach Drittstaaten jederzeit regionalen Abkommen zu den ursprünglichen Bedingungen beitreten können.¹³

Wie auf Seiten der Regionalen Freihandelszonen sind Reformen auch im Rahmen der WTO vorzunehmen. Im Hinblick auf den immer breiteren Geltungsbereich der RTAs ist auch

die WTO auszuweiten, vor allem in den Investitions-, Wettbewerbs-, Ursprungs-, Umweltschutz- und IT-Bereichen. Ohne international anerkannte Richtlinien ist die WTO nicht in der Lage, den RTAs verbindliche Richtlinien vorzugeben. Zu hinterfragen ist weiter das heute verfolgte Verhandlungsprinzip des »single undertaking«, das besagt, dass in der WTO Schlussentscheide allein getroffen werden, wenn in allen Sachbereichen Einvernehmen erzielt worden ist. Bei der Vielfalt der heutigen Verhandlungspalette ist das Prinzip des »single undertaking« nicht mehr sinnvoll. Den Beweis dazu liefert die Doha-Runde. Zu hinterfragen ist auch das bisher hochgehaltene Prinzip der »gleichen Geschwindigkeiten«. Bei 160 WTO-Mitgliedern finden sich immer einzelne Länder oder Ländergruppen, die durch ihr Veto Vorteile zu erpressen suchen. Man denke an die Bali-Konferenz von Ende 2013. Eine sinnvolle Alternative zum Prinzip der »gleichen Geschwindigkeit« wird, wie die gegenwärtigen Dienstleistungsverhandlungen vermuten lassen, das plurilaterale Vorgehen sein.

Die Zeichen der Zeit stehen für eine Reform der Welthandelsordnung nicht gut. Die regionalen Freihandelszonen haben in der jüngsten Vergangenheit ein derart starkes Eigenleben entwickelt, dass es ihnen schwer fallen wird, sich zu öffnen und sich verstärkt in die Welthandelsordnung einzubringen. Zudem hat die WTO in den letzten Jahren über die »unendliche Geschichte« der Doha-Runde nicht an Attraktivität gewonnen.

Literatur

Bhagwati, J. (2008), *Termites in the Trading System*, Oxford University Press, Oxford.

Brown, W.A. Jr. (1950), *The United States and the Restoration of World Trade*, The Brookings Institution, Washington DC.

Crawford, J.G. (1968), *Australian Trade Policy, 1942–1966*, National University Press, Canberra.

Curzon, G. und V. Curzon (1976), »The Management of Trade Relations in the GATT«, in: A. Shonfield (Hrsg.), *International Economic Relations of the Western World 1959–1971*, Vol. 1, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, London, Oxford, 141–283.

Felbermayr, G., M. Larch, F. Krüger, L. Flach, E. Yalcin und S. Benz (2013), *Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA*, ifo Forschungsberichte 62, ifo Institut, München.

Jackson J.H. (1969), *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill Co, Indianapolis u.a.

Senti, R. (2013), *Regionale Freihandelsabkommen*, Dike Verlag Zürich und Wissenschafts-Verlag Berlin, Zürich und Berlin.

USDS (1945), *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Publ. 2411, Washington DC.

¹⁰ Zum Beispiel Freihandelsabkommen China-Thailand vom 1. Oktober 2003, verfügbar unter: http://www.bilaterals.org/rubrique.php3?id_rubrique=26, September 2008.

¹¹ Abfolge- und Zeitplan in Senti (2013, S. 142).

¹² Art. 2204.1 NAFTA.

¹³ Zur Öffnung der RTAs vgl. Senti (2013, S. 270 ff.).



Johannes Wallacher*

Perspektiven entwicklungsgerechter Handelsabkommen

Die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen haben sich in den letzten Jahren nicht zuletzt durch eine wachsende Zahl bi- und multilateraler Freihandelsabkommen erheblich verstärkt. Dies wird in der breiten Öffentlichkeit höchst unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Besonders deutlich wird dies an den derzeitigen Verhandlungen um das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union. Während die Mehrzahl von Ökonomen und Wirtschaftsvertretern auf die Wachstums- und Beschäftigungschancen verweisen, die mit solchen Abkommen verbunden sind, wächst vor allem in Deutschland und anderen europäischen Ländern die Ablehnung aus Angst vor negativen sozialen und ökologischen Folgewirkungen, der Schwächung nationalstaatlicher Handlungsspielräume und dem Verlust demokratischer Legitimität.

Vor dem Hintergrund dieser höchst kontroversen Einschätzungen ist es erforderlich, die Wirkungszusammenhänge, Chancen und Risiken des grenzüberschreitenden Handels und der zu dessen Förderung vereinbarten Abkommen möglichst genau zu analysieren. Dies ist auch eine der zentralen Voraussetzungen dafür, um solche Handelsbeziehungen möglichst fair und gerecht gestalten zu können. Notwendig ist daher eine Betrachtung, die in einer integrierenden Weise ökonomische und ethische Analysen miteinander verknüpft. Einige zentrale Grundlinien dafür werden im Folgenden vorgestellt.

Chancen und Risiken des grenzüberschreitenden Handels

Internationale Handelsbeziehungen bieten unbestreitbar Chancen für mehr Wohlstand, die Sicherung von Arbeits-

plätzen wie auch die Minderung von Armut. Denn außenwirtschaftliche Öffnung, der Abbau von Handelsschranken und gemeinsame Normen und Standards vergrößern die Absatzmärkte und schaffen die Möglichkeit zur Produktion in größeren Stückzahlen, was letztlich die Produktionskosten senkt und den Konsumenten ein reichhaltigeres und günstigeres Angebot eröffnet. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer bieten internationale Handelsbeziehungen die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Entwicklung durch mehr Exporte, ausländische Direktinvestitionen und die Nutzung neuer Technologien aus dem Ausland zu verbessern (vgl. Krugmann und Obstfeld 2006). Auch Freihandelsabkommen zwischen Industrieländern wie TTIP können nicht nur für die beteiligten Länder, sondern auch für Entwicklungs- und Schwellenländer von Vorteil sein, wenn dadurch keine neuen Handelsschranken aufgebaut und durch gemeinsame Standards Impulse für eine fairere Ordnung des globalen Welthandels gegeben werden (vgl. Felbermayr et al. 2015). Die Handelsliberalisierung, d.h. die Öffnung von Märkten, kann daher ein Motor für breitenwirksames Wachstum sein, stellt allein aber keine hinreichende Bedingung dafür dar.

Denn zum einen ist die außenwirtschaftliche Öffnung bereits mit nicht geringen ökonomischen Risiken verbunden, und zwar nicht nur für schwächere Volkswirtschaften (vgl. Todaro und Smith 2013). Offene Ökonomien sind nämlich stärker äußeren Einflüssen (Weltmarktpreise, Wechselkursänderungen) und bedingt durch den stärkeren internationalen Wettbewerb auch einem höheren Anpassungsdruck ausgesetzt. Insofern sind neben den Wachstumswirkungen von mehr grenzüberschreitendem Handel immer auch die Verteilungswirkungen zu berücksichtigen, und zwar diejenigen zwischen den beteiligten Ländern wie die zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den einzelnen Ländern. Zum anderen gibt es ein grundsätzliches Spannungsfeld zwischen ökonomischer Integration, nationalstaatlicher Souveränität und demokratischer Politik, was der Ökonom Dani Rodrik schon vor einigen Jahren als »Trilemma der Globalisierung« beschrieben hat (vgl. Rodrik 2000). Wohstandsmehrung durch außenwirtschaftliche Öffnung ist von daher nicht einfach kompatibel mit den gesellschaftlichen Zielen, die der nationalstaatlichen Souveränität und der demokratischen Mitwirkung zugeordnet werden: der Bewältigung der Anpassungsprozesse, die sich aus der Öffnung ergeben, durch geeignete soziale und politische Institutionen sowie die demokratische Gestaltung einer Gesellschaftsordnung, die den Vorstellungen eines guten Lebens der Bevölkerung entspricht.

Maßstäbe für einen Ordnungsrahmen grenzüberschreitender Handelsbeziehungen

Wenn die Ausweitung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen Chancen und Risiken für die Mehrung des Wohl-

* Prof. Dr. Dr. Johannes Wallacher ist Wirtschaftsethiker und Präsident der Hochschule für Philosophie, München.

stands und eine demokratische Gesellschaftsordnung mit sich bringt, braucht es einen Ordnungsrahmen, der die Austauschbeziehungen möglichst gerecht gestaltet und eine breitenwirksame Entwicklung befördert (vgl. Müller und Wallacher 2005). Dabei ist bewusst ein Verständnis von Entwicklung zugrunde zu legen, das weiter ist als in der Ökonomie üblich. Armut und Unterentwicklung bedeuten nämlich nicht nur einen Mangel an Einkommen, sondern sind oft mit sozialer Ausgrenzung, geringem Zugang zu sozialen Grunddiensten (Bildung, Gesundheit) und mangelnder gesellschaftlicher Partizipation verbunden. Es spricht daher vieles dafür, Entwicklung im Anschluss an Amartya Sen als Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten, Zugangs- und Marktchancen zu betrachten (vgl. Sen 2000).

Wenn man den Begriff der Gerechtigkeit mit einem solch umfassenderen Verständnis von Entwicklung verknüpft, hat die Zielperspektive einer *entwicklungsgerechten* Ordnung von Handelsbeziehungen eine doppelte normative Bedeutung. Erstens ist es in einem eher instrumentalen oder funktionalen Sinn gleichbedeutend mit »entwicklungsangemessen«, d.h. bi- und multilaterale Handelsabkommen dürfen den Prozess der Entwicklung in den betroffenen Ländern auf keinen Fall behindern, sondern sollen ihn möglichst befördern.¹ Zweitens hat »entwicklungsgerecht« eine normativ-ethische Bedeutung, insofern der Ordnungsrahmen nicht ungerecht sein darf, sondern nach dem Maßstab der Gerechtigkeit in seinen verschiedenen Dimensionen zu gestalten ist (vgl. WA-DBK 2006).

Handelsabkommen müssen zunächst einmal dem Maßstab der *Tauschgerechtigkeit* entsprechen. Gerade schwächere Marktteilnehmer sind nämlich darauf angewiesen, dass sie gemäß ihrer erbrachten Leistung an den Wohlfahrtseffekten partizipieren können. Subventionszahlungen, die direkt oder indirekt den Handel verzerren, verstoßen gegen dieses Gebot genauso wie komplexe Ursprungsregeln oder solche Standards, die durch die Hintertür eine neue Form des Protektionismus einführen.

Allerdings garantiert eine Handelsordnung, die dem Prinzip der Tauschgerechtigkeit entspricht, wie schon angedeutet noch keine breitenwirksame Entwicklung. Politische Beteiligungsrechte, Rechtssicherheit oder Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialen Sicherungssystemen sind ebenso wichtige Vorbedingungen, damit sich gering Qualifizierte, Arme und Benachteiligte überhaupt an wirtschaftlichen Tauschprozessen beteiligen und von ihren Wohlfahrtseffekten profitieren können. Je mehr all dies gewährleistet ist, umso größer sind die Chancen, dass gesamtwirtschaftliches Wachstum auch breiten Bevölke-

rungskreisen und insbesondere den Armen zugutekommt. Handelsabkommen dürfen daher den politischen Handlungsspielraum für eine entwicklungsgerechte Politik der einzelnen Länder, insbesondere den Gestaltungsspielraum für Dienste der öffentlichen Daseinsvorsorge (Strom, Wasser, Bildung), nicht über Gebühr einschränken. Maßstab dafür ist das Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit*, nach dem die Befriedigung fundamentaler menschlicher Bedürfnisse stets höchste Priorität hat. Dies legitimiert z.B. eine behutsame Öffnung der Märkte im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und jene Ausnahmebestimmungen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens der Menschen, die prinzipiell auch in der Welthandelsorganisation WTO vorgesehen sind. Eng damit verknüpft ist der Maßstab der *Chancengerechtigkeit* im wirtschaftlichen Wettbewerb als weitere wichtige Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung. Da ärmere Länder aufgrund von technologischem Rückstand, wirtschaftlichen Problemen und institutionellen Mängeln wesentlich schlechtere Ausgangschancen haben, lässt sich in bilateralen und multilateralen Handelsabkommen eine zeitlich begrenzte »positive Diskriminierung«, also eine Vorzugsbehandlung bei einzelnen Regeln, ethisch zweifellos rechtfertigen.

Die Gerechtigkeit von Ordnungsstrukturen hängt letztlich davon ab, wie ordnungspolitische Rahmenbedingungen zustande kommen und wer entscheidet, welche Regeln zu welchem Zeitpunkt gelten bzw. außer Kraft gesetzt werden. Daher kommt dem Prinzip der *Verfahrensgerechtigkeit* entscheidende Bedeutung zu. Dieses verlangt für die Verhandlungen größtmögliche Transparenz und eine demokratische Beteiligung der Parlamente. Im Fall von TTIP lässt sich damit eine angemessene Einbeziehung auch von Drittstaaten oder der Zivilgesellschaft in das Prozedere der regulatorischen Zusammenarbeit rechtfertigen. Letztlich wären auch Klauseln sinnvoll, die eine Korrektur unerwünschter Fehlentwicklungen ermöglichen, da nicht alle Folgen voraussehbar sind.

Regionale Abkommen im Dienste einer globalen Handelsordnung

In den letzten Jahren ist der Prozess der Weiterentwicklung eines globalen Ordnungsrahmens im Rahmen ihres Hauptpfeilers, der Welthandelsorganisation WTO, kaum vorangekommen, weil sich Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer in wichtigen Streitfragen nicht verständigen konnten. Stattdessen ist die Zahl von bilateralen und regionalen Handelsabkommen sprunghaft angestiegen, was die Frage nach dem Verhältnis solcher Vereinbarungen zur WTO aufwirft.

Grundsätzlich lässt die WTO Zollunionen und Freihandelsabkommen unter ihren Vertragsparteien zu und gestattet

¹ Aus ethischer Sicht ist die negative Pflicht zur »Nicht-Schädigung« vorrangiger und umfassender als die positive Pflicht zur Hilfeleistung (vgl. Pogge 2011).

unter bestimmten Bedingungen die damit verbundene Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung. Regionale Handelsabkommen sind laut GATT (Art. XXIV) dann erlaubt, wenn sie keine neuen Handelsschranken nach außen errichten und die unvermeidliche Diskriminierung von Drittstaaten durch generelle Handelsöffnung allmählich wieder abbauen. Häufig enthalten regionale Abkommen auch weitergehende Regelungen, die allerdings nicht im Widerspruch zu den WTO-Abkommen stehen sollten. Das zeitlich begrenzte Abweichen vom Prinzip der Meistbegünstigung wird hingenommen, weil man sich erhofft, dass wirtschaftliche Integration zwischen Nachbarn oder historisch verbundenen Ländern schneller möglich ist als im weltweiten Maßstab. Wenn Ordnungsstrukturen dann in multilateralen Handelsrunden verallgemeinert werden, können sich die Regionalabkommen als Stützpfeiler für den Bau einer stabileren multilateralen Ordnung erweisen.

Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die von der WTO gesetzten Bedingungen in der Praxis häufig nicht eingehalten werden. Besonders fragwürdig ist es, dass politisch und wirtschaftlich starke Länder zunehmend auf bilaterale und regionale Handelsabkommen zu setzen scheinen, weil sie glauben, damit ihre Interessen leichter als im Rahmen der WTO durchsetzen zu können. Viele Länder gehören inzwischen mehreren solcher Bündnisse an, so dass ein komplexes Geflecht sich überlappender Abkommen entstanden ist. Die mangelnde Kohärenz und fehlende Koordination zwischen der Vielzahl von Handelsabkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten und den Vereinbarungen der WTO sowie eine fehlende Abstimmung der diversen Handelsabkommen mit international vereinbarten sozialen und ökologischen Standards ist ein ernstzunehmendes Problem.

Vor diesem Hintergrund sind Abkommen wie das Transatlantische Handelsabkommen vor allem daran zu messen, ob sie eine weltweit verbindliche und gerechte Ordnung des Welthandels befördern und nicht aushöhlen und auch international anerkannte Mindeststandards (wie etwa die Kernnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO oder die noch zu konkretisierenden Ziele einer Post-2015-Agenda) festschreiben.

Literatur

Felbermayr, G., W. Kohler, R. Aichele, G. Klee und E. Yalcin (2015), *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, ifo Institut, München.

Krugman, P.R. und M. Obstfeld (2006), *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 7. Auflage, Pearson Studium, München.

Müller, J. und J. Wallacher (2005), *Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- und umweltverträgliche Globalisierung*, Kohlhammer, Stuttgart.

Pogge, T. (2011), *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*, De Gruyter, Berlin.

Rodrik, D. (2000), *Grenzen der Globalisierung. Ökonomische Integration und soziale Desintegration*, Campus, Frankfurt am Main.

Sen, A. (2000), *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, Carl Hanser Verlag, München.

Todaro, M.P. und S.C. Smith (2013), *Economic Development*, 11. Aufl., Prentice Hall, New York.

WA-DBK (Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz) (2006), *Welthandel im Dienst der Armen*, Bonn.



Peter-Christian Müller-Graff*

Handelsabkommen – »frei« und »fair«? Der Erfahrungsbeitrag des Binnenmarktrechts der EU

Handelsabkommen sind kontrovers geworden. Aktuell in der Diskussion sind das Projekt einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen EU und USA (TTIP)¹ und der Text des Handelsabkommens mit Kanada (CETA) (vgl. z.B. Caspary und Giegold 2014). Schon seit Jahren werden Verhandlungsrunden in der WTO zur Stärkung des Freihandels regelmäßig von Großprotesten begleitet. Sieht man von ideologischen Vereinfachungen aller Art ab, so stehen sich im Kern einerseits Erwartungen des Wohlfahrtsgewinns durch freien transnationalen Marktzugang (vgl. bspw. Felbermayr 2014) und andererseits Sorgen um Belastungen verschiedener Art (von Arbeitnehmern und Verbrauchern, von Gesundheit und Umwelt) sowie die Befürchtung asymmetrischer Wohlfahrts- und Verteilungseffekte für die Betroffenen gegenüber (vgl. bspw. Sartorius 2008). Die EU ist ausdrücklich dazu verpflichtet, zu »freiem und rechtem« Handel in der Welt beizutragen (Art. 3 Abs. 5 EUV). Dies wirft u.a. die spezifisch rechtspolitische Frage auf, ob und wie sich Handelsabkommen *rechtlich* »frei« und »fair« zugleich gestalten lassen. Es liegt nahe, eine Antwort dazu in dem seit langem aufwachsenden Erfahrungsschatz des intensivsten transnationalen wirtschaftlichen Freiheitsraums der Welt zu suchen, im Recht des Binnenmarktes der Europäischen Union (vgl. Müller-Graff 2015). Auch wenn es mit TTIP, CETA oder anderen Handelsabkommen nicht um einen Binnenmarkt geht, gibt es für die Ausgangsfrage nach Freiheit und Fairness doch eine Strukturähnlichkeit, die es rechtfertigt, nach Anregungen der Binnenmarktintegration für die Gewährleistung von Freiheit (I) und Fairness (II) und beider Zusammenspiel (III) für die Zukunft von Handelsabkommen (IV) zu fragen.

* Prof. Dr. iur. habil. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff ist Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht an der Universität Heidelberg.

¹ Zur öffentlichen Diskussion z.B. Caspary und Giegold (2014), Neuschler (2015), Stephan (2014) sowie Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015).

Freiheitsgewährleistung

Freiheit im klassischen Sinne von Freihandelsabkommen ist der von Zöllen unbehinderte Marktzugang von Marktakteuren zwischen zwei Völkerrechtssubjekten. Herkömmliche bilaterale Freihandelsabkommen leisten dies, nicht aber das bloße und überdies begrenzte Meistbegünstigungsprinzip der multilateralen WTO, unbeschadet des Verbots nichttarifärer Handelshemmnisse im GATT. Letztere werden auch von bilateralen Freihandelsabkommen thematisiert.

Am weitesten im transnationalen Marktzugang entwickelt ist das Binnenmarktrecht der EU für das wechselseitige Verhältnis seiner 28 Mitgliedstaaten. Dessen Marktzugangsgewährleistung geht weit über die Zollfreiheit und die Warenverkehrsfreiheit hinaus. Sie gilt für alle Produkte (Waren, Dienstleistungen) und Produktionsfaktoren (Arbeitnehmer, Selbstständige, Unternehmen, Kapital). Sie erschöpft sich nicht in einem bloßen Diskriminierungsverbot, sondern beinhaltet ein grundsätzliches Verbot aller Zugangsbeschränkungen, mithin auch solcher Hemmnisse, die sich aus unterschiedslos für die grenzüberschreitende und inländische Vermarktung gleichermaßen anwendbaren Regelungen ergeben können (namentlich Regeln der Produktzusammensetzung und Zertifizierung). Und dieses Verbot gilt grundsätzlich unabhängig von der Urheberschaft einer Beschränkung, erfasst also nicht nur staatlich oder von der EU zu verantwortende Maßnahmen, sondern grundsätzlich auch freiverkehrshindernde Maßnahmen privater Akteure wie namentlich transnational wettbewerbsbeschränkende Praktiken von Unternehmen, aber auch hindernde Praktiken privater Normungseinrichtungen oder von Gewerkschaften. Den aus den Verboten resultierenden transnationalen Handlungsmöglichkeiten für Marktakteure (für Verkäufer und Käufer, Dienstleistende und Dienstleistungsempfänger, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Niederlassungswillige und Niederlassungsanwerber, Kapitalgeber und Kapitalnehmer) hat die Rechtsprechung des EuGH den Charakter unmittelbar anwendbarer subjektiver Rechte² mit Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehendem nationalen Recht gleich welcher Art³ verliehen. Auf sie können sich die Begünstigten vor jeder mitgliedstaatlichen Behörde und jedem mitgliedstaatlichen Gericht berufen. Dies ist folgerichtig zum Konzept des grenzüberschreitend wettbewerbseröffnenden Binnenmarktes. Sein Funktionieren betrifft den einzelnen Marktakteur unmittelbar, so dass er entsprechenden Rechtsschutzes bedarf.

»Fairness«gewährleistung

»Fairness« ist im Vergleich zur Freiheit kein etablierter Begriff in herkömmlichen Freihandelsabkommen. Er ist auch unde-

² Grundlegend EuGH Slg. 1963,1 (Van Gend & Loos).

³ Grundlegend EuGH Slg. 1964, 1141 (Costa/ENEL).

finiert. Gleichwohl lassen sich aus den zunehmenden Forderungen nach »Fairness im Welthandel« (z.B. Sartorius 2008) bestimmte wiederkehrende Kernpunkte eines Verständnisses von Fairness substantiieren. Es geht um die Integration einer öko-sozialen Marktwirtschaft in die Handelspolitik, hierbei insbesondere um den Schutz von Arbeitnehmern, Verbrauchern und der Umwelt sowie um die Vorteilsteilhabe aller Beteiligten.

Der Binnenmarkt der EU sieht sich derartigen Fragen im Verhältnis der wirtschaftlich, sozial, ökologisch und kulturell jeweils eigengeprägten und zugleich unterschiedlich regulierungswilligen Mitgliedstaaten seit Anbeginn ausgesetzt. Zu ihrer konstruktiven Beantwortung sind zahlreiche rechtlich gefasste Instrumente entwickelt worden: vertraglich, legislativ und judikativ.

Rechtsgüterschutz

Grenzen des Handels zum Schutz bestimmter Rechtsgüter, die schon das GATT 1947 erkannt hatte (beispielsweise zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, der öffentlichen Sittlichkeit oder des geistigen Eigentums), zählen zum Urgestein der Regeln des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt. Der Schutzgedanke wurde in den EWG-Vertrag ebenso für rechtfertigende Schranken der Dienstleistungsfreiheit, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit aufgenommen. Die Intensivierung der allseitigen wirtschaftlichen Verflechtung förderte weitere Schutzinteressen im Konflikt mit den Marktzugangsfreiheiten zutage: z.B. die Mindestlohnsicherung im Konflikt zur Dienstleistungsfreiheit (etwa bei Bauleistungen durch ein ausländisches Unternehmen mit entsandten Arbeitnehmern aus einem Mitgliedstaat mit niedrigerem Lohnniveau), der Umweltschutz im Konflikt mit der Warenverkehrsfreiheit (etwa bei der Anordnung einer Katalysatorpflicht für Pkws), die Lauterkeit des Wettbewerbs und die Verbraucherinformation im Konflikt mit der Warenverkehrsfreiheit (etwa bei strikten Vorkehrungen gegen die Irreführung der Marktgegenseite im Wettbewerb) und v.a.m. Hier wirkt die Rechtsprechung des EuGH seit Jahrzehnten feinnervig differenzierend. Mit dem Gedanken der Rechtfertigung von Freiverkehrsbeschränkungen aus zwingenden Allgemeininteressen öffnete sie der Berücksichtigung zusätzlicher Schutzgüter gegenüber ungehindertem Freiverkehr den Weg. Sie bindet andererseits die Rechtfertigung jedoch an die Erfüllung des gerichtlich überprüfbaren Kriterienrasters der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit durch die konkrete Einzelmaßnahme. Konflikte werden dadurch nicht pauschal behandelt, sondern konkret identifiziert und zu passgenauen Lösungen geführt (z.B. das obligatorische dänische Rücknahmesystem für Verpackungen von Bier und Erfrischungsgetränken, das deutsche Mindestalkoholerfordernis für Fruchtsaftliköre, die Zertifizierungspraxis einer Normungsorganisation, das mitgliedstaat-

liche Mindestlohnrecht, der Boykottaufruf eines internationalen Gewerkschaftsverbandes, die Transferbedingungen eines internationalen Sportverbandes). Im Ergebnis wird dadurch entweder dem Freiverkehr oder der mitgliedstaatlichen Regelung oder privatkollektiven Maßnahme eine unionsrechtliche Grenze gezogen.

Vorteilsteilhabe

Die Nutzenoptimierung des Binnenmarktes für alle Beteiligte ist eine davon unterscheidbare Herausforderung. Zwar gilt die der klassischen Außenhandelslehre entnommene Prämisse, dass der nach dem Prinzip des komparativen Kostenvorteils wettbewerbsverfasste Binnenmarkt insgesamt einen makroökonomischen Wohlfahrtsgewinn generiert. Eine proportional gleichmäßige regionale Verteilung dieses Gewinns ist damit indes nicht gewährleistet. Schon früh nahmen sich die Mitgliedstaaten im Interesse der dauerhaften Verwirklichung des binnenmarktlichen Grundkonzepts daher der Frage des Umgangs mit asymmetrischen oder divergierenden Wirtschaftsentwicklungen an. Sie entwickelten hierfür (neben begrenzten Versuchen zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik) rechtsgebundene Lösungsansätze eines begrenzten projektbezogenen Ausgleichs über verschiedene »Strukturfonds« im Gemeinschaftshaushalt. Dem seit Anbeginn der EWG eingerichteten Europäischen Sozialfonds zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und dem weniger später etablierten Landwirtschaftsfonds (heute Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft) gesellten sie den Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung bei. Dieser zielt vor allem auf die Annäherung wirtschaftsschwacher Regionen an die durchschnittliche regionale Leistungskraft in der EU und damit stimmig zum Binnenmarktconcept auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Dass mit derartigen Fonds strukturelle Schwächen des politischen oder wirtschaftskulturellen Systems einer sich am Binnenmarkt beteiligenden Region nur schwer ausgleichbar sind, liegt auf der Hand. Aber immerhin stehen in dem von der Union politisch umfassten Binnenmarkt zahlreiche Anreize und Chancen bereit.

Freiheitsgewährleistung durch Fairnessgewährleistung

Vor diesem Hintergrund der Ausgangspunkte von Freiheits- und Fairnessgewährleistung im Binnenmarkt der EU zeigt sich, dass grenzüberschreitender wirtschaftlicher Freiverkehr im Allgemeinen und Freihandel im Besonderen, soll er dauerhaft gesichert werden, Voraussetzungen der »Fairness« hat. Mehr Marktzugangsfreiheit bedarf mithin mehr rechtlich gesicherter Fairness. Dies wird im Wechselspiel zu den beiden Elementen der Schutzgutsicherung und der Vorteilsteilhabe deutlich.

Rechtsgüterschutz

Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes können, wie gezeigt, durch eine konkrete mitgliedstaatliche Maßnahme gerechtfertigt beschränkt werden, wenn diese zur Verwirklichung zwingender Allgemeininteressen (z.B. Schutz von Gesundheit, Sozialstandards, Umwelt, Verbraucher) justizfest geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Will man bei dieser Grenze aber nicht stehen bleiben, sondern ein derartiges Hindernis abbauen, so ist politisch nachzujustieren. Im Binnenmarktrecht kann dies mittels der Nutzung der EU-Kompetenz zur Angleichung mitgliedstaatlicher Bestimmungen (und deren Schutzzwecke) zum Zweck des besseren Funktionierens des Binnenmarktes gelingen. Transnationale Marktzugangsfreiheit wird durch supranationale Regulierung (»Fairness«-Sicherheit) gesteigert. Soweit eine derartige Angleichung der Einstimmigkeit im Rat der EU (also dem Organ der Vertreter der Mitgliedstaaten) bedarf (so namentlich bei Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer sowie über direkte oder indirekte Steuern), kann keinem Staat gegen seinen Willen eine ihn bindende Regelung aufgedrückt werden. Kann eine Angleichung jedoch, wie in den weitaus überwiegenden Fällen, mit qualifizierter Mehrheit im Rat und der Billigung der Europäischen Parlaments bewerkstelligt werden, enthält die einschlägige Kompetenznorm der EU mehrere Vorkehrungen gegen die Absenkung einzelstaatlicher Schutzstandards durch europäische Harmonisierung. So hat die allein initiativberechtigte Kommission bei ihren Vorschlägen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen und haben die beiden Legislativorgane (Europäisches Parlament und Rat) im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dieses Ziel ebenfalls anzustreben. Beinhaltet eine Harmonisierungsentcheidung aus Sicht eines Mitgliedstaats dennoch die Absenkung seines bisherigen Standards, kann er seine Regeln beibehalten, soweit sie durch die im Vertrag für die Warenverkehrsfreiheit benannten klassischen Schutzgüter (namentlich z.B. Gesundheit, öffentliche Sittlichkeit, Sicherheit und Ordnung, geistiges Eigentum) oder durch den Schutz der Arbeitsumwelt und den Umweltschutz gerechtfertigt sind. Und er kann sogar unter bestimmten Voraussetzungen neue Bestimmungen zum Schutz der Arbeitsumwelt oder des Umweltschutzes einführen.

Vorteilsteilhabe

Auch die Ausgestaltung des Fondsystems des Unionshaushalts dient im Ansatz der Freiheitsgewährleistung. Pauschal gesagt: Je zielführender der Regionalfonds die Wettbewerbskraft regionaler Wirtschaftsakteure stärkt, desto geringer wird die Versuchung von Mitgliedstaaten, es mit vertragswidrigen Beschränkungen des Freiverkehrs oder regel- und beihilfestützten Verfälschungen oder Behinderungen des transnationalen Wettbewerbs zu versuchen. Je konsen-

tiert und passfähiger die Gemeinsame Agrarpolitik mit ihren Landwirtschaftsfonds den Eigenheiten dieses Wirtschaftssektors entspricht, desto gesicherter ist die wechselseitige Marktöffnung für landwirtschaftliche Produkte.

Rechtssicherheit

Entscheidend erweist sich in beiden Bereichen der Gefährdung oder Verbesserung transnationaler Marktzugangsfreiheiten, dass sowohl die Freiheitsgewährleistung als auch die Fairnessgewährleistung den betroffenen Marktakteuren und Staaten Rechtssicherheit gibt. Dies erfordert, wie die erfolgreiche Entwicklung des europäischen Binnenmarktes vielfältig belegt, die Setzung verlässlichen Rechts und dessen Schutz durch eine den höchsten rechtsstaatlichen Ansprüchen genügende gemeinsame Gerichtsbarkeit.

Zukunft

Als Fazit aus dem Erfahrungsschatz der Binnenmarktentwicklung der EU lässt sich prognostizieren, dass klassische Freihandelsabkommen, die nur den Marktzugang thematisieren, keine Zukunft haben werden. Sie bedürfen früher oder später und am besten von Anfang an der Anreicherung durch Schutzstandards und geeigneter und verlässlicher Mechanismen des Rechtsschutzes für die Marktakteure und gegebenenfalls auch der Mechanismen für Fälle gravierender asymmetrischer Entwicklungen. Denn der Handel mit Produkten beinhaltet mehr als isolierte Außenwirtschaftspolitik. Er hat längst Fragen herkömmlicher Innenpolitik im Sinne von Gesundheits-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltpolitik erreicht. Tatsächlich enthalten die jüngsten Freihandelsabkommen der EU bemerkenswerte Erweiterungen des Thementableaus in diese Richtung. Man muss sich darüber im Klaren sein: Die Ausweitung des transnationalen Handels bedeutet auch eine stärkere politische Vernetzung aller Beteiligten: der Staaten, der Unternehmen und der Bürger. Sie fordert daher passfähige Mechanismen ihrer demokratisch abgesicherten Legitimation und ihrer rechtsstaatlichen Einbettung. Dies sind anspruchsvolle Maßstäbe. Die Entwicklung des Binnenmarktrechts der EU kann hierzu, auch wenn es bei Freihandelsabkommen nicht um einen Binnenmarkt geht, wertvolle strukturelle Fragen- und Lösungsanregungen bieten.

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015), *Häufig gestellte Fragen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft*, verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freehandelsabkommen/TTIP/faqs,did=630990.html>.

Caspar, D. und S: Giegold (2014), »CETA und TTIP. Pro und Contra Freihandelsabkommen«, verfügbar unter: <http://www.heute.de/ttip-ceta-freihandelsabkommen-umstritten-pro-und-contra-caspar-und-giegold-35199584.html>, 26. September.

Felbermayr, G. (2014), *Freihandelsabkommen. Freihandel für Wohlstand*, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2014/10/freihandelsabkommen-europa-usa> (1.3.2014).

Müller-Graff, P.-Chr. (2015), »Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht: Das System«, in: P.-Chr. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht* (Enzyklopädie Europarecht Band 4), Nomos, Baden-Baden, 51–118.

Neuschler, T. (2015), »Freihandelsabkommen – Die Angst frisst TTIP auf«, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/freihandelsabkommen-ttip-vorteile-und-nachteile-13409629.html>, 6. Februar.

Sartorius, T. (2008), »Regeln ändern. Fairness im Welthandel«, in: BUND/Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte*, Fischer, Frankfurt am Main, 508–534.

Stephan, S. (2014), »Mehr Wachstum durch TTIP ist ein Märchen«, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-11/ttip-freihandelsabkommen-arbeitsplaetze>, 12. November.



Heribert Dieter*

Die Zukunft der Welthandelsordnung: Wird die WTO entbehrlich?

Jahrzehntelang wurde die multilaterale Handelsordnung in den Hauptstädten des Westens entschlossen unterstützt. Etwa seit dem Jahr 2000 schwindet indes der Rückhalt für die Welthandelsorganisation WTO. Heute sind rund 400 sogenannte Freihandelsabkommen in Kraft, und über weitere 200 wird aktuell verhandelt. Präferenzhandelsabkommen werden heute häufig als Ersatz für eine Weiterentwicklung der WTO gepriesen. Doch ist dieser Wandel der Handelspolitik mittel- und langfristig sinnvoll? Wem nutzt diese Neuausrichtung der Handelspolitik, und wem schadet sie?

Bislang wird zumeist diskutiert, warum die multilaterale Handelsordnung und die Doha-Runde der WTO in einer Sackgasse stecken. Präferenzabkommen, etwa das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP, sollen einen Ausweg liefern. Offenbleiben jedoch eine Vielzahl von Fragen. Wie sollen die internationalen Handelsbeziehungen mittelfristig gestaltet werden? Welchen Nutzen hat die multilaterale Ordnung, und sorgen Präferenzabkommen für eine Liberalisierung des Handels, wie deren Befürworter erwarten?

Konstruktionsmängel von Präferenzabkommen

Die Folgen der heute so populären Handelsabkommen für exportierende und importierende Unternehmen werden nicht hinreichend diskutiert. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Ein wesentliches Problem ist, dass viele Befürworter dieser sogenannten Freihandelsabkommen die administrativen Konsequenzen unterschätzen. Liberalisiert wird durch diese Abkommen nur der Handel zwischen den beteiligten Staaten. Zölle werden in der Regel vollständig abgebaut. Auf der Kostenseite stehen aber die Aufwendungen für die Dokumentation der Herkunft der zollfrei zu han-

* Prof. Dr. Heribert Dieter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, und Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen.

delnden Waren. Da nur solche Güter, die in der Präferenzhandelszone hergestellt wurden, zollfrei gehandelt werden dürfen, müssen Exporteure den Warenursprung in aufwendigen Verfahren dokumentieren. Sind die Kosten der Dokumentation des Warenursprungs größer als der zu zahlende Zoll, sinkt der ökonomische Nutzen der Präferenzabkommen auf null.

Gerade für die in Deutschland so wichtigen mittelständischen Unternehmen ist diese Hürde nennenswert. Ein Anbieter, der gelegentlich eine Werkzeugmaschine in die USA liefert, wird vermutlich die Kosten für ein Ursprungszeugnis eher scheuen als ein Automobilkonzern, der im transatlantischen Handel große Stückzahlen bewegt. Die vermeintliche Liberalisierung des Handels könnte sich per saldo als Maßnahme zur Stärkung von Großunternehmen und zur Schwächung des Wettbewerbs erweisen.

Bei der Bewertung der Effekte von TTIP wäre es auch sinnvoll, sich existierende Freihandelsprojekte der USA näher anzusehen. Peinlich genau haben die USA in den Abkommen auf die Steigerung des Nutzens für die USA geachtet. Im Abkommen mit Australien finden sich eine Reihe von asymmetrischen Regulierungen – zugunsten der USA. So ist der Export von australischem Zucker in die USA auf Dauer verboten (vgl. Dieter 2006, S. 97). In den Abkommen mit Chile und Singapur wurden Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten – obwohl dies mit Waren- und Dienstleistungshandels nichts zu tun hat (vgl. Bhagwati 2003, S. 12). In der NAFTA wird der Warenursprung auf 200 Seiten genau geregelt. Die Herkunft von zulässigen oder verbotenen Materialien ist lang. Die sogenannte »Fiber-forward«-Regel besagt, dass Baumwolle in der NAFTA erzeugt sein muss, um zollfrei gehandelt werden zu dürfen. Den ökonomischen Nutzen haben die amerikanischen Baumwollbauer.

Viele Präferenzabkommen tragen also nur wenig zu einer Liberalisierung des Handels bei, sondern können als protektionistische Instrumente gegen übermächtig erscheinende neue Konkurrenz fungieren. Dieser Ansatz – Liberalisierung des Handels nur mit denjenigen, die nicht allzu konkurrenzfähig sind – spielt insbesondere in der Regierung von Präsident Obama eine zentrale Rolle. Obama nannte als Ziel des transatlantischen Abkommens freien und fairen Handel. Angestrebt wird der Ausschluss vermeintlich unfairer Wettbewerber – und aus gegenwärtiger Sicht der USA ist dies China. TTIP und TPP sind aus der Sicht Washingtons Instrumente, um handelspolitische Regulierung ohne China zu schaffen.

Diskriminierung kehrt zurück

Besonders schwer wiegen die politischen Nachteile der vielen Hundert Präferenzabkommen. Die Nachkriegshandels-

ordnung basierte auf einem Konzept, das in den 1940er Jahren entwickelt worden war. Zentrales Prinzip ist die Nicht-Diskriminierung von Ländern: In der Meistbegünstigungsklausel, dem Art. 1 des GATT-Vertrages von 1947, wurde die Diskriminierung von Staaten ausgeschlossen: Zwei Länder, die eine Liberalisierung des Handels vereinbarten, mussten diese Maßnahmen allen anderen Ländern zugutekommen lassen. Nach den desaströsen Erfahrungen der 1930er Jahre, in denen der Welthandel drastisch zurückgegangen und protektionistische regionale Blöcke entstanden waren, wollten die Architekten der Nachkriegswirtschaftsordnung unbedingt verhindern, dass Präferenzabkommen erneut den internationalen Handel prägen.

Heute wird häufig vergessen, dass nicht nur ökonomische, sondern vor allem politische Motive für dieses Diskriminierungsverbot sprachen. Die Regulierung des Handels sollte nicht – wie in den 1930er Jahren – als außenpolitisches Instrument genutzt werden können. Die friedliche Zusammenarbeit aller (westlichen) Staaten sollte für politische Stabilität und Prosperität sorgen. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wurden die Volkswirtschaften des früheren Ostblocks erfolgreich in diese Architektur integriert – und nach langen Verhandlungen wurde auch Russland im Jahr 2012 als 156. Mitgliedsland in die WTO aufgenommen.

Heute erscheinen diese politischen und ökonomischen Erfolge gefährdet zu sein. Verantwortlich für diese Entwicklung sind aber nicht nur die Hindernisse in den Verhandlungen zur Doha-Runde der WTO, sondern auch die Rückkehr geopolitischer Strategien. Alle großen Mächte versuchen, in der Handelspolitik eigene Präferenzabkommen zu schaffen und konkurrieren miteinander um Macht und Einfluss. Deutlich wird die gerade bei der Betrachtung der großen Abkommen – dem transatlantischen Abkommen TTIP und dem transpazifischen Projekt TPP. Wichtige Akteure – China, Indien, Russland – sind von diesen Vorhaben ausgeschlossen. Die Folge ist, dass das Interesse insbesondere Chinas an der Entwicklung eines eigenen, großen Handelsblocks gewachsen ist.

Wie reagiert China?

Die Handelspolitik ist also repolitisiert worden, und diese Entwicklung hat bemerkenswerte Folgen. China hat – wie zuvor die USA und die EU – seit dem Jahr 2000 mit Erfolg die Handelspolitik zur Durchsetzung von politischen Interessen genutzt. Deutlich wurde dies im Jahr 2010, als eine Freihandelszone zwischen China und den ASEAN-Staaten in Kraft trat. Die Staatengruppe war 1967 als Bollwerk gegen das kommunistische China gegründet worden. Bis weit in die 1980er Jahre versuchten die Staaten Südostasiens, den Einfluss Chinas auf ihre Volkswirtschaften möglichst gering zu halten. Dies hat sich geändert: Die Angst vor Revolution

und chinesischen Waffen wick dem Interesse an einer Vertiefung der Handelsbeziehungen mit China.

Im November 2014 regte die chinesische Führung an, eine asiatisch-pazifische Freihandelszone zu schaffen. Dieses »Free Trade Area of the Asia-Pacific« (FTAAP) ist allerdings keine neue Idee. Schon 1966 hatte ein japanischer Ökonom ein solches Projekt vorgeschlagen. Am Tag des Falls der Berliner Mauer wurde im australischen Canberra die »Asia-Pacific Economic Cooperation« gegründet. Seitdem dreht sich die Debatte um die Frage, welche Gestalt die APEC haben sollte. Zunächst hatten jene, die ein offenes Handelsabkommen (»open regionalism«) propagierten, die Oberhand. Seit einigen Jahren jedoch wird ein exklusives, andere Volkswirtschaften ausschließendes Abkommen ins Auge gefasst.

Der chinesische Vorschlag zielt vordergründig auf eine Implementierung des alten APEC-Konzepts. Teilnehmen würden nicht nur die wichtigsten asiatischen Ökonomien, sondern auch die USA, Russland und einige Staaten in Lateinamerika. Eine Ablehnung dieser Freihandelszone durch die USA würde den Chinesen indes die Möglichkeit eröffnen, ihr zweites Projekt, das »Regional Economic Partnership Agreement« (RCEP) voranzutreiben. Zur RCEP gehören Australien, Japan und Neuseeland, nicht jedoch die USA und Russland.

Doch nicht nur im asiatisch-pazifischen Raum ist eine verstärkte Nutzung der Handelspolitik für außenpolitische Ziele zu beobachten. Seit 2010 besteht die Eurasische Union, eine Zollunion zwischen der Russischen Föderation, Kasachstan und Weißrussland. Einige Nachfolgestaaten der UdSSR, aber auch Vietnam, wurden aufgefordert, entweder der Zollunion beizutreten oder eine Handelsvereinbarung mit der Eurasischen Union abzuschließen.

Selbstredend nutzt die Europäische Union seit Jahrzehnten die Außenwirtschaftspolitik, um Länder in allen Teilen der Welt ökonomisch und politisch enger an die EU zu binden. Die Europäische Union, die stets die Bedeutung der multilateralen Ordnung für Entwicklungsländer betont, hat mit ihrer Handelspolitik wesentlich zur heutigen Misere der WTO beigetragen. Heute sind 35 Präferenzabkommen der EU in Kraft, über weitere zwölf wird aktuell verhandelt.

Geopolitik und die Fragmentierung der Handelsordnung

Nicht nur in der Handelspolitik zeigen sich heute die Schwächen multilateraler Konzepte. Auch in der Finanzpolitik fällt es selbst im vergleichsweise kleinen Rahmen der Gruppe der 20 (G 20) schwer, Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte gemeinsam zu beschließen und umzusetzen.

Aber in der Handelspolitik hat dieser Zerfall des Multilateralismus besonders gravierende Folgen. Die WTO bot bislang auch Entwicklungsländern die Chance, die Weiterentwicklung handelspolitischer Regeln zu beeinflussen. Zwar gab es auch in der Vergangenheit immer wieder Kritik am vermeintlich zu geringen Einfluss dieser Länder auf die Weiterentwicklung des Regelwerkes der WTO. Aber in den großen Präferenzabkommen, etwa TTIP, ist ihr Einfluss noch geringer. Entwicklungsländer sind, wie alle anderen Beobachter, dazu verurteilt, passiv die Verhandlungen zu verfolgen.

Die USA und die EU schwächen durch die gegenwärtig diskutierten Handelsabkommen nicht nur die WTO, sie werfen zudem ihre eigenen, über Jahrzehnte vertretenen Prinzipien über Bord. Allerdings ist diese Perspektive in Brüssel gegenwärtig kaum vertreten. Der letzte EU-Handelskommissar, der um die Fragilität der multilateralen Ordnung wusste und im Jahr 1999 ein Moratorium zu Präferenzhandelsabkommen verhängte, war Pascal Lamy. Nachdem der Brite Peter Mandelson im Jahr 2004 das Amt übernommen hatte, schlug die EU einen unheilvollen Weg ein und setzte fortan vorrangig auf Präferenzabkommen und vernachlässigte die Weiterentwicklung der WTO.

Mit ökonomischen Interessen allein sind die handelspolitischen Großprojekte TTIP und TPP nicht zu erklären. Der zu erwartende Nutzen ist vermutlich geringer als häufig prognostiziert, weil der Wegfall der Zölle gerade im transatlantischen Handel nicht ins Gewicht fällt. Bestätigt hat dies im Juli 2014 der Botschafter der USA bei der EU, Anthony L. Gardner. In einem Interview unterstrich Gardner, es gäbe wichtige geostrategische Gründe, um das transatlantische Abkommen abzuschließen.¹

Reaktionen der BRIC-Staaten

Indes wäre es ein Irrtum zu glauben, die großen Freihandelsabkommen der USA und der EU würden keine Reaktionen hervorrufen. Sollten TTIP und TPP verwirklicht werden, ist mit Reaktionen vor allem der Schwellenländer zu rechnen. Chinas Alternativen wurden bereits skizziert, aber auch die übrigen BRIC-Staaten werden der Fragmentierung der Welt-handelsordnung nicht tatenlos zusehen, sondern eigene Großprojekte initiieren.

Schon heute zeigt sich, dass sich die BRIC-Staaten und der Westen voneinander entfernen. Jahrzehntelang glaubten Politiker in den westlichen OECD-Ländern, die übrige Welt, einschließlich Chinas und Russlands, würden über kurz oder lang die politischen und ökonomischen Konzepte des Westens übernehmen. Dies erweist sich als Irrtum. Die Präsidenten Chinas und Russlands wenden sich vom Westen ab

¹ Wörtlich sagte er: »There are critical geostrategic reasons to get this deal done«.

und verfolgen eigene Ziele. Die Welt erwacht aus dem post-modernen Traum einer von Konflikten freien, kooperierenden Staatengemeinschaft (Stevens 2014).

Die Unfähigkeit des Westens, wirtschaftliche und politische Modelle jenseits von Kapitalismus und Demokratie zu verstehen, erweist sich inzwischen als Belastung. Der frühere indische Außenminister Jaswant Singh stellt fest, dass im autoritären Kapitalismus chinesischer oder russischer Prägung der westlichen liberalen Demokratie ein neuer Rivale erwachsen ist (vgl. Singh 2014). Die heutige handelspolitische Antwort des Westens auf diese neue Konkurrenz heißt Ausschluss und Diskriminierung. Damit wird ein neuer geostrategischer Großkonflikt handelspolitisch flankiert. Nicht nur ökonomische, sondern auch politische Gründe sprechen gegen diese Politik der Konfrontation mit China, Russland und anderen aufstrebenden Akteuren.

Eine erste Quittung für diese konfrontative Politik erhielt Washington im März 2015. Trotz heftiger Kritik der USA beteiligen sich wichtige Verbündete an der von Peking geführten neuen Asiatischen Bank für Infrastrukturinvestitionen. Washington hatte die jahrelangen Forderungen Chinas nach einer Reform der Strukturen von Weltbank und IWF blockiert – und wurde dann von China mit der Schaffung konkurrierender Institutionen konfrontiert. Sämtliche wichtigen europäischen Verbündeten der USA – Deutschland, Frankreich, Großbritannien – werden sich ebenso an der neuen Entwicklungsbank beteiligen wie Australien und Südkorea, zwei traditionell Verbündete im pazifischen Raum.

Die handelspolitischen Großprojekte verfolgen eine ähnliche Strategie, und auch sie werden zur Entwicklung konkurrierender Konzepte führen. Die Annahme, die EU und die USA könnten im 21. Jahrhundert ein Regelwerk zu Normen und Standards ohne Beteiligung Chinas und anderer Schwellenländer entwickeln und diese Staaten würden dann den entstandenen »Goldstandard« übernehmen, ist eine gefährliche Illusion.

Fazit

Per saldo zeigt sich also, dass die Handelspolitik in den vergangenen Jahren massiv repolitisiert wurde. Aus handelspolitischer Sicht ist dies eine sehr unglückliche Entwicklung. Der ökonomische Königsweg – die multilaterale Regulierung und Liberalisierung des Handels – wird von der Politik zunehmend verschmäht. Die WTO ist für eine von Diskriminierung freie Regulierung des Welthandels unverzichtbar – und die zahlreichen Präferenzabkommen machen sie keineswegs entbehrlich.

Aus einer politischen Perspektive ist der Trend zu Präferenzabkommen ein bedauerlicher – und gefährlicher – Rück-

schrift. Die politischen Lektionen der 1930er Jahren werden vergessen. Diskriminierung ist in die Handelspolitik zurückgekehrt – und das wird vermutlich zu wachsenden Konflikten in der neuen multipolaren Ordnung führen. Die Geopolitik hat den seit 1945 geltenden liberalen Konsens in der Handelspolitik untergraben.

Literatur

Bhagwati, J. (2003), *Testimony to the House of Representatives*, 1. April, verfügbar unter: <http://www.columbia.edu/~jb38/papers/pdf/testimony.pdf>.

Dieter, H. (2006), »Australia's Bilateral Trade Agreement with the United States: Significant Drawbacks, Few Gains?«, *Journal of Australian Political Economy* 57, 85–111.

Singh, J. (2014), »The Silence of the BRICS«, Project Syndicate, 27. August, verfügbar unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/jaswant-singh-criticizes-global-powers--weak-response-to-russia-s-actions-in-ukraine>.

Stevens, P. (2014), »What Xi and Putin Really Think about the West«, *Financial Times*, 6 Juni, 6.



© Christoph Reau

Stephan Leibfried*

Lautstarke Debatte ... unter Tauben

Es überrascht eigentlich niemand mehr. Jede Auseinandersetzung über handelspolitische Maßnahmen wird seit den 1990er Jahren von einem sich stets verbreiternden und vertiefenden Graben zwischen Befürwortern und Kritikern bestimmt. Dabei stehen beide Seiten einander in den letzten Jahren mit wachsender Ignoranz, aber mit umso mehr Verve gegenüber. Die in Jahrzehnten geflissentlich eingeübten Diskursrituale laufen ins Leere, weil man sich weder gegenseitig zuhört noch sich versteht – oder überhaupt verstehen will.

Wen überrascht es daher noch, dass es beim Thema Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP) nur noch schlimmer geworden ist? Auf der einen Seite findet sich neben den bekannten gesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen aus Handel und (Export-)Industrie ein illustrierender Kreis an Volkswirtschaftlern, die uns in gleißenden Zahlen mit runden dreistelligen Milliardensummen vorrechnen, welche wirtschaftlichen Vorteile das neue Abkommen haben wird: Arbeitsplätze, die Zukunft der Exportindustrien, Wirtschaftswachstum, mehr Effizienz, Die klassischen Argumente sind ja oft nicht falsch.

Dem steht eine mittlerweile völlig unübersichtlich gewordene Phalanx ganz unterschiedlicher Akteure gegenüber, sie reicht von den ebenfalls längst üblichen Verdächtigen der sogenannten Globalisierungskritiker, den um die Sozial- und Umweltschutzstandards in den Industriestaaten bangenden Gewerkschaften, über die Umwelt- und Verbraucherschutzverbände und die – genau diese Standards oft als Entwicklungshindernis für den »Globalen Süden« kritisierenden – »Dritte-Welt«-Gruppen bis hin zu den (basis-)demokratischen Skeptikern eines »hinter verschlossenen Türen« ausgehandelten Vertragswerks. (Nur die Kirchen ringen noch um ihre ausgeglichene Position.) Aber bei TTIP bleibt es nicht bei dieser Phalanx. Vielmehr dürfte es mittlerweile keine noch

so kleine oder randständige Interessengruppe mehr geben, die uns nicht schon vor TTIP gewarnt hätte. Beispiel: die Volkshochschulen in Deutschland. Niemand wäre bislang je auf die Idee gekommen, die VHS mit dem transatlantischen Handel in Verbindung zu bringen. Aber, so die Sorge, mit TTIP könnte das deutsche System der staatlich subventionierten Erwachsenenbildung durch ein Schiedsgericht verboten werden – feindliche Übernahme, sozusagen, durch private amerikanische Bildungseinrichtungen im freien transatlantischen Markt.

Man kann das wahlweise lächerlich oder nebensächlich finden. Viele Befürworter finden das sogar nicht einmal mehr lächerlich, sondern sie ignorieren es ganz. Genau darin aber liegt das zunehmende Problem dieser Taubheit auf Gegenseitigkeit. In Stuttgart ist ein Bahnhofsprojekt fast gescheitert, von dem nach gängiger Ansicht praktisch alle eigentlich nur Vorteile gehabt haben sollten: weniger Lärm und Dreck, freie Innenstadtfelder zur großzügigen Stadtplanung, mehr Stadtpark, schnellere Bahnanbindung, effizienterer Bahnbetrieb. ... Und trotzdem der Wutbürger, noch dazu der gut situierte, gut ausgebildete, politisch und gesellschaftlich aktive Mittelstandsbürger.

Nun könnte man sich – als Politikwissenschaftler allzumal – zurücklehnen, auf die aktuelle Studie des soziologischen Forscherteams um Marion Fourcade (Fourcade, Ollion und Algan 2015) verweisen und seufzen »da kann man halt nichts machen«. Wenn die Volkswirtschaftslehre nur auf ihre eigenen Zahlen und Modelle schaut und ansonsten dem disziplinären Tellerrand noch nicht einmal nahe kommt, dann wird das gegenseitige Beschreien zwar immer lauter, das Verständnis aber alles andere als besser. Dabei hätten die Wirtschaftswissenschaften (nicht nur) bei TTIP wichtige Argumente. Aber 100 Mrd. US-Dollar zusätzliches Wirtschaftswachstum und das liberale ordnungspolitische Lob, wonach mehr Freihandel immer besser ist als jegliche Form von Protektionismus, schaffen keine Musik, die von anderen gehört wird – geschweige dass sie gern gehört werden würde.

Nun mag man einwenden, das sei ja schließlich das Problem der anderen, eben derer, die nicht hören, rationale Argumente nicht verstehen wollten. Das kann gut sein. Aber wer politisch oder gesellschaftlich etwas reformieren, wer den Status quo verändern will, den trifft im Zweifel die Bringschuld für gute, vor allem für überzeugende Argumente. Und TTIP ist es, die etwas verändern möchte, was vielen lieb – und im wahrsten Sinne teuer – geworden ist.

Erhöhe also die Volkswirtschaftslehre ihre Augen von den (wichtigen) Zahlen, blicke über ihren Tellerrand hinaus und unterließe (wenigstens zunächst) das allfällige Kopfschütteln über »die anderen« – laut Marion Fourcade und anderen kommen bei den Volkswirten satte 81% der zitierten Literatur aus der eigenen Disziplin, und fast 60% bestreiten, dass

* Prof. Dr. Stephan Leibfried leitet zusammen mit Herbert Obinger die Abteilung Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtsstaates am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

interdisziplinäre Forschung bessere Ergebnisse liefert als die Forschung aus der eigenen Disziplin (vgl. Fourcade, Ollion und Algan 2015, S. 93, 95) –, dann böten sich ihr verschiedene Ansatzpunkte, ihre eigenen Argumente leiser, aber wirkungsvoller vorzubringen. Nur zwei fast willkürliche Beispiele aus der Politikwissenschaft – die laut Marion Fourcade 59% ihrer Zitate aus der eigenen Disziplin schöpft und bei der nur 28% interdisziplinäre Forschungsergebnisse für schlechter halten.

Das eine Argument bezieht sich direkt auf den Wutbürger. Warum waren denn all die GATT- und WTO-Verhandlungsrunden der 1960er bis 1980er Jahre gesellschaftlich und zumindest in der Bundesrepublik meist auch politisch so unumstritten, während es seither ohne Großdemonstrationen und mitunter auch gewalttätige Auseinandersetzungen gar nicht mehr geht? Direkte Betroffenheit ist das Stichwort. Sie politisiert aber (vgl. Zürn 2007; Ecker-Ehrhardt und Zürn 2007), mobilisiert, sorgt für politische Partizipation (vgl. Nonhoff, Gronau und Nullmeier 2009; Zürn und Ecker-Ehrhardt 2013). Drei Jahrzehnte lang mögen sich all die Zollsenkungsrunden zwar massiv auf die industriellen Strukturen und damit auf die Arbeitsplätze (nicht nur) in Deutschland ausgewirkt haben. Für die Bevölkerung aber waren das – gefühlt – keine direkten Verbindungen. Mittlerweile aber befürchten nicht wenige, dass derlei Völkerrecht wie TTIP tief in die sozialen, umwelt- und verbraucherpolitischen Errungenschaften eingreifen wird, Errungenschaften, auf die nicht zuletzt die hiesige Mittelschicht stolz ist.

Das Problem sind nicht die irrationalen Chaoten, die die Vorteile solcher Verträge nicht goutieren. Das Problem ist vielmehr eines, das die Volkswirtschaftslehre eigentlich sehr gut versteht, wenn auch bis jüngst eher selten bearbeitet: das der Verteilung. Und das der (politischen) Teilhabe und Mitsprache, jedenfalls dann, wenn einem etwas zugemutet werden soll. TTIP ist eben nur noch zu einem Teil jene sogenannte »negative« Integration (vgl. Tinbergen 1954), die üblicherweise nur mit begrenzten Widerständen (bislang abgeschotteter Industrien) konfrontiert gewesen ist. Vielmehr droht aus Sicht etlicher Bürger eine »positive« Integration samt Marktverregelung auf nordatlantischer, völkerrechtlicher Basis, die nicht nur den (nationalen) Status quo gefährdet, sondern (scheinbar) ohne Transparenz in diplomatischen Hinterzimmern verhandelt und beschlossen wurde bzw. wird. Menschen, politisierte allemal, haben kompliziertere Interessenmuster und Präferenzordnungen, als dass sie mit »100 Mrd. US-Dollar Wirtschaftswachstum« schon ausreichend beschrieben und zufriedenstellbar wären.

Das zweite Argument, das für Volkswirte knapp jenseits des Tellerrandes sichtbar werden würde, dreht sich um die Frage, warum wir bei TTIP eine derartige Mobilisierung finden und etwa bei der für die globale Zukunft weit wichtigeren Klimapolitik nicht. Schaut man sich an, wo für politische

Problemlösungen und Regelungen Aktivitäten staatlicher und gesellschaftlicher Akteure notwendig sind, so kommt man schnell auf folgende Matrix:

	Gesellschaft	unterlässt	tut
Staat			
unterlässt		Abrüstung, Liberalisierungspolitiken	Markt, gesellschaftliche Selbstregulierung
tut		Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Soziales	Viele Umwelt- und Verbraucherschutzmaßnahmen (Klimapolitik usf.)

Quelle: Vgl. auch Leibfried (2013).

Wo staatliche Stellen bisheriges Tun hinfort unterlassen und auch Gesellschaft nicht involviert ist, handelt es sich unter anderem um die großen Liberalisierungspolitiken der letzten Jahrzehnte. Hier entstanden auch die größten und durchsetzungskräftigsten internationalen Organisationen, allen voran das GATT bzw. die WTO oder der Binnenmarkt der Europäischen Union. Wo der Staat aktiv ist, die Gesellschaft für den Erfolg aber nicht handeln muss, finden sich die Infrastrukturpolitiken, die Daseinsvorsorge oder wichtige Aspekte der Sozialpolitik. Wenn staatliche Stellen Wasser bereitstellen oder eine Autobahn bauen, kommt das »natürlich« der Gesellschaft zugute, für die Bereitstellung ist aber zunächst keine gesellschaftliche Mitwirkung notwendig.

Eine aktive Gesellschaft ohne große Mitwirkung des Staates kennzeichnet nicht nur den Markt, sondern auch die vielfältige gesellschaftliche Selbstregulierung – von den Industrienormen bis hin zu *Lex mercatoria*. Wo aber Staat und Gesellschaft gemeinsam aktiv sein müssen, um ein politisches Ziel zu erreichen, da finden sich die schwierigsten Materien. Bei der Klimapolitik reicht es nicht aus, wenn sich die Staaten gegenseitig zusagen, weniger Kohlendioxid zu produzieren. Vielmehr muss dies im Zweifel von der Bevölkerung umgesetzt werden, indem sie ihren Lebensstil ändert. Das wiederum schafft heftige Anreize für individuelles Trittbrettfahren, mit der Folge, dass der Staat engmaschig kontrollieren und sanktionieren muss.

Schaut man nun, wo die meisten Wutbürger in den letzten Jahren unterwegs waren, dann fällt auf, dass sie überall zu finden sind, außer dort, wo Staat und Gesellschaft gemeinsam aktiv werden müssen, um ein Problem zu lösen. Es ist leicht, gegen den Staat, gegen internationale Organisationen oder gegen einen »Großkonzern« zu mobilisieren. Gegen sich selbst demonstriert aber niemand gern.

Hier ist nicht der Platz, eine TTIP-taugliche, sozialwissenschaftliche Volkswirtschaftslehre auch nur zu skizzieren. Aber zumindest zweierlei sollte mehr als deutlich geworden sein:

1. Es lohnt sich auch und gerade für die Volkswirte, über ihren methodischen und inhaltlichen Gegenstandsbe-

reich hinauszuschauen. Nicht nur Verteilung wird dann zu einer wichtigen Frage, sondern Macht, Herrschaft und politische Legitimation.

2. Für keine dieser Blicke über den Tellerrand hinaus muss die Volkswirtschaftslehre ihre methodische oder inhaltliche Seele verkaufen. Vieles, was zu solchen Untersuchungen notwendig wäre, liegt bereits im Handwerkskasten des Faches. Man müsste nur die Augen weit öffnen und es (wieder) hervorziehen.

Lauter schreien, ohne zuzuhören, ist jedenfalls keine kluge und noch weniger eine erfolgreiche Strategie. Leisere, aber breiter verständliche Töne tun es auch, vor allem wenn man in der Bevölkerung und in der Politik gehört – und zudem verstanden – werden will.

Literatur

Ecker-Ehrhardt, M. und M. Zürn (2007), »Die Politisierung internationaler Institutionen«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (20–21), 24–30.

Fourcade, M., E. Ollion und Y. Algan (2015), »The Superiority of Economists«, *Journal of Economic Perspectives* 29(1), 89–114.

Leibfried, St. (2013), »Des Kaisers alte Kleider: Nur, warum ist er denn heute so nackt? Kommentar zum Beitrag von Arthur Benz«, in: A. Voßkuhle, Chr. Bumke und F. Meinel (Hrsg.), *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Der Staat, Beiheft 21, 81–91.

Nonhoff, M., J. Gronau und F. Nullmeier (2009), »Zur Politisierung internationaler Institutionen: der Fall G8«, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16(2), 237–268.

Tinbergen, J. (1954), *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam.

Zürn, M. (2007), »Die Politisierung der Ökonomisierung? Zum gegenwärtigen Verhältnis von Politik und Ökonomie«, *Politisches Denken: Jahrbuch 2006/2007*, 295–316.

Zürn, M. und M. Ecker-Ehrhardt (Hrsg., 2013), *Die Politisierung der Welt-politik: Umkämpfte internationale Institutionen*, Suhrkamp, Berlin.

Fehlender rechtlicher Rahmen verschafft den USA Zeitvorsprung beim Zukunftsmarkt »individuelle Mobilität«

31

Ferdinand Dudenhöffer und Wolfgang Schneider*

In ihrem Kommentar weisen Ferdinand Dudenhöffer und Wolfgang Schneider auf den Wettbewerbsvorsprung der USA bei dem Zukunftsthema »automatisiertes Fahren« hin.

Wohl kaum eine Entwicklung verspricht so viel Spannung für die Automobilindustrie wie der Übergang zum automatisierten Fahren. Um das Jahr 2030 dürften vollständig autonom fahrende Fahrzeuge straßen- und alltagstauglich sein. Damit steht der Markt für individuelle Mobilität vor einer seiner größten Veränderungen. Zentrale Systeme, wie etwa Bahnen, werden zugunsten von autonomen, individuellen Fahrzeugen weitere Wettbewerbsnachteile erleiden. Bereits heute zeigt sich, wie empfindlich zentrale Systeme wie die Bahn auf die Öffnung des Wettbewerbs reagieren. So verlor die Bahn in Deutschland allein im Jahr 2014 im Fernverkehr auf der Schiene rund 2 Mio. Fahrgäste an Fernbusse, die preisgünstiger und zum Teil bequemer Reiseziele erreichen lassen.

Hohe Wohlstandsgewinne und Wachstumsmärkte

Autonomes Fahren heißt dabei nicht nur, dass man das Lenkrad nicht mehr fest in der Hand halten muss, sondern autonom fahrende Autos schaffen zusätzlich ein hohes Potenzial für Vernetzungsservices, die mit Sharing Economics einhergehen. Autonom fahrende Autos sind in Form von Null-Emissionsfahrzeugen, also Elektroautos, in urbanen Räumen geeignet, die Nutzungen des Kapitalguts Auto durch unterschiedliche Nutzer erheblich zu verbessern, sprich die »Rate of Returns« deutlich zu steigern. Die Produktivität oder der gewonnene Nutzen des Kapitalguts Auto wird durch die Innovation »autonomes Fahren« erheblich gesteigert. Paradebeispiel aus der letzten Zeit ist der US-Taxidienst UBER, der mit einer relativ einfachen App, kombiniert mit einem Bezahlungssystem, die wohl größte Veränderung der Taxibranche einleitete. Deshalb inter-

essieren sich Internet-Unternehmen wie Google, Apple und Alibaba, die mit dem chinesischen Fahrzeugbauer SAIC für das Jahr 2016 ein »Internet-Auto« planen, für die neue Technologie. Es dürfte Apple, Google oder Alibaba weniger darum gehen, jetzt in die Autoproduktion einzusteigen, sondern sich in einem neuen Technologie- und Buchungsmarkt eine bedeutende Marktstellung zu sichern.

Zusätzlich können weitere deutliche Wohlstandssteigerungen mit dem Autopilot im Fahrzeug erreicht werden. So wurden nach Daten der Weltgesundheitsorganisation im Jahr 2012 mehr als 1,2 Mio. Menschen bei Verkehrsunfällen tödlich verletzt (vgl. Global Status Report on Road Safety, WHO 2013). Zusätzlich wurden nach Daten des Gesamtverbands der Versicherungen in Deutschland im Jahr 2012 mehr als 20 Mrd. Euro für die Schadensregulierung bei Kfz-Versicherern benötigt. Mehr als 95% der Verkehrsunfälle gehen auf Fahrerfehler zurück. Mit dem »fahrerlosen« Auto haben wir daher die Chance, uns der von der EU im Oktober 2011 in einer Resolution vorgestellten »Vision Zero«, sprich der Vision von »Null-Verkehrstoten«, anzunähern. Automatisiertes Fahren erlaubt die Realisierung erheblicher Wohlstandsgewinne und entwickelt sich gleichzeitig zum einem sehr bedeutenden Wachstumsmarkt.

Eine erste Einschätzung des Marktpotenzials erlaubt die nachstehende Überlegung. Nach konservativer Schätzung werden um das Jahr 2030 mehr als 120 Mio. Pkw-Neuwagen weltweit verkauft werden. Bei einem Durchschnittspreis von 15 000 Euro pro Fahrzeug entspricht dies einem Jahresumsatz von 1 800 Mrd. Euro für Pkw-Neuwagen. Entfallen nur 10% dieses Umsatzes auf die Automatisierung, hat der reine Software-Markt ein Volumen von 180 Mrd. Euro pro Jahr. Unberücksichtigt bei dieser Rechnung sind die Vernetzungsumsätze und Wertschöpfungen. Unterstellt man, dass ein Fahrzeug dann

* Prof. Dr. Ferdinand Dudenhöffer und Dr. Wolfgang Schneider sind Direktoren des CAR-Center Automotive Research an der Universität Duisburg-Essen. Bis Ende 2014 war Dr. Wolfgang Schneider Vorstand »Governmental Affairs« bei Ford of Europe.

30 000 Kilometer – eben wegen dem Multinutzereinsatz, also der Sharing Economy – zum Einsatz kommt und legt einen Kilometerpreis von 0,50 Euro zugrunde, ergibt dies erneut 15 000 Euro Umsatz pro Jahr. Der Umsatz, den ein Multinutzerfahrzeug dann einspielt, liegt in einem Jahr auf der Höhe seines Kaufpreises.

Multinutzereinsatz braucht erneut Software – wie bei UBER und anderen Diensten –, die dann für Software- und E-Commerce-Anbieter hohe Umsatzpotenziale ermöglichen. Die Überlegungen illustrieren, warum es für Alibaba, Apple, Google und sicher weitere Neueinsteiger in dem Markt zu einem »Must« wird, in die Technologie und deren Vermarktung zu investieren. Nur wenige andere Zukunftsmärkte dürften über solche Wachstumschancen verfügen.

Weil das Marktpotenzial hoch ist, kann man mit einer schnellen Entwicklung und Vermarktung der Technologie rechnen. Geschwindigkeit spielt daher bei dem Übergang zum automatisierten Fahren bei der Ausgestaltung und Entwicklung von Wettbewerbsvorteilen eine wesentliche Rolle. Geschwindigkeit spielt aber nicht nur bei den Unternehmen eine Rolle, sondern auch bei den Volkswirtschaften, die zuerst über die Technologie verfügen. Die Länder, die schnell beim Aufbau der Technologie und Technologieunternehmen agieren, haben die Chance, sich einen neuen komparativen Wettbewerbsvorteil aufzubauen. Derzeit sind die Technologieabteilungen sowohl der Autobauer als auch der Internet-Unternehmen auf dem Feld des automatisierten Fahrens überwiegend in den USA, im Silicon Valley, angesiedelt. Ein Grund dafür sind die Berechtigungen, autonom fahrende Autos im öffentlichen Verkehrsraum nutzen zu können. So sind seit September 2012 in den US-Bundesstaaten Florida, Kalifornien, Columbia und Nevada die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, um autonom fahrende Autos im öffentlichen Verkehr zu bewegen.

Rechtliche Ausgestaltungen blockieren Aufbau komparativer Wettbewerbsvorteile

Bereits die heutigen Serienfahrzeuge verfügen über umfangreiche Teilautomatisierungsfunktionen, wie etwa den Parkpilot, den Spurwechselassistent, den Überholchaffeur, den Baustellenassistent, den automatischer Nothalt, den Autobahnchaffeur (automatischer Abstandshalter) oder einen Autobahn-pilot. Man kann vielfach halbautomatisch fahren, und die deutschen Autobauer sind im Innovationsfeld »Assistenten« im internationalen Vergleich gut aufgestellt. Abgesehen vom rein experimentellen »Google Car«, der weder Lenkrad noch Bremspedale hat (nur einen Start- und Stoppknopf), liefern die deutschen Hersteller die weltweit praktikabelsten Konzepte für assistierte, teilautomatisierte und hochautomatisierte Systeme. Die branchenspezifischen Voraussetzungen, um in Deutschland beim neuen Markt für

individuelle Mobilität einen komparativen Wettbewerbsvorteil aufzubauen, sind vorhanden. Die Hindernisse liegen im Rechtsbereich.

Zweifaches Dilemma verschafft USA-Zeitvorsprung

Es gibt gleich zwei Elemente, die Deutschland wesentliche rechtliche Beschränkungen auferlegen. Deutschland kann autonomes Fahren, anders als etwa die USA, nicht allein regulieren. Das sogenannte Wiener Abkommen, das viele Staaten 1968 im Rahmen der UN über den Straßenverkehr geschlossen haben, geht zwingend davon aus, dass der Fahrer jederzeit die vollständige Kontrolle über sein Fahrzeug hat. Speziell heißt es:

»Jedes Fahrzeug, und miteinander verbundene Fahrzeuge, müssen, wenn sie in Bewegung sind, einen Führer haben. Jeder Führer muss dauernd sein Fahrzeug beherrschen« (vgl. Artikel 8, Absatz 1 und 5, United Nation Conference On Road Traffic, 19. Convention on Road Traffic, Vienna, 8. November 1968.)

Die USA sind diesem Abkommen nicht beigetreten und haben daher deutlich mehr Flexibilität in der Rechtsgestaltung. Auch deshalb war es in den USA im Jahr 2012 für die Bundesstaaten Columbia, Florida, Kalifornien und Nevada möglich, automatisiertes Fahren im öffentlichen Verkehrsraum zu ermöglichen.

Zwar wurde das Wiener Übereinkommen im März 2014 wie folgt geändert,

»Systeme, die für den Fahrer übersteuerbar oder abschaltbar sind, erfüllen die geforderte Beherrschung durch den Fahrer«,

so dass für die Unterzeichnerstaaten ein Rechtsraum geschaffen wurde, um die Nutzung von hochautomatisierten Systemen im öffentlichen Verkehr zu ermöglichen, allerdings bleibt diese Regelung weiter hinter der Regelung in den USA zurück. Das jetzt modifizierte Abkommen, dessen Ratifizierung noch aussteht, erfordert immer noch als Bedingung die Beherrschung durch den Fahrer. Ein stark alkoholisierte Fahrer etwa, besäße in einer Notlage wohl kaum die Fähigkeit, das System zu »übersteuern«. Zusätzlich zum Wiener Übereinkommen existiert eine Regulierung individueller Fahrzeugsysteme, ebenfalls im Rahmen der UN, durch die sog. United Nations Economic Commission for Europe, oder auch UNECE. Der UNECE sind die Europäische Union und die meisten übrigen Staaten der Welt beigetreten. Erneut haben allerdings die USA eine Sonderstellung, da die UNECE-Vorschriften in den USA nicht zwingend gelten. Hinsichtlich der Umsetzbarkeit von au-

tonomem Fahren müssten einige weitere Vorschriften der UNECE geändert werden, insbesondere die Vorschriften über Bremsanlagen (ECE-R13), Lenkanlagen (ECE-R79), Beleuchtung und Lichtsignaleinrichtungen (ECE-R48). Dazu ist ein oft langwieriger Abstimmungsprozess im Rahmen der UN in Genf erforderlich. Im Fall des autonomen Fahrens besteht zwar ein grundsätzlicher Konsens, dass Änderungen erforderlich sind. Aber der grundsätzliche Konsens ist noch lange keine beschlossene Sache. Der Zeitvorsprung der USA bei dem rechtlichen Rahmengestaltungen wird damit weiter steigen.

Haftungsrechtliche Fragen verstärken US-Vorsprung

Zusätzlich zu den beiden oben angeführten Nachteilen für Deutschland und Europa stellt sich ein weiteres haftungsrechtliches Problem, das den USA einen weiteren Zeit- und Rechtsvorsprung einräumt. Auch mit dem modifizierten Wiener Übereinkommen wird deutlich festgelegt, dass der Fahrer immer die Kontrolle über das Fahrzeug haben muss. Damit ist auch klargestellt, dass haftungs- und versicherungsrechtlich alles bleibt wie bisher: Fahrzeugführer bzw. Fahrer tragen bei einem Unfall die alleinige Haftung. Dies gilt auch beim Einsatz teil-, halb- oder vollautomatisierter Systeme. Im Gegensatz zur USA ergibt sich damit ein Haftungsdefizit für die Entwickler und Hersteller von teil- oder vollautomatisierten Systemen. Die Überlegung zeigt, dass nicht nur eine Bedingung neu definiert werden muss, sondern im deutschen Rechtsrahmen Folgebedingungen neu formuliert werden müssen. Auch aus dieser Perspektive muss erwartet werden, dass der Zeitvorsprung der USA beim Aufbau der neuen Industrie weiter steigt.

In den USA hat die Industrie offenbar intensiver an der rechtlichen Ausgestaltung für autonomes Fahren mitgewirkt. In den vier Bundesstaaten Nevada (2011), Florida (2012), Kalifornien (2012) und im District of Columbia (2012) ist automatisiertes Fahren ohne Einschränkung im öffentlichen Verkehrsraum erlaubt. Die dortige Gesetzgebung wurde dem Vernehmen nach deutlich von Google inspiriert. So heißt es etwa in den entsprechenden Verordnungen: »The operator need not pay attention while the car is operating itself«. Das steht der europäischen Regelung diametral entgegen. Die US-Bundesbehörden, und insbesondere the National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA), stehen der oben angeführten Aussage positiv gegenüber, aber eine formelle Entscheidung auf Bundesebene ist, genau wie in Europa, noch nicht erfolgt. Das Zögern auf US-Bundesebene scheint verständlich, denn eine völlige Freigabe autonomen Fahrens hätte grundsätzliche haftungs- und versicherungsrechtliche Folgen. Die Haftung würde vom Fahrer bzw. Fahrzeughalter auf den Hersteller übergehen. Solche Haftungsfolgen sind in den besagten US-Staaten zwar noch nicht

eingetreten, aber wir sind dort, wie überall, noch in einer Testphase, mit wenigen Fahrzeugen weitgehend auf reservierten Straßen.

Fazit: Bundesverkehrsministerium und Justizministerium sollten zügig Rechtsrahmen schaffen

Die USA haben – aufgrund unvollständiger und zum Teil fehlender Regulierungen in Deutschland und Europa – beim Zukunftsthema »automatisiertes Fahren« einen deutlichen Zeitvorsprung. Zusätzlich zum rechtlich bedingten Zeitvorsprung sind im Cluster Silicon Valley Verbundvorteile durch die Technologieunternehmen wie Apple oder Google vorhanden. Die Chancen für die USA, sich beim Zukunftsmarkt »individuelle Mobilität« einen langfristig wirkenden komparativen Wettbewerbsvorteil herauszuarbeiten, sind groß. Nachdem die »alte US-Autoindustrie« in den letzten 30 Jahren ihren Wettbewerbsvorsprung verloren hatte, besitzen die USA die Möglichkeit, beim Aufbau der »neuen Automobilindustrie« eine Schlüsselrolle zu spielen. Politische Vorzeigeprojekte, wie etwa der vom Bundesverkehrsministerium beabsichtigte Ausbau der Autobahn A9, werden vermutlich nur unwesentlich zum Abbau des Zeitvorsprungs der USA beitragen können. Die Verkehrspolitik in Deutschland ist mit Fragen der Ausländer-Maut beschäftigt. Das wesentlich zukunftssträchtigere Thema des rechtlichen Rahmens für die neue Technologie des automatisierten Fahrens kommt dabei zu kurz.

Nach den Daten des Statistischen Bundesamts erzielte im Jahr 2014 die Automobilindustrie in Deutschland mit mehr als 775 000 Beschäftigte einen Umsatz von 385 Mrd. Euro. 252 Mio. Euro oder 65% des Umsatzes wurde durch Exporte erzielt. Dies illustriert die Bedeutung der deutschen Automobilindustrie sowie die Bedeutung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für den Standort Deutschland. Das Risiko, dass die USA durch einen Zeitvorsprung beim Zukunftsmarkt automatisiertes Fahren diesen Wettbewerbsvorteil schwächen, ist nicht unerheblich. In Deutschland ist eine konzertierte Aktion des Bundesjustizministeriums und Bundesverkehrsministeriums dringend notwendig, um den enormen Zeitvorsprung der USA bezüglich des richtigen rechtlichen Rahmens nicht noch größer werden zu lassen. Haftungsrechtliche Überlegungen aus dem Hause des Bundesjustizministeriums zum Themenkreis automatisiertes Fahren sind bisher nicht bekannt. Die öffentlichkeitswirksame Ankündigung einer Teststrecke entlang der Bundesautobahn A9 durch den Bundesverkehrsminister ist im internationalen Vergleich wenig. Die Zeit eilt, wenn Deutschland seine Rolle im Zukunftsmarkt »individuelle Mobilität und automatisiertes Fahren« nicht verspielen will.

Vortrag im Rahmen der »Münchener Seminare« der CESifo Group und der Süddeutschen Zeitung in München am 25. März 2015.

Sehr geehrter Herr Professor Sinn, sehr geehrter Herr Dr. Beise, ich danke Ihnen sehr herzlich für die Einladung, in dieser Seminarreihe zu sprechen, in der schon so viele renommierte Wissenschaftler, Politiker und Notenbanker aufgetreten sind. Und ich danke Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für Ihr Erscheinen, das zeigt, dass das Thema Geldpolitik derzeit auf breites Interesse stößt.

Ich möchte heute speziell »Zur Rolle der Finanzstabilität für die Geldpolitik« sprechen – ein Thema, das sich zugegebenermaßen eher nach Feinschmecker- als nach Schnellrestaurant anhört.

Anders als diese Analogie nahelegt, ist das Thema gleichwohl alles andere als leicht verdaulich. Ich will mir jedoch Mühe geben, das Thema einigermaßen bekömmlich zuzubereiten. Immerhin haben wir ja die Zeit für mehrere Gänge: Nach den »Amuses Gueules« von Professor Sinn werde ich gewissermaßen als Vorspeise einige Ausführungen zur aktuellen Geldpolitik im Euroraum servieren. Als Hauptgericht trage ich dann die Kernfrage auf, welchen Einfluss die Finanzstabilität auf die Geldpolitik haben sollte. Und als Dessert serviert Ihnen dann Herr Sinn eine Frage- und Antwortrunde.

Kommen wir also zur Vorspeise.

Geldpolitik während der Krise

Die Finanzkrise und die nachfolgende Staatsschuldenkrise im Euroraum haben die Geldpolitik zweifellos vor große Herausforderungen gestellt. Der Ausnahmezustand ist in der Geldpolitik mittlerweile zur Gewohnheit geworden.

Vor beinahe sechs Jahren erläuterte der damalige EZB-Präsident Trichet hier im Rahmen der Münchener Seminare die Antwort des Eurosystems auf die Finanzkrise.

Damals war gerade das erste Ankaufprogramm für gedeckte Schuldverschreibungen beschlossen worden, und Trichet hob hervor, dass diese und die weiteren unkonventionellen Maßnahmen der Geldpolitik – wie etwa die Vollzuteilungspolitik bei den Refinanzierungsgeschäften, zusätzliche, längerfristige Refinanzierungsgeschäften und Lockerungen am Sicherheitenrahmen – darauf abzielten, über die Wirkung massiver Zinssenkungen hinaus die Kreditvergabe der Banken anzuregen.

Ein knappes Jahr später kaufte das Eurosystem dann auch Staatsanleihen, weil die Staatsschuldenkrise, die ihren Ausgang in Griechenland nahm, nach Ansicht des EZB-Rats die Wirksamkeit der Geldpolitik beeinträchtigte. In den nachfolgenden Jahren trug die europäische Geldpolitik erheblich dazu bei, eine weitere Eskalation der Krise im Euroraum zu verhindern.

Der Preis dafür war nicht zuletzt, dass die Geldpolitik ihr Mandat bis aufs Äußerste gedehnt und insbesondere mit dem selektiven Ankauf von Staatsanleihen der Krisenländer Gefahr läuft, die Grenze zur Fiskalpolitik zu überschreiten.

Überwunden ist die Krise im Euroraum leider immer noch nicht, wie die jüngsten Debatten um Griechenland gezeigt haben. Aber es wurden Fortschritte erzielt. Die Wirtschaft des Euroraums insgesamt – einschließlich der Banken – ist heute in einer besseren Verfassung als vor drei, vier oder fünf Jahren.

Die Krisenländer haben dabei beachtliche Anpassungsfortschritte erzielt: Gemessen an den Deflatoren des Gesamtabsatzes erhöhte sich zum Beispiel die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Portugals bis Ende 2014 um 6%, die Spaniens um 9% und die Irlands um 12%. Die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft stieg sogar um 14%. Wenngleich diese Zahlen zu einem gewissen Grad der Abwertung des Euro zu verdanken sind, ist auch bei einer Betrachtung der Euro-

* Dr. Jens Weidmann ist Präsident der Deutschen Bundesbank.

länder im Vergleich eine positive Entwicklung zu beobachten. Die Leistungsbilanzdefizite wurden weitgehend abgebaut und im Falle Irlands sogar in einen kräftigen Überschuss verwandelt.

Dass die Sparmaßnahmen und Strukturreformen für die Menschen in den Krisenländern mit gravierenden Härten verbunden sind, steht außer Frage, und wir sollten allen Respekt vor den erbrachten Anpassungsleistungen haben. Es sollte jedoch auch klar betont werden, dass diese Anpassungen unausweichlich sind. Die finanziellen Hilfen der Partnerländer erleichtern den Krisenländern die Anpassung. Aber nur grundlegende Reformen können die wirtschaftlichen Perspektiven der Menschen in diesen Ländern nachhaltig verbessern.

Diejenigen, die nun der EZB und der europäischen Politik die Schuld an der wirtschaftlichen Schwächephase in den Krisenländern geben, verwechseln Ursache und Wirkung.

Im Übrigen beginnen die Maßnahmen auch spürbar zu wirken: Für 2015 erwartet die EU-Kommission in allen Krisenländern positive Wachstumsraten und rückläufige Arbeitslosenquoten. Es wäre insofern tragisch, wenn Griechenland im Anpassungsprozess jetzt aufgeben würde und das Erreichte verspielen würde.

Klar ist aber auch: Der wirtschaftliche Anpassungsprozess gleicht eben eher einem Marathonlauf als einem Sprint. Die zweite Hälfte ist beim Marathon bekanntlich schwieriger als die erste, und das Ziel ist noch lange nicht erreicht.

Eine Nebenwirkung der wirtschaftlichen Anpassung ist der nachlassende Preisdruck. Dass die Inflationsrate im gesamten Euroraum zuletzt sogar in den negativen Bereich gerutscht ist, ist freilich auf eine ganz andere Entwicklung zurückzuführen, nämlich den drastischen Rückgang der Energiepreise, insbesondere des Rohölpreises.

Im Ökonomenjargon würden wir sagen, die niedrige Inflation ist eine Folge positiver Angebotschocks. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist der Begriff »Schock« ja grundsätzlich negativ besetzt, in der Ökonomie steht er dagegen zunächst einmal wertneutral für eine unerwartete Änderung von (exogenen) Einflussgrößen – und der Ölpreis ist zweifelsohne eine zentrale Einflussgröße der Konjunktur- und Preisentwicklung.

Übrigens, einen Monat vor Jean-Claude Trichets Münchner-Seminar-Rede war die Inflationsrate im Euroraum ebenfalls in den negativen Bereich gefallen. Der damalige EZB-Präsident führte dies ebenfalls auf einen starken Ölpreisrückgang zurück und betonte, dass es sich um eine »willkommene Entwicklung« handle, die die reale Einkommenssituation der privaten Haushalte verbessere.

Einen Grund zur Beunruhigung sah er darin jedenfalls nicht, zumal sich die langfristigen Inflationserwartungen seinerzeit stabil verankert zeigten, im Einklang mit der Stabilitätsmarke von knapp 2%.

Dagegen sind einige Maße für langfristige Inflationserwartungen in den vergangenen Monaten spürbar gesunken. Je länger die Phase extrem niedriger Inflationsraten andauert, desto größer wird das Risiko von Zweitrundeneffekten, also sinkenden Löhnen, die wiederum weiteren Preisdruck nach unten ausüben würden. Und je länger die Geldpolitik ihr Ziel verfehlt, desto eher könnte ihre Glaubwürdigkeit in Zweifel geraten.

Vor diesem Hintergrund befand sich der EZB-Rat fraglos in einer schwierigen Lage, als er im Januar darüber beriet, ein Programm mit umfangreichen Staatsanleihekäufen zu beschließen.

Wie Sie wissen, hat der EZB-Rat mehrheitlich beschlossen, Staatsanleihen zu kaufen, und vor etwa zwei Wochen haben die Käufe durch die Notenbanken des Eurosystems tatsächlich begonnen. Forderungsbesicherte Wertpapiere, sog. Asset Backed Securities, und gedeckte Schuldverschreibungen, in Deutschland besser bekannt unter dem Namen Pfandbriefe, werden bereits seit Herbst 2014 gekauft.

Das Ziel dieser Wertpapierkäufe besteht letztlich darin, die Geldpolitik expansiver auszurichten und die Inflationsraten wieder in Richtung der Definition von Preisstabilität zu bewegen – sie also steigen zu lassen.

Das mag für manchen genauso paradox klingen, wie wenn die Bundesregierung die Bevölkerung zu mehr Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung auffordern würde. Schließlich ist es doch nach landläufiger Meinung die Aufgabe der Geldpolitik, die Inflation zu bekämpfen, und nicht sie zu fördern.

Das stimmt! Die vorrangige Aufgabe des Eurosystems besteht darin, Preisstabilität zu gewährleisten. Es gibt aber eine Reihe von guten Gründen, weshalb eine Notenbank eine geringfügig positive Inflationsrate anstrebt:

So gibt es Ungenauigkeiten in der statistischen Messung von Inflation. Höhere Preise können schließlich auch Folge von Qualitätsverbesserungen sein, die nur mit größerem Aufwand in der Preisstatistik erfasst werden können.

Darüber hinaus läuft eine Geldpolitik, die auf »Nullinflation« zielt, Gefahr, häufiger an die Nullzinsgrenze zu stoßen. So hat sie gewissermaßen »wenig Wasser unter dem Kiel«, wenn sie mit einer Zinssenkung konjunkturfördernd auf einen negativen Nachfrageschock reagieren will.

Zudem besteht innerhalb der Währungsunion das Problem, dass sich die Wirtschaft in den Euroländern unterschiedlich entwickelt. Die Inflation ist nicht in allen Ländern gleich. Würden wir auf eine Inflationsrate im Euroraum von null zielen, gäbe es praktisch immer Länder, die negative Raten aufweisen. Etwas Inflation erleichtert dagegen wirtschaftliche Anpassungsprozesse, zumal Verbesserungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch reale Lohnsenkungen ohne Inflation nur schwer möglich sind.

Der EZB-Rat definiert Preisstabilität deshalb seit dem Jahr 2003 so, dass er anstrebt, die durchschnittliche Teuerungsrate im Euroraum mittelfristig unter, aber nahe 2% zu halten. Übrigens: Auch die Bundesbank ging bei der Ableitung ihrer Geldmengenziele von einem »normativen Preisanstieg von 2%« aus.

In der Diskussion um Staatsanleihekäufe im Rahmen eines breit angelegten Programms zur quantitativen Lockerung (QE) habe ich dennoch eine skeptische Haltung eingenommen. Die niedrige Teuerung im Euroraum ist nämlich primär Folge der gesunkenen Energiepreise. Diese sollten die Inflationsrate nur vorübergehend dämpfen, und sie entfalten auch einen merklichen konjunkturellen Stimulus im Eurogebiet, denn die Euroländer sind ja per saldo Nettoimporteure von Öl. Letztlich erhöht der Ölpreyrückgang die Kaufkraft der Verbraucher und senkt die Kosten der Unternehmen. Er wirkt wie ein kleines Konjunkturprogramm.

Entsprechend erwartet der EZB-Stab für dieses Jahr ein Wachstum im Euroraum von 1,5% und 1,9% im nächsten Jahr. Die Inflationsrate wird im Jahr 2015 0% betragen, aber wohl im nächsten Jahr schon wieder bei 1,5% liegen.

In dieser Projektion drücken sich natürlich zu einem Teil auch die Erwartungen an die Wirkung der beschlossenen geldpolitischen Maßnahmen aus. Ich lese aus den jüngsten Entwicklungen der Daten und der Projektion aber eher eine Bestätigung für meine zurückhaltende geldpolitische Haltung.

Trotz der leicht negativen Inflationsraten, sehen wir keine Deflationsspirale aus sinkenden Preisen und Löhnen. Die Gefahr einer sich selbst verstärkenden Deflation ist nach wie vor als sehr gering einzuschätzen. So rechnet die Europäische Kommission für 2015 mit einem durchschnittlichen Anstieg der Arbeitnehmerentgelte im Euroraum um 1,3%.

Hinzu kommt, dass die langfristigen Inflationserwartungen entsprechend der verfügbaren Umfragedaten immer noch verankert sind. Verglichen mit Sommer 2009, als Jean-Claude Trichet hier sprach und die Inflationsrate kurz zuvor in den negativen Bereich gefallen war, sind sie nur geringfügig niedriger.

Und die etwas deutlicheren Rückgänge bei den markt-basierten Erwartungen sind im gegenwärtigen Umfeld nicht automatisch gleichzusetzen mit niedrigeren Inflationserwartungen. Im Übrigen sind die auf Finanzmarktdaten basierenden Inflationserwartungen in jüngerer Zeit auch in den USA zurückgegangen – trotz der dortigen Anleihekäufe, könnte man anfügen.

Mittelfristig ist mit einem Wiederanstieg der Inflationsrate zu rechnen, das zeigen nicht nur die Prognosen des EZB-Stabs.

Insgesamt wäre es aus meiner Sicht also nicht erforderlich gewesen, die Geldpolitik durch das breit angelegte Staatsanleihekaufprogramm weiter zu lockern. Das gilt umso mehr, als der Kauf von Staatsanleihen in der Währungsunion mit spezifischen Risiken einhergeht, weshalb er eben kein geldpolitisches Instrument wie jedes andere ist.

Zwar wurde in dem nun beschlossenen Ankaufprogramm für öffentliche Anleihen einigen Bedenken, die in Verbindung mit den beiden vorigen Programmen aufgekommen waren, Rechnung getragen: So unterliegt nur ein kleiner Teil des Programms der Risikoteilung zwischen den Notenbanken des Eurosystems, und es gibt Obergrenzen, die sicherstellen sollen, dass sich die Staaten auch weiterhin im Wesentlichen über die Kapitalmärkte finanzieren.

Durch den weitgehenden Ausschluss der Risikoteilung wird – anders als bei den vorigen Staatsanleihekaufprogrammen – den unmittelbaren Gefahren einer Vergemeinschaftung von staatlichen Kreditrisiken immerhin entgegengewirkt oder wie Hans-Werner Sinn es kürzlich ausdrückte: »Die Risiken für die Bundesrepublik [wurden] wirksam verringert, ohne den Möglichkeitsraum für die Geldpolitik der EZB einzuschränken.« Das reduziert im Übrigen auch die rechtlichen Risiken eines solchen Programms.

Das Risiko einer zunehmenden Verquickung von Geldpolitik und Fiskalpolitik, mit all ihren Folgen, bleibt jedoch (auch bei diesem Programm) bestehen. Denn am Ende der Käufe werden die Staaten einen bedeutenden Teil ihrer Schulden sehr günstig durch die Notenbank finanzieren, ohne dass diese Finanzierungskosten nach dem Risiko des jeweiligen Staates differenziert würden.

Wenn sich die Mitgliedstaaten an diese Finanzierungsbedingungen gewöhnen sollten, könnte dies dazu führen, dass ihre Motivation für weitere Konsolidierungs- oder Reformmaßnahmen abnimmt. Das könnte dann langfristig die Fähigkeit der Geldpolitik beeinträchtigen, Preisstabilität zu erreichen.

Dieses Risiko ist letztlich gegen das Risiko abzuwägen, dass eine Phase zu lange zu niedriger Inflation der Glaubwürdig-

keit der Geldpolitik schadet. Und hier komme ich in der Abwägung eben zu einem anderen Ergebnis als die meisten anderen Ratsmitglieder, weil ich glaube, dass eine Geldpolitik der ruhigen Hand im Fall eines Ölpreiseinbruchs durchaus begründbar ist. So wie dies 2009 war und so wie dies zum Beispiel die amerikanische Federal Reserve oder die Bank of England auch heute machen.

Meine Damen und Herren, die Krise hat der Geldpolitik indes nicht nur schwierige Abwägungsentscheidungen abverlangt. Sie hat auch das hergebrachte geldpolitische Paradigma in Frage gestellt, also das, wovon wir glaubten, uns einig zu sein.

Und damit komme ich in der Menüfolge gewissermaßen zum Hauptgericht, nämlich dem Zusammenhang von Geldpolitik und Finanzstabilität.

Geldpolitik und Finanzstabilität

Geldpolitisches Paradigma in Frage gestellt

Vor der Krise verfolgten die Notenbanken der Industrieländer zwar keine einheitliche geldpolitische Strategie, es bestand jedoch weitgehend Einigkeit darin, dass die Sicherung von Preisstabilität das vorrangige Ziel der Geldpolitik sein sollte.

Dabei verwenden diese Notenbanken zur Messung der Preisstabilität leicht unterschiedliche Indikatoren, zielen inzwischen aber praktisch alle auf Raten von mehr oder weniger 2%. Keine strebt eine Nullinflation an, Notenbanken von Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern zielen in der Regel auf höhere Preissteigerungsraten.

Ein weiteres Element des Vorkrisenkonsenses ist die Unabhängigkeit. Nach einem langen und pathologischen Lernprozess wurden Notenbanken nach und nach von politischer Bevormundung oder Lenkung durch die Regierungen befreit.

Westdeutschland hatte in diesem Zusammenhang zum einen das Glück, dass die Alliierten dem Notenbanksystem ein sehr hohes Maß an Unabhängigkeit gewissermaßen in die Wiege legten – dahinter standen ja weniger geldtheoretische als vielmehr politisch-historische Gründe – und zum anderen das Glück, dass erst die Bank deutscher Länder und später die Bundesbank die ihr verliehene Unabhängigkeit für die Stabilität des Geldes zu nutzen wussten.

Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Bundesbank dies tun konnte, war der Rückhalt in der deutschen Bevölkerung, für die Geldwertstabilität stets ein hohes Gut war. Ohne die Unterstützung der Bevölkerung tut sich auch eine unabhängige Notenbank schwer, oder wie Otmar Issing ge-

sagt hat: »Jede Gesellschaft hat letztlich die Inflationsrate, die sie will und die sie verdient.«

Pathologisch war der Lernprozess insofern, als Länder mit politisch gelenkten Notenbanken insbesondere in der 1970er Jahren bei schlechterer wirtschaftlicher Performance zum Teil deutlich höhere Inflationsraten als zum Beispiel Deutschland oder die Schweiz hatten, deren Notenbank ebenfalls unabhängig war.

Die durchschnittliche Inflationsrate in den 1970er Jahren lag in Deutschland und der Schweiz zwar bei recht hohen 5%. Länder ohne unabhängige Notenbank hatten zu jener Zeit aber noch deutlich höhere Teuerungsraten: Großbritannien zum Beispiel 13%, Italien 14% oder Spanien 15% – und das wohl gemerkt als Durchschnitt über ein ganzes Jahrzehnt.

Dass Notenbanken unabhängig und vorrangig für Geldwertstabilität zuständig sein sollten, wurde auch durch bedeutende wissenschaftliche Arbeiten untermauert. Die zunehmende wissenschaftliche Durchdringung der Geldpolitik hat zudem die Erkenntnis gebracht, dass die Wirksamkeit der Geldpolitik von der Transparenz ihrer Entscheidungen positiv beeinflusst wird. Notenbanken sind deshalb heutzutage wesentlich transparenter in ihrer Kommunikation, als sie es vor zwei oder drei Jahrzehnten noch waren. Dass Notenbanken, wie die EZB es zum Beispiel seit ihrer Gründung regelmäßig tut, im Anschluss an geldpolitische Sitzungen Pressekonferenzen abhalten, um ihre Entscheidungen ausführlich zu erläutern, hat es früher nicht gegeben.

Die neueste Errungenschaft in diesem Zusammenhang ist die Veröffentlichung von »Accounts«, ausführlichen schriftlichen Zusammenfassungen der geldpolitischen Sitzungen des EZB-Rats, in denen auch die Bandbreite der vorgebrachten Argumente zum Ausdruck kommt.

Ein weiterer Aspekt der Geldpolitik, bei dem sich Notenbanken vor der Krise im Wesentlichen einig waren, ist die Frage, wie mit Vermögenspreisblasen umzugehen ist.

Wie ich bereits erwähnte, orientieren sich die Notenbanken bei ihren Stabilitätszielen an unterschiedlichen Indikatoren. Gemeinsam ist diesen Indikatoren, dass es Verbraucherpreisindizes sind. Die Preise von Vermögensgütern wie zum Beispiel Aktien, Immobilien oder Gold werden in diesen Verbraucherpreisindizes nicht berücksichtigt.

Gleichwohl hat die Entwicklung dieser Vermögenspreise durchaus Einfluss auf die Entwicklung der Verbraucherpreise. Deutlich wird das am Beispiel »Immobilien«: Steigende Immobilienpreise können auch indirekt über höhere Vermögenspreise auf den Verbraucherpreisindex wirken.

So unterschiedlich die einzelnen Vermögensgüter sein können, ist ihnen gemein, dass es auf den entsprechenden Märkten zu spekulativen Übertreibungen kommen kann, welche man gemeinhin als Blasen bezeichnet.

Zum Vorkrisenkonsens der Geldpolitik gehört auch die Ansicht, dass die Geldpolitik gar nicht erst versuchen sollte, solche Vermögenspreisblasen anzustechen, um die Luft rauszulassen. Alan Greenspan, mit dessen Namen diese Haltung insbesondere verbunden wird, sagte zum Beispiel 2002: »Die Vorstellung, dass sich die Blase Ende der 1990er Jahre mit gut getimten schrittweisen Zinserhöhungen hätte verhindern lassen, ist sicherlich eine Illusion.«

Gegen eine gezielte Steuerung von Vermögenspreisen sprach nach dieser Sichtweise nicht zuletzt, dass Notenbanken letztlich auch nicht besser als die Finanzmärkte beurteilen können, ob steigende Vermögenspreise fundamental gerechtfertigt oder als spekulative Übertreibung einzustufen sind.

Stattdessen solle sich die Geldpolitik darauf beschränken, gewissermaßen die Scherben aufzukehren, wenn es an den Finanzmärkten mal wieder »gekracht« hat. Sprich: Wenn eine Vermögenspreisblase platzte, reagierte die Geldpolitik mit massiven Zinssenkungen, um die realwirtschaftlichen Auswirkungen zu dämpfen. So zum Beispiel, als die New-Economy-Blase an den Aktienmärkten platzte und die Federal Reserve den Leitzins innerhalb des Jahres 2001 von 6½% auf 1¾% senkte.

Die Geldpolitik in den Industrieländern hat sicherlich dazu beigetragen, dass in den 1980er Jahren eine Ära begann, die von Makroökonomern als »great moderation« bezeichnet wurde: eine langanhaltende Periode mit relativ geringen Konjunkturschwankungen und niedriger Inflation.

Was lange wenig Beachtung fand: Die Ära der »great moderation« war am Ende mit einem starken Anstieg der Vermögenspreise und der Verschuldung verbunden. Und im Nachhinein muss man wohl feststellen: Die Geldpolitik hat mit dazu beigetragen, weil sie offenbar der Fehleinschätzung unterlag, das Goldlöffchen-Szenario der »great moderation« in die Zukunft fortschreiben zu können. Doch offenkundig hat die Geldpolitik falsche Anreize für die Entwicklung der Vermögensmärkte gesetzt.

Die Notenbanken konnten in den Jahren vor der Krise mit relativ niedrigen Zinssätzen die Verbraucherpreisteuerung niedrig halten. Dabei half ihnen ihre selbst erarbeitete Reputation, aber auch Rückenwind durch die Globalisierung.

Spekulative Übertreibungen an Immobilienmärkten

Die günstigen Refinanzierungsbedingungen hatten indes gravierende Nebenwirkungen. Im Zusammenspiel mit einer

laxen Bankenregulierung führten sie in einigen Ländern zu Überinvestitionen im Wohnungsbau und zu spekulativen Preisblasen am Immobilienmarkt.

Die alte Börsenweisheit »Die Hausse nährt die Hausse« ist eben auch am Immobilienmarkt zu beobachten. Irgendwann manifestieren sich dann aber Zweifel an der Nachhaltigkeit der hohen Preise, und schon kleine Ereignisse können die Blase zum Platzen bringen. Das ist dann ein bisschen wie im Märchen von Hans Christian Andersen, wo alle des Kaisers neue Kleider bewundern, bis ein kleines Kind feststellt: »Aber er hat ja gar nichts an!«, worauf das ganze Volk feststellt: »Aber er hat ja gar nichts an!«. Vor dem Hintergrund der geplatzten Hauspreisblasen zum Beispiel in den USA, in Irland oder Spanien, sorgen sich nicht wenige, dass nun auch in Deutschland spekulative Übertreibungen am Immobilienmarkt zu beobachten seien, die irgendwann ein jähes Ende nehmen und zu einem bösen Erwachen führen könnten.

Eine Immobilienblase, die die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährdet, ist derzeit aber nicht zu beobachten. Die Preise für Wohnimmobilien sind in Deutschland in den vergangenen Jahren zwar deutlich gestiegen, der Preisanstieg konzentriert sich aber vor allem in den Städten, insbesondere in den großen Städten – wie zum Beispiel München. Berechnungen der Bundesbank legen nahe, dass es in den Städten mittlerweile deutliche Überbewertungen gibt. Wir gehen davon aus, dass die Preise zwischen 10–20% über den Werten liegen, die fundamental zu rechtfertigen wären. In den angesagten Vierteln der großen Städte dürfte die Überbewertung noch darüber hinausgehen.

Man sollte aber nicht von einzelnen In-Vierteln auf den Rest der Republik schließen. Für Deutschland als Ganzes ist nach wie vor keine substantielle Überbewertung von Wohneigentum erkennbar. Und im vergangenen Jahr hat sich die Preisdynamik wieder merklich abgeschwächt. Hier macht sich auch die jüngste Ausweitung der Bautätigkeit bemerkbar.

Eine gefährliche Immobilienblase liegt in Deutschland aber auch deswegen nicht vor, weil zwei wichtige Zutaten fehlen: kräftiges Kreditwachstum und ein steigender Verschuldungsgrad. Wenn spekulative Übertreibungen am Immobilienmarkt mit steigender Verschuldung der privaten Haushalte einhergehen, droht bei einem Einbruch der Preise eine Überschuldung. Und das gilt umso eher, je niedriger das Eigenkapital der Hauseigentümer ist. Aus einer Krise am Immobilienmarkt kann sich dann schnell eine Banken- und Finanzkrise entwickeln, so wie wir es in den genannten Ländern auch gesehen haben.

In Deutschland sehen wir aber erstens kein besonders dynamisches Kreditwachstum: Zwar hat sich die Jahreswachstumsrate der Wohnungsbaukredite in den letzten Jahren erhöht. Mit aktuell 2½% ist sie aber nach wie vor gering

– und das bei Bauzinsen, die so niedrig sind wie noch nie zuvor.

Und zweitens sind die meisten Banken bei der Kreditvergabe nach wie vor eher konservativ: Die Vergabestandards wurden nicht gelockert, und die Eigenmittelanteile sind im Schnitt immer noch recht hoch.

Eine Sonderumfrage der Bundesbank, die im Winterhalbjahr 2013/14 durchgeführt wurde, zeigt allerdings einen relativ hohen Anteil an »Hochausläufern« in großen Städten. Das sind Immobilienkredite, bei denen die Kreditsumme den Beleihungswert übersteigt. Eine gewisse Anfälligkeit von Banken gegenüber einem Preiseinbruch am Immobilienmarkt ist daher durchaus gegeben.

Zusammenfassend kann man zum deutschen Immobilienmarkt sagen: Wachsamkeit ist durchaus angebracht, Alarmismus ist dagegen fehl am Platze. Kreditnehmer und Kreditgeber sind aber jedenfalls gut beraten, an konservativen Standards festzuhalten.

Am Beispiel des Immobilienmarkts lässt sich anschaulich zeigen, wie die Geldpolitik die Vermögenspreisentwicklung beeinflusst. So hat eine ökonometrische Analyse der Bundesbank gezeigt, dass die Preise für Wohnimmobilien im Jahr 2014 im Schnitt um 3½% höher lagen als in einem Szenario, in dem die Hypothekenzinsen auf dem Niveau von 2009 geblieben wären.

Vor dem Hintergrund der Stabilitätsrisiken, die von Korrekturen auf Vermögensmärkten ausgehen können, ist daher zu überdenken, wie solche Risiken, die ja auch von anderen Marktsegmenten ausgehen, zukünftig geldpolitisch berücksichtigt werden sollen.

Die Gretchenfrage der Nachkrisen-Geldpolitik

Es ist gewissermaßen die Gretchenfrage der zukünftigen Geldpolitik: Wie hältst du's mit der Finanzstabilität?

Die Bundesbank definiert Finanzstabilität als die Fähigkeit des Finanzsystems, seine zentralen gesamtwirtschaftlichen Funktionen zu erfüllen und dies gerade auch in Stresssituationen und Umbruchphasen. Finanzstabilität ist damit konzeptionell wesentlich vielschichtiger als Preisstabilität, die sich an einem einzelnen Index messen lässt, nämlich dem Index der Verbraucherpreise.

Finanzstabilität profitiert von Preisstabilität, und zugleich erleichtert Finanzstabilität die Gewährleistung von Preisstabilität. Wir haben es also mit unterschiedlichen Zielen, aber nicht mit voneinander unabhängigen Zielen zu tun. Wer soll sich aber um die Finanzstabilität kümmern, wenn die Geldpolitik bereits den Auftrag hat, für Preisstabilität zu sorgen?

Hier gibt es ein breites Spektrum an Vorschlägen, das von der Zuweisung der Finanzstabilität an ein eigenes Politikfeld bis zur Formulierung der Finanzstabilität als eigenständiges Ziel der Geldpolitik reicht – neben der Preisstabilität, quasi als duales Mandat.

Wie die Krise klar gezeigt hat, ist es zur Sicherung der Finanzstabilität nicht ausreichend, mittels bankaufsichtlicher Methoden die Stabilität einzelner Finanzinstitute zu überwachen. Wer so die Finanzstabilität zu sichern glaubt, sieht den Wald vor lauter Bäumen nicht, oder wie Janet Yellen es kürzlich ausdrückte: Vor der Krise schauten wir uns genau die Bäume an und nicht so genau, wie wir es hätten tun sollen, den Wald. Finanzstabilitätspolitik muss daher den Wald in den Blick nehmen, sprich: das Finanzsystem insgesamt.

Als Konsequenz aus der Krisenerfahrung wurde daher ein Politikfeld etabliert, das es vor der Krise nicht gab. In einem Zeitungsartikel war dazu zu lesen: »Ein fürchterlicher Begriff ist in Fachkreisen seit dem Ausbruch der Finanzkrise in Mode gekommen: »makroprudenzielle Aufsicht.«

Was steckt hinter diesem »fürchterlichen Begriff«, der meines Erachtens keine Modeerscheinung ist? Das Adjektiv prudenziell, das sich vom englischen *prudence* oder lateinisch *prudencia* – die Umsicht, die Klugheit – ableitet, steht für die Regulierung und Aufsicht betreffend. In Verbindung mit der Vorsilbe makro taucht der Begriff erstmals 1986 auf, in einer Publikation der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). So richtig Karriere machte der Begriff aber erst seit der Krise.

Im Gegensatz zur mikroprudenziellen Aufsicht, die auf die individuellen Institute, also gewissermaßen auf die einzelnen Bäume schaut, hat die makroprudenzielle Aufsicht den ganzen Wald im Blick, also die Funktionsfähigkeit des gesamten Finanzsystems. Makroprudenzielle Politik zielt mithin darauf ab, die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes mit den Instrumenten der Regulierung und der Aufsicht zu sichern.

Als Reaktion auf die Finanzkrise wurde beschlossen, dass die Banken zukünftig mehr und besseres Eigenkapital vorhalten müssen. Das unter dem Namen Basel III bekannte Regelwerk beschreibt, wie viel Eigenkapital Banken in Abhängigkeit von ihren Bilanzrisiken vorhalten müssen. Je größer das Risiko, desto höher das Mindesteigenkapital – so die Grundregel.

Gleichzeitig wurde auch die Möglichkeit eingeführt, den Banken zusätzliche Kapitalpuffer aufzuerlegen, falls dies aus Sicht der Finanzstabilität notwendig sein sollte. Mit dem sog. antizyklischen Kapitalpuffer können Banken dazu angehalten werden, zusätzliches Eigenkapital zu bilden, wenn ein gesamtwirtschaftlich exzessives Kreditwachstum zu einem

systemischen Risiko beitragen kann. Hier wird also ein Instrument der Bankenregulierung verwendet, um die Stabilität des Finanzsystems zu sichern.

Institutionelle Strukturen für makroprudenzielle Aufsicht wurden mittlerweile sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene geschaffen: So ist bei der EZB der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) angesiedelt, dessen zentrale Aufgabe die Früherkennung von Risiken im europäischen Finanzsystem ist.

Im Jahr 2013 trat in Deutschland das Finanzstabilitätsgesetz in Kraft, das die Aufgabe der makroprudenziellen Aufsicht dem Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) übertrug. Dem AFS gehören Vertreter der Bundesbank, des Bundesfinanzministeriums, der BaFin und der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung an; er kann Warnungen und Empfehlungen abgeben.

Der AFS beschäftigt sich zum Beispiel anhand von Bundesbankanalysen mit den Risiken, die vom Immobilienmarkt für die Finanzstabilität ausgehen. In diesem Zusammenhang prüft der AFS derzeit, welche konkreten Instrumente zusätzlich geschaffen und wie diese ausgestaltet werden sollten, um falls nötig vorbereitet zu sein.

Hier geht es zum Beispiel darum, die Rechtsgrundlage für eine Begrenzung des Fremdkapitalanteils bei Immobilienfinanzierungen zu schaffen. Der Werkzeugkasten muss also bestückt werden. Angesichts der eben geschilderten Risikoeinschätzung ist der Einsatz solcher Instrumente derzeit aber nicht erforderlich.

Als jüngster Spieler in der makroprudenziellen Aufsicht kommt nun noch die Europäische Bankenaufsicht hinzu, die sogar das Recht hat, beschlossene nationale makroprudenzielle Maßnahmen zu verschärfen. Grundsätzlich verbleibt die Verantwortung für makroprudenzielle Politik aber bei den Mitgliedstaaten.

Wenngleich die Entwicklung makroprudenzieller Instrumente noch »work in progress« ist, stellt sich die Frage, ob die Geldpolitik damit aus der Verantwortung für die Finanzstabilität entlassen werden kann.

Meine Antwort lautet: nein. Denn geldpolitische und makroprudenzielle Maßnahmen können zwar einander ergänzen, sie können aber auch in Konflikt miteinander geraten.

Der Forschungsdirektor der BIZ, Professor Hyun Song Shin, beschreibt solch einen Konflikt, wenn er sagt: »Es gibt – gelinde gesagt – eine gewisse Spannung zwischen einer expansiven Geldpolitik und einer restriktiven makroprudenziellen Politik: Die makroprudenzielle Politik wirkt, indem sie etwa die Kreditvergabe und das Eingehen von Risiken zu

beschränken versucht – vor allem über die Banken. Eine expansive Geldpolitik dagegen zielt explizit auf mehr Kredit und mehr Risikobereitschaft – und hat einen breiteren Einfluss auf die Finanzmärkte.«

Im Falle des Euroraums ist es freilich als großer Vorteil der makroprudenziellen Politik anzusehen, dass mit ihr nationalen Fehlentwicklungen, die mit der einheitlichen Geldpolitik nicht adressiert werden können, gezielt entgegengewirkt werden kann.

Egal ob Absicht oder Nebenwirkung: Geldpolitik beeinflusst den Risikoappetit der Finanzmarktteilnehmer und damit die Finanzstabilität.

Nehmen wir den Fall einer expansiven Geldpolitik: Haben Anleger bestimmte nominale Renditeerwartungen, werden sie veranlasst, bei niedrigeren Marktzinsen ein höheres Risiko einzugehen – Stichwort »Jagd nach Rendite«. Zudem beeinflusst die Geldpolitik die Risikoneigung der Finanzmarktteilnehmer, wenn sie unterschiedlich, also asymmetrisch, auf Kurssteigerungen und Kursrückgänge an den Finanzmärkten reagiert.

Eine Geldpolitik, die beim Platzen einer Blase sehr schnell und kräftig die Zinsen senkt, um die gesamtwirtschaftlichen Folgen einzugrenzen, dem Entstehen von Blasen aber nur zögerlich entgegenwirkt, weil sich der Vermögenspreisanstieg noch nicht in den Verbraucherpreisen niederschlägt, begünstigt sogenanntes Moral-hazard-Verhalten auf den Finanzmärkten. Die Geldpolitik wirkt dann wie eine Versicherung, die das Verlustrisiko der Marktteilnehmer begrenzt.

Das Verhältnis von Geldpolitik und makroprudenzieller Politik

Je nachdem, für wie bedeutsam man diesen Risikoneigungskanal hält, kommt man zu unterschiedlichen Sichtweisen, in welchem Verhältnis die Geldpolitik und die makroprudenzielle Politik zueinander stehen sollten.¹

Entsprechend einer eher idealisierten Sichtweise sollten die Aufgabenbereiche der beiden Politikbereiche klar voneinander getrennt sein: getrennte Ziele, getrennte Instrumente. Diese Sicht misst dem Risikoneigungskanal eine geringe Bedeutung bei.

Auch nach einer erweiterten Sichtweise sollte die makroprudenzielle Politik gewissermaßen die erste Verteidigungslinie gegen Risiken für die Finanzstabilität sein. Da Risiken für die Finanzstabilität jedoch allein mit makroprudenziellen Instrumenten wahrscheinlich nicht beseitigt werden können, soll-

¹ Für eine ausführlichere Darstellung der drei Sichtweisen, die sich nicht nur hinsichtlich der Einschätzung des Risikoneigungskanals unterscheiden, vgl. Deutsche Bundesbank (2015), »Die Bedeutung der makroprudenziellen Politik für die Geldpolitik«, *Monatsbericht* März, 41–76.

te die Geldpolitik ihren zeitlichen Horizont verlängern und die längerfristigen Wirkungen finanzieller Ungleichgewichte auf die Preisentwicklung in den Blick nehmen, um dauerhaft Preisstabilität garantieren zu können.

Nach einer integrierten Sichtweise schließlich ist der Risikoneigungskanal so bedeutsam, dass eine Trennung der beiden Politikbereiche nicht sinnvoll erscheint. Dieser Sicht zufolge, die sicherlich die radikalste Abkehr vom Vorkrisenkonsens darstellt, sollte die Geldpolitik einen intensiven präventiven Beitrag zur Sicherung der Finanzstabilität leisten und eng mit der makroprudenziellen Politik verzahnt werden.

Sowohl die erweiterte als auch die integrierte Sicht sehen also die Geldpolitik in der Mit-Verantwortung für Finanzstabilität, und in der Tat sprechen gute Argumente dafür. Eine starke Rolle der Geldpolitik ist jedoch auch mit erheblichen Herausforderungen verbunden:

1. fehlt es derzeit noch an Verständnis über die Wechselwirkungen von Geldpolitik und makroprudenzieller Politik, zumal schlicht noch zu wenig praktische Erfahrungen mit den neuen Instrumenten der makroprudenziellen Politik vorliegen.
2. verfügt die Geldpolitik mit dem Zins über ein Hauptinstrument, das nur bedingt geeignet ist, regional oder sektoral auftretenden Ungleichgewichten an den Vermögensmärkten entgegenzuwirken. Zinsänderungen beeinflussen gleich das gesamte Finanz- und Wirtschaftssystem, sie wirken gewissermaßen wie ein Vorschlaghammer, wo ein Skalpell nötig wäre.
3. birgt eine Mit-Verantwortung für die Finanzstabilität Risiken für die Glaubwürdigkeit der Geldpolitik, wenn sie dadurch in Zielkonflikte gerät. Die Kommunikation geldpolitischer Entscheidungen wird dadurch noch komplexer, zumal Finanzstabilität ja bei Weitem nicht so leicht zu operationalisieren ist wie Preisstabilität.
4. gefährdet eine Ausweitung des geldpolitischen Mandats die Unabhängigkeit der Notenbanken, die sie gerade davor bewahren soll, das Ziel der Preisstabilität aus den Augen zu verlieren.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht unproblematisch, dass den Notenbanken immer mehr Verantwortung übertragen wird.

Schlussfolgerungen

Meine Damen und Herren,

bevor ich zum Ende meines Vortrages komme, möchte ich den Versuch eines Fazits wagen. Es sind wohlgermerkt vorläufige Schlussfolgerungen, denn die Diskussion über die angemessene Rolle der Finanzstabilität für die Geldpolitik ist noch nicht abgeschlossen.

Was man aber festhalten kann, ist Folgendes: Finanzstabilität sollte vorrangig durch makroprudenzielle Politik sichergestellt werden. Die dazu notwendigen Instrumente sollten zügig entwickelt werden, ihre Wechselwirkungen mit der Geldpolitik müssen intensiv untersucht werden.

Gleichzeitig muss die Geldpolitik die Auswirkungen von finanziellen Ungleichgewichten auf die Preisstabilität im Rahmen ihres bestehenden Mandats berücksichtigen. Und insofern bin ich wohl ein Anhänger der erweiterten Sichtweise und habe Sympathien für den Ansatz der BIZ. Finanzstabilität sollte aber nicht zu einem gleichrangigen Endziel der Geldpolitik erklärt werden.

Die Geldpolitik sollte über den Finanzzyklus hinweg symmetrischer sein, indem sie diesen Finanzzyklus in ihren Entscheidungen berücksichtigt. Solche Finanzzyklen haben eine längere Dauer als Konjunkturzyklen, im Mittel zwischen acht und 30 Jahren.

Anders gewendet: Wenn sich die Geldpolitik ihrer Wirkung auf die Finanzstabilität und der Rückwirkung auf die Preisstabilität bewusst ist, wird sie in Aufschwungsphasen tendenziell straffer sein, als es allein die kurzfristige Inflationsentwicklung erforderlich machen würde. Claudio Borio, der Chefökonom der BIZ, sagt, »je mehr man sich auf eine Langfristperspektive konzentriert, desto eher ergänzen sich Preisstabilität und Finanzstabilität und widersprechen sich nicht mehr«.

Mit seiner Zwei-Säulen-Strategie verfügt das Eurosystem im Grundsatz über einen Analyserahmen, um Finanzmarktentwicklungen zu berücksichtigen. Die Daten zur Geldmengen- und Kreditentwicklung liefern wertvolle Hinweise auf längerfristige Risiken, die sich aus ungleichgewichtigen Finanzmarktentwicklungen für die Preisstabilität ergeben können. Allerdings sind hier weitere Anstrengungen nötig, um die Monetäre Analyse als zuverlässiges Frühwarnsystem für längerfristige Preisrisiken aus finanziellen Ungleichgewichten nutzen zu können.

Meine Damen und Herren,

ich habe eingangs das Bild von Vorspeise und Hauptspeise verwendet. Bekanntermaßen trifft sich beides im Magen wieder und will gemeinsam verdaut werden.

Die Frage, die sich an dieser Stelle unweigerlich stellt, lautet: Wie geht die Geldpolitik mit den Risiken für die Finanzstabilität um, die von der aktuellen ultralockeren Geldpolitik ausgehen?

Nach meiner Ansicht darf die Geldpolitik nicht mit den Schultern zucken, wenn es Anzeichen für spekulative Übertreibungen auf den Vermögensmärkten gibt. Die kräftigen und

zum Teil rasanten Kurssteigerungen an den europäischen Aktien- und Anleihemärkten in den vergangenen Wochen und Monaten deuten auf einen stark gestiegenen Risikoappetit hin, den wir als Notenbanken sorgsam beobachten müssen.

Das andauernde Niedrigzinsumfeld könnte indes nicht nur auf den Vermögenmärkten Risiken für die Finanzstabilität bergen. Indem es die Ertragslage von Banken und Versicherungen belastet, je länger diese Phase anhält, steigt das Risiko von Instabilität ebenso. Umso wichtiger ist es, dass die Finanzinstitute ihre Kapitalausstattung weiter verbessern und ihre Geschäftsmodelle auf den Prüfstand stellen.

Ich danke Ihnen sehr herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und bin nun sehr gespannt, ob sich Ihre Fragen mehr auf die Vorspeise oder die Hauptspeise beziehen.

Wie teuer ist die Niedrigzinspolitik der EZB für Deutschland?

»Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the Euro. And believe me, it will be enough.« Diese Ankündigung des EZB-Präsidenten Mario Draghi vom 26. Juli 2012 markiert den Beginn einer neuen geldpolitischen Doktrin zur Rettung maroder (südeuropäischer) Staaten und Banken. Die extreme Niedrigzinspolitik, die inzwischen im Eurosystem sogar mit negativen nominalen Einlagesätzen einhergeht (vgl. Bucher und Neyer 2014), hat jedoch wirtschaftspolitische Zielkonflikte und nationale Strukturprobleme in den Mitgliedstaaten nur verschleiert, nicht gelöst. Und dies gilt in verstärkter Form, seit der EZB-Rat beschlossen hat, Staatsanleihen von EUWU-Mitgliedstaaten in Billionenhöhe anzukaufen (*Quantitative Easing*). Mit dieser Politik des fortwährenden Zeitkaufens betreibt die EZB im Fall Griechenlands faktisch eine Insolvenzverschleppung. Millionen von Sparern werden gezwungen, ein massiv nach unten gedrücktes Zinsniveau mit entsprechenden Umverteilungseffekten und Wohlfahrtseinbußen zu akzeptieren. Mit den Kosten dieser sogenannten unkonventionellen Geldpolitik, die weit über die typischen distributiven Nebeneffekte der Geldpolitik im Konjunktur- und Zinszyklus hinausgehen, beschäftigt sich dieser Beitrag. Die empirischen Befunde beziehen sich auf Deutschland, das im Zentrum dieses neuen europäischen Transfersystems steht.

Realzins und Geldpolitik

Mit ihrer Niedrigzinspolitik will die EZB den Realzins senken. Angenommen, ein Haushalt verfüge zu Jahresbeginn über ein Finanzvermögen in Höhe von K . Der Teil β wird in verzinslichen Wertpapieren gehalten und der übrige Teil aus zahlungs- und portfoliotechnischen Gründen in zinsloser Form als Bargeld und Sichteinlagen. Ist i der Nominalzins, π die Inflationsrate und τ der Steuersatz auf Kapitalerträge, so gilt für den Ex-post-Realzins nach Steuern (vgl. Rösl 2014):

$$(1) \quad r = \frac{i(1-\tau) - \pi}{1 + \pi}$$

Die Vermögensstruktur β ist vor allem von den Anlage- bzw. Liquiditätspräferenzen der Finanzvermögensbesitzer bestimmt und somit einer direkten wirtschaftspolitischen Einflussnahme weitgehend entzogen. Eine politisch gewünschte Entlastung insbesondere staatlicher Schuldner und damit zugleich eine Mehrbelastung der Sparer kann dagegen erfolgen durch:

1. Erhöhung des Kapitalertragsteuersatzes τ ,
2. Erhöhung der Inflationsrate π (Inflationssteuer) oder
3. Senkung des nominalen Kapitalmarktzinses i (Finanzrepressionssteuer).

Eine Änderung des Kapitalertragsteuersatzes ist von den entsprechenden Parlamenten zu verantworten und aus Sicht der Bürger transparent. Allerdings ist eine solche Umverteilungsoperation oftmals unpopulär und würde die Frage nach den Gewinnern und Verlierern offenbar werden lassen. Daneben hat aber auch die Notenbank einen Einfluss auf die realen Renditen in der Volkswirtschaft. So kann über eine im Vorfeld nicht antizipierte Erhöhung der Inflationsrate eine politisch gewollte Senkung des Realwerts der ausstehenden Verbindlichkeiten und der realen Zinslast der Schuldner herbeigeführt werden. Aus Sicht der (staatlichen) Geldproduzenten wird außerdem ein zusätzlicher, nicht durch den realen Wachstumsprozess erzeugter Geldschöpfungsgewinn (inflationbedingte Seigniorage) erzielt. Allerdings führt der Preisanstieg zu einem allgemeinen Kaufkraftverlust des Geldes (»Inflationssteuer«), was die Beziehung laufender Einkommen (insbesondere Sozialtransferempfänger), die Geldhalter und die Besitzer nicht-indexierter Forderungen belastet. Eine solche »kalte Enteignung« von Einkommen und Finanzvermögen durch Zentralbanken war in der

* Prof. Dr. Gerhard Rösl ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ostbayerischen Technischen Hochschule Regensburg.

** Dr. Karl-Heinz Tödter ist Bundesbankdirektor a.D., Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main. Wir danken Franz Seitz und Gerhard Ziebarth für außerordentlich hilfreiche Kommentare sowie dem Aktionskreis Stabiles Geld (siehe unter: <http://aktionskreis-stabiles-geld.de>) für die wertvolle Unterstützung.

Vergangenheit in vielen Ländern gängige Praxis und dementsprechend oft Gegenstand umfangreicher wissenschaftlicher Analysen.

Relativ neu hingegen ist das Phänomen der »finanziellen Repression«, unter der man – abgesehen von regulatorischen und dirigistischen Maßnahmen – die von der Notenbank herbeigeführte Senkung der Nominalzinsen mit dem Ziel der Umverteilung von Ersparnissen hin zum Schuldner, und damit vor allem zum Staat, versteht.¹ Aus Sicht der Sparer hat diese Bail-out-Strategie gravierende Folgen. Im Kern resultiert hieraus ein »schleichender Sparverlust«, der faktisch einer von der Zentralbank erhobenen Sondersteuer auf verzinsliches Finanzvermögen (»Finanzrepressionssteuer«) entspricht. Dabei gilt es zu beachten, dass diese Steuer nicht erst bei einem negativen Realzins greift. Vielmehr erfolgt eine Belastung der Sparer bereits dann, wenn der Realzins aufgrund von finanzrepressiven Maßnahmen unter das Niveau gedrückt wird, das sich bei marktgerechter Entlohnung für den geleisteten Konsumverzicht und die Übernahme von Risiken (in Form einer Ausfall- und Risikoprämie) ergeben würde.

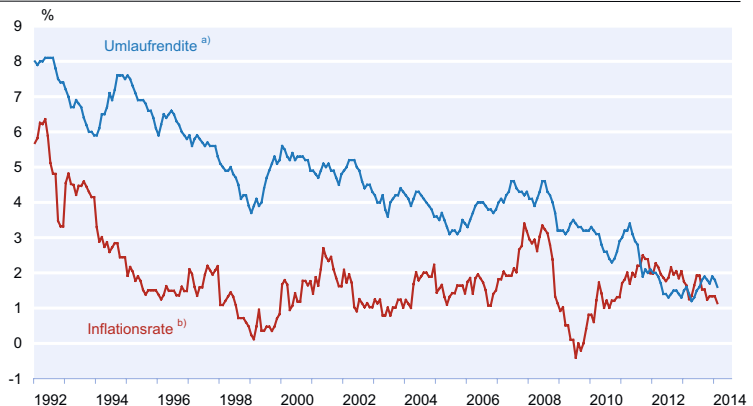
Dem Finanzrepressionsmotiv wurde in der ökonomischen Literatur bislang wohl nur deshalb relativ wenig Beachtung geschenkt, weil es üblicherweise eine recht enge Langfristbeziehung zwischen Inflationsrate und Nominalzinsen gibt. Antizipierte Veränderungen der Inflationsrate führen dann zu gleichgerichteten bzw. sogar proportionalen Reaktionen (Fisher-Effekt) der Nominalzinsen. Bei einer entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Lage und durch einen massiven Einsatz des geldpolitischen Instrumentariums kann der Fisher-Zusammenhang jedoch zumindest kurz- oder sogar mittelfristig ausgehebelt werden, wie Abbildung 1 für die letzten Jahre erkennen lässt.

Folgende Voraussetzungen müssen hierfür vorliegen:

1. Liquiditätsüberhang am Interbankenmarkt durch exzessive Bereitstellung von Zentralbankgeld (ZBG).
2. Unterkapitalisierte Banken, die trotz reichlicher Liquiditätsversorgung durch die Zentralbanken nicht genügend Eigenkapital besitzen, um die (inter-)nationalen Eigenkapitalstandards bei der Kreditvergabe an die Privatwirtschaft zu erfüllen.
3. Rezessives Umfeld, so dass die Nachfrage nach zusätzlichen Krediten seitens der Privatwirtschaft gedämpft und das Kreditausfallrisiko hoch ist.

¹ Vgl. McKinnon (1973), Shaw (1973), aktueller bei Sbrancia (2011), Reinhart und Sbrancia (2011), Reinhart (2012), Hoffmann und Zemanek (2012), Holzhausen (2013), Homburg et al. (2013), Krämer (2013), Rösl (2014), Schnabl (2014).

Abb. 1
Nominalzins und Inflationsrate in Deutschland



^{a)} Inländischer Inhaberschuldverschreibungen mit einer mittleren Restlaufzeit von neun bis zehn Jahren.
^{b)} Der Verbraucherpreise (Kalender- und saisonbereinigt).

Quelle: Deutsche Bundesbank.

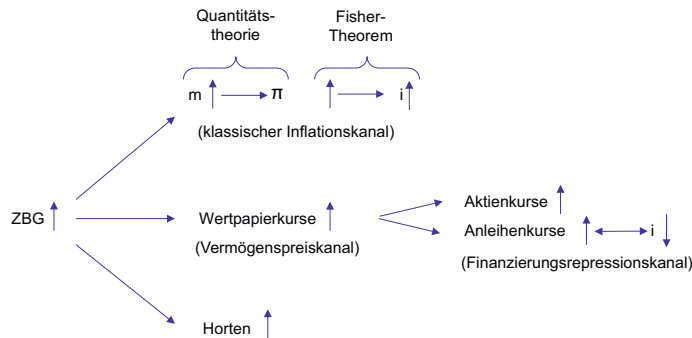
Unter diesen Verhältnissen ist der traditionelle Kreditschöpfungsprozess gestört. So wird die von der Zentralbank bereitgestellte Liquidität (ZBG) zwar von den Geschäftsbanken aufgenommen, es kommt aber trotz der gestiegenen Notenbankrefinanzierung der Banken zu keiner nennenswerten Erhöhung der Nettokreditvergabe an den Nichtbankensektor, so dass weder die (Wachstumsrate der) volkswirtschaftliche(n) Geldmenge (m) noch die der Güterpreise (π) und die nominalen Kapitalmarktzinsen (i) steigen (vgl. Abb. 2).

Vielmehr wird die zusätzliche Liquidität von den Banken aufgenommen, um mögliche Zahlungsausfälle im Interbankenzahlungsverkehr abzusichern (Horten) und/oder mittels Portfolioumschichtungen Wertpapiere (Aktien/Anleihen) zu kaufen, was an den Börsen zu entsprechenden Kurssteigerungen (Vermögenspreisinflation) führt und die Zinsen an den Anleihemärkten (Kapitalmarktrenditen) sinken lässt.² Die expansive Geldpolitik der Zentralbanken führt hier also nicht, wie die Quantitätstheorie erwarten ließe, über eine übermäßige Ausweitung der Geldmenge zu einer klassischen Güterpreis-inflation, sondern über eine forcierte Ausweitung der Geldbasis zu einer Vermögenspreis-inflation (asset price inflation) mit entsprechend verzerrtem Kurs- bzw. Zinsgefüge an den Geld- und Kapitalmärkten. Erste Profiteure einer solchen Politik sind folglich zum einen Aktienbesitzer, die sich über zum Teil kräftige Wertsteigerungen freuen können³, und zum anderen Besitzer hoch risikobehafteter Anleihen, nämlich diejenigen Spekulanten, die andernfalls ohne Stützungsmaßnahmen der Zentralbank Kursverluste auf ihre (Staats-) Anleihen (bis hin zum Totalausfall) hinzunehmen hätten. Die Rechnung für die Aufblähung der Geldbasis zahlen freilich

² Des Weiteren kommt es wegen Arbitragevorgängen auch bei vergleichbaren Finanzprodukten wie (fest-)verzinslichen Bankeinlagen und Sparbriefen zu Zinsrückgängen.

³ Ähnliche Überlegungen gelten letztlich auch für Immobilienvermögensbesitzer, wenn in Folge der expansiven Geldpolitik die Immobilienpreise steigen, sei es aus Angst vor klassischer Güterpreis-inflation oder aufgrund gesunkener Finanzierungs- bzw. Alternativkosten.

Abb. 2
Wirkungskanäle bei Ausweitung der Geldbasis



Quelle: Darstellung der Autoren.

die Besitzer von verzinslichem Finanzvermögen durch Verzicht auf vergleichsweise höhere Zinsen, die sie bei der Wiederanlage ihres liquiden und vergleichsweise sicheren Finanzvermögens alternativ, d.h. ohne Zentralbankinterventionen an den Geld- und Kapitalmärkten, bekommen hätten.

Sind die oben genannten Rahmenbedingungen gegeben, dann wird die fiskalisch oder bankpolitisch motivierte Nominalzinssenkung seitens der Notenbank zu einer eigenständigen »geldpolitischen« Politikvariablen. Deswegen muss konzeptionell neben der aktuellen Inflationsrate auf Waren und Diensten auch die Finanzrepressionssteuer auf Finanzaktiva angesetzt werden, will man die effektive Gesamtwirkung der Zentralbankpolitik in Bezug auf die Umverteilungs- und Wohlfahrtseffekte adäquat erfassen.

Effektive Inflationsrate in Deutschland

Für den laufenden oder gegenwärtigen Konsum ist die aktuelle Inflationsrate relevant. Dagegen ist für Sparer der intertemporale Aspekt entscheidend: Welchen künftigen Konsum können sie mit dem angesparten Finanzvermögen realisieren? Dieser hängt sowohl von der aktuellen Inflationsrate als auch vom Ertrag des verzinslich angelegten Vermögens ab:

$$(2) \quad p = -\frac{r}{1+r} = \frac{\pi - i \beta (1-\tau)}{1+i \beta (1-\tau)}$$

Diese Rate bezeichnen wir im Folgenden als Effektive Inflationsrate (EIR). Mit $\theta = \beta(1 - \tau) < 1$ kann Gleichung (2) näherungsweise als

$$(3) \quad p \approx \pi - \theta i$$

geschrieben werden. Die für den künftigen Konsum relevante EIR ergibt sich aus der

aktuellen Inflationsrate minus einer »Warteprämie« für aufgeschobenen Konsum. Bei sinkenden Nominalzinsen wird die Warteprämie kleiner, und die EIR für künftigen Konsum kann steigen, ohne dass das in der aktuellen Inflationsrate sichtbar wird.⁴ Die Finanzrepressionssteuer setzt zwar nur am verzinslichen Finanzvermögen an, kann aber dennoch große Auswirkungen auf den künftig realisierbaren Lebensstandard der Konsumenten haben. Repressiver Druck auf die Nominalzinsen bedeutet faktisch steigende Preise für den künftigen Konsum. Somit hat die Niedrigzinspolitik eine – in der wirtschaftspolitischen Diskussion bislang kaum beachtete – inflatorische Kehr- und Schattenseite.

Um die Auswirkungen dieser Politik zu beurteilen, unterscheiden wir drei Zeiträume:

- Periode A: 1992:1 bis 1998:12 (Bundesbank-Regime),
- Periode B: 1999:1 bis 2009:12 (EZB-Regime),
- Periode C: 2010:1 bis 2014:2 (EZB-Niedrigzinsregime).

Den Beginn des EZB-Niedrigzinsregimes haben wir auf den Januar 2010 festgelegt, als die massiven Zahlungsprobleme Griechenlands bekannt wurden, die im Mai 2010 zu einem ersten Rettungspaket zur Abwendung eines Staatsbankrotts führten.⁵ Tabelle 1 zeigt die Durchschnittswerte für die Umlaufrenditen öffentlicher Anleihen und die Inflationsraten in Deutschland für diese drei Perioden.

In der Periode A lag die EIR bei durchschnittlich – 1,1%. In der Periode B ging der langfristige Nominalzins um rund 2 Prozentpunkte (PP) zurück. Da parallel dazu auch die aktuelle Inflationsrate sank, haben sich Realzins und EIR ge-

⁴ Zur Diskussion von systematischen Messfehlern aufgrund der Nichtberücksichtigung von Zukunftsgütern bei der Verwendung des Konsumgüterpreisindex vgl. bereits bei Pollack (1975).
⁵ Zur Analyse der Finanzkrise vgl. Sinn (2009), zur rechtlichen Problematik des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) vgl. Kerber (2013).

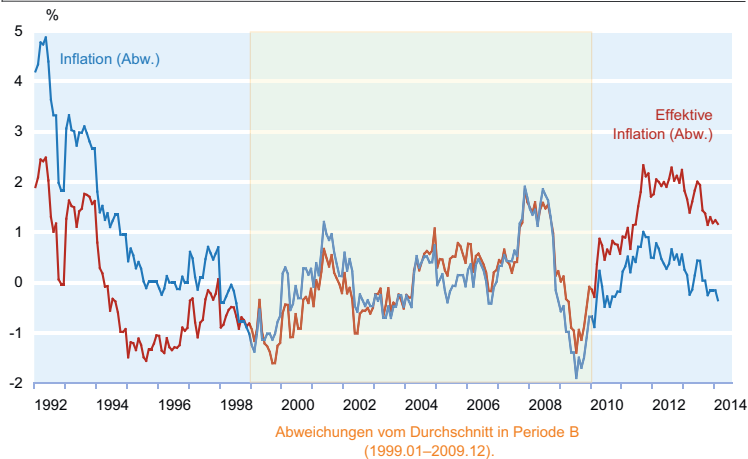
Tab. 1
Durchschnittswerte für Zinsen und Inflationsraten in Deutschland

	Periode:	A	B	C
	%	1992–98	1999–09	2010–14
Umlaufrendite ^{a)}	<i>i</i>	6,39	4,22	2,13
Inflationsrate ^{b)}	π	2,62	1,49	1,67
Realzins	<i>r</i>	1,14	0,98	– 0,41
Eff. Inflationsrate (EIR)	<i>p</i>	– 1,11	– 0,97	0,41

^{a)} Umlaufrendite inländischer Inhaberschuldverschreibungen mit einer mittleren Restlaufzeit von neun bis zehn Jahren. – ^{b)} Verbraucherpreise, kalender- und saisonbereinigt; $\beta = 0,8$, $\tau = 0,264$, $\theta = 0,589$.

Quelle: Berechnung der Autoren.

Abb. 3
Inflation und Effektive Inflation (EIR)



Quelle: Deutsche Bundesbank; Berechnungen der Autoren.

genüber Periode A nur wenig geändert. Dagegen war der kräftige Nominalzinsrückgang in Periode C sogar von einem leichten Anstieg der Inflationsrate begleitet und führte zu einem Rückgang des Realzinses bzw. einem kräftigen Anstieg der EIR um 1,4 Prozentpunkte.

In Periode B, die im Folgenden als Vergleichsperiode dient, entsprach die aktuelle Inflationsrate in Deutschland mit durchschnittlich 1,5% p.a. etwa dem Inflationsziel der EZB, einer Rate »unter, aber nahe bei 2%.« Abbildung 3 zeigt die Abweichungen der Inflationsrate sowie der EIR vom Durchschnitt in der Vergleichsperiode B (1,49% bzw. -0,97% gem. Tab. 1) für den Zeitraum von 1992:1 bis 2014:2. In Periode A war die EIR durchweg niedriger als die aktuelle Inflationsrate. In der Vergleichsperiode B sind keine größeren Unterschiede zwischen beiden Zeitreihen zu verzeichnen. In dieser Phase orientierte sich die EZB noch primär am Ziel der Preisstabilität und Probleme der Finanzstabilität beeinflussten die Geldpolitik noch nicht wesentlich. Das änderte sich im Gefolge der Lehman-Insolvenz im September 2008. Die danach einsetzende globale Rezession brachte im Zusammenspiel mit gravierenden strukturellen Fehlentwicklungen zunächst das schwächste Element in der Schuldenpyramide, nämlich Griechenland, Anfang 2010 an den Rand der Zahlungsunfähigkeit. Seitdem agiert die EZB im vollen Krisenmodus und ihr Bestreben, die Finanzmärkte, gefährdete Finanzinstitute und öffentliche Haushalte von Krisenstaaten zu stabilisieren, spielt eine zentrale Rolle. Wie Abbildung 3 zeigt, ist die Periode C charakterisiert durch ein markantes Auseinanderdriften von aktueller Inflationsrate und EIR. Damit öffnet sich in Deutschland zunehmend die Schere zwischen beiden Geldentwertungsraten zu Lasten der Sparer, die ihr verzinsliches Finanzvermögen in vergleichswei-

se sichere Anlageprodukte wie Bundesanleihen, Riester-Produkte oder Einlagen bei deutschen Banken investiert haben.

Zinsverluste der Sparer in Deutschland

Welche Zinsverluste sind für die Sparer in Deutschland mit der Niedrigzinspolitik der EZB verbunden? Um diese schrittweise zu ermitteln und sie zu den anderen – oben diskutierten – wirtschaftspolitischen Belastungsfaktoren in Beziehung zu setzen, gehen wir zunächst von einem fiktiven, von Steuer Eingriffen unverzerrten *Basisszenario* aus, in dem es weder Kapitalertragsteuern noch Güterpreis-inflation und Zinsdruck gibt. Dabei

orientieren wir uns an den Daten der Finanzierungsrechnung Deutschlands des Jahres 2013 und setzen das Finanzvermögen (K) entsprechend auf rund 5 000 Mrd. Euro und den Anteil des zinstragenden Finanzvermögens (β) auf 0,8.⁶ Im Basisszenario ohne Steuern und Inflation setzen wir den Nominalzins zunächst mit $i = 2,7\%$ an.⁷ Im Szenario KST wird die Kapitalertragsteuer mit einem Satz von $\tau = 0,264$ auf nominelle Zinserträge eingeführt.⁸ Im Szenario INF kommt Inflation mit einer Rate von $\pi = 1,5\%$ hinzu, und der Nominalzins wird gemäß dem Fisher-Effekt auf $i = 4,2\%$ erhöht. Beide Raten entsprechen nun dem Durchschnitt in der Vergleichsperiode B. Im Szenario NZP wird der Fisher-Zusammenhang durch eine repressive Notenbankpolitik aufgelöst, der Nominalzins sinkt auf 2,1%, während die Infla-

⁶ Berechnet als durchschnittlicher Anteil von Bargeld und Sichteinlagen am Geldvermögen der deutschen Privathaushalte (2008–2013); vgl. Deutsche Bundesbank (2014, S. 46).

⁷ Dieser Wert entspricht der Differenz zwischen durchschnittlichen Nominalzinsen und Inflationsraten im Zeitraum 1999 bis 2009 (vgl. Referenzperiode B in Tab. 1).

⁸ Dieser Satz ergibt sich aus der Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge von 25% zuzüglich dem Solidaritätszuschlag von 5,5% auf die Kapitalertragsteuer.

Tab. 2
Belastungsfaktoren und Zinsverluste für die deutschen Sparer

Periode		Basis	KST	INF	NZP
				B	C
Kapitalertragsteuer	τ	0	0,264	0,264	0,264
Inflationsrate	π	0	0	0,015	0,017
Nominalzins	i	0,027	0,027	0,042	0,021
Realzins	r	0,022	0,016	0,010	-0,005
Effektive Inflationsrate	p	-0,021	-0,016	-0,010	0,005
Zinsverlust	Mrd. Euro	0	28	60	131
Zusätzlicher Zinsverlust	"		28	32	71
		$\beta = 0,8; K = 5\,000$ Mrd. Euro.			

Quelle: Berechnung der Autoren.

tionsrate auf 1,7% steigt. Das entspricht den Durchschnittswerten in Periode C.

Tabelle 2 zeigt die in den vier Szenarien unterstellten Werte (τ, π, i) und die daraus resultierenden Effekte auf den Realzins und die Effektive Inflationsrate (r, ρ). In den beiden letzten Zeilen sind die Zinsverluste in Mrd. Euro ausgewiesen.

Die Einführung der Kapitalertragsteuer (Szenario KST) führt zu einem Zinsverlust gegenüber dem Basisszenario in Höhe von 28 Mrd. Euro, was etwa dem Steueraufkommen im Jahr 2013 entspricht.⁹ Obwohl im Szenario INF parallel zur Einführung einer Inflationsrate von 1,5% p.a. auch der Nominalzins um 1,5 Prozentpunkte auf 4,2% steigt (Periode B), sinkt der Realzins um 0,6 Prozentpunkte. Der allein dadurch entstandene Zinsverlust beläuft sich auf 32 Mrd. Euro. Im Szenario NZP wird der Nominalzins durch die repressive Notenbankpolitik auf 2,1% gedrückt, während die Inflationsrate auf 1,7% zunimmt (Periode C). Die Auswirkungen sind erheblich: Der Realzins sinkt um 1,5 Prozentpunkte auf -0,5% p.a. Der jährliche Zinsverlust der Niedrigzinspolitik in der Krisenperiode C beträgt 71 Mrd. Euro und ist damit höher als die Zinsverluste der beiden anderen Szenarien zusammen. Der Zinsverlust entspricht etwa 2,6% des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2013 bzw. 4,2% des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte (Ausgabenkonzept) und beträgt umgerechnet rund 850 Euro pro Kopf der Gesamtbevölkerung. Nimmt man alle drei Belastungsfaktoren (Kapitalertragsteuer, Inflation, Finanzrepressionssteuer) des Realzinses zusammen, so summiert sich die Gesamtbelastung für die deutschen Sparer auf eine Größenordnung von rd. 130 Mrd. Euro pro Jahr, wovon mehr als die Hälfte auf das Konto der Niedrigzinspolitik geht.

Die wohlfahrtsmindernde Zusatzlast im Modell überlappender Generationen

Die im letzten Abschnitt geschätzten Zinsverluste aus der Niedrigzinspolitik der EZB sind Mindereinnahmen der Sparer. Sie sagen jedoch noch nichts über die Höhe der damit verbundenen gesellschaftlichen Wohlfahrtsverluste aus, denn sie berücksichtigen nicht die Entlastung der Schuldner, insbesondere der öffentlichen Haushalte. Aus Sicht der Schuldner ist die reduzierte Schuldenlast wohlfahrtserhöhend und dämpft somit die primären Einbußen der Sparer. Zur Analyse der Wohlfahrtseffekte verwenden wir ein einfaches Modell überlappender Generationen (vgl. Samuelson 1958; Blanchard und Fischer 1989, S. 91–153). Vereinfachend unterstellen wir, dass die Schuldnergruppe nur aus dem Staat besteht. Diese Annahme ändert an den Modellergebnissen nichts Prinzipielles.¹⁰

Ein repräsentativer Haushalt erzielt in der Arbeitsphase ein Arbeitseinkommen in Höhe von Y . Der Haushalt hat die intertemporale Nutzenfunktion $U(C_y, C)$, er konsumiert in der Arbeitsphase C_y und plant für das Alter (Ruhestand) den realen Konsum C . Um den Alterskonsum finanzieren zu können, spart der Haushalt während seiner Erwerbstätigkeit den Betrag $S_y = Y - C_y$. Ein Teil ($0 \leq \beta < 1$) der Ersparnisse wird in festverzinslichen Wertpapieren (Bonds) zum nominalen Zinssatz i (> 0) angelegt, während der übrige Teil in unverzinslichen Anlagen (Bargeld, Sichteinlagen) gehalten wird.¹¹ Die nominalen Zinserträge unterliegen der Kapitalertragsteuer mit dem Satz τ . Die Konsumgüterpreise steigen mit der (erwarteten) Inflationsrate π . Zinsen, Steuern und Inflation verändern die Kaufkraft der Ersparnisse über eine Generation von T Jahren gerechnet um den Faktor P , wobei die Effektive Inflationsrate ρ in Gleichung (2) definiert ist:

$$(4) \quad P = (1 + \rho)^T = \left(\frac{1 + \pi}{1 + \theta i} \right)^T$$

Wir verwenden die logarithmische Nutzenfunktion mit einer intertemporalen Substitutionselastizität von 1 und einer relativen Präferenz α für den Alterskonsum:

$$(5) \quad U(C_y, C) = \ln(C_y) + \alpha \ln(C)$$

Der Parameter α impliziert eine Diskontierungsrate für künftigen Konsum von $\delta = 1 - \alpha^{1/T}$.

Aus Gleichung 5 ergibt sich unter der intertemporalen Budgetrestriktion $C_y + PC = Y$ der optimale Konsum- und Sparplan:

$$(6) \quad C_y = \frac{1}{1 + \alpha} Y, \quad S_y = \frac{\alpha}{1 + \alpha} Y, \quad C = \frac{\alpha}{1 + \alpha} \frac{Y}{P}$$

Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die das Preisniveau für den Alterskonsum (P) verändern, wirken sich auf das vom Haushalt im Ruhestand erreichbare Konsum- und Nutzenniveau aus. Steigt der Preis für den Alterskonsum von P_0 auf P_x , dann sinkt das Alterskonsumniveau von $C(P_0)$ auf $C(P_x)$. Durch Integration der Alterskonsumfunktion $C(P)$ erhält man den entgangenen Nutzen als Verlust an Konsumentenrente (KR),

$$(7) \quad KR_x = \int_{P_0}^{P_x} C(P) dP = S_y \ln\left(\frac{P_x}{P_0}\right)$$

Dabei handelt es sich um die Ersparnisse der aktiven Generation (S_y), multipliziert mit der logarithmischen Preisänderungsrate. Diese Ersparnisse bilden dabei die Besteuerungsbasis mit $\ln(P_x/P_0)$ als effektivem Steuersatz.

In der Wohlfahrtstheorie wird nicht der Verlust an Konsumentenrente als wohlfahrtsmindernd betrachtet, sondern

⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Teil, Tab. X.6.
¹⁰ Feldstein (1999), Tödter und Ziebarth (1999), Tödter und Mancke (2009) haben ähnliche Modelle zur Berechnung von Inflationskosten verwendet.

¹¹ Wir berücksichtigen Aktien in dieser Analyse nicht gesondert. Diese Anlageform hat bei den Privathaushalten in Deutschland nur einen Anteil von 5,8% am gesamten Finanzvermögen (vgl. Deutsche Bundesbank 2014, S. 75).

nur die sog. Zusatzlast (excess burden bzw. deadweight loss, DWL). Durch den betrachteten wirtschaftspolitischen Eingriff entstehen beim Staat Steuererhöhungen (bzw. Minderausgaben) in Höhe von

$$(8) \quad \text{StE}_X = (P_X - P_0) C(P_X).$$

In dieser Höhe fließen dem Staat Einnahmen zu, welche er grundsätzlich verwenden könnte, um wohlfahrtserhöhende Ausgaben zu tätigen, die den Verlust an Konsumentenrente teilweise kompensieren würden.¹² Dieser Effekt wurde bei der Berechnung von Zinsverlusten im letzten Abschnitt nicht berücksichtigt. Als wohlfahrtsmindernde Zusatzlast verbleibt:

$$(9) \quad \text{DWL}_X = \text{KR}_X - \text{StE}_X.$$

Quantifizierung der Wohlfahrtsverluste

Wir betrachten dieselben drei Szenarien wie im vorherigen Abschnitt [KST, INF, NZP] und untersuchen, welche Wirkungen diese auf das Preisniveau für den Alterskonsum haben und welche Wohlfahrtseffekte damit verbunden sind.

Mit lediglich zwei Parametern ist das Generationenmodell sparsam kalibriert: Wir unterstellen eine Generationenlänge von $T = 30$ Jahren und setzen den Präferenzparameter auf $\alpha = 0,4$. Das entspricht einer Diskontierungsrate von $\delta = 3\%$ p.a.. Das Arbeitseinkommen der aktiven Generation wird auf $Y = 100$ normiert, so dass die Werte in der Tabelle 3 als Prozentangaben interpretiert werden können, wenn nicht anders angegeben.

Im Übrigen werden die in Tabelle 2 verwendeten Annahmen über die Parameter unverändert beibehalten. Im Szenario NZP gehen wir jedoch davon aus, dass der Nominalzins (i) nicht um 2,1 Prozentpunkte gesenkt wird. Das wäre korrekt, wenn das Niedrigzinsregime über eine ganze Generation gelten würde. Wir nehmen vielmehr an, dass die Niedrigzinspolitik über sieben Jahre wirksam ist, von denen bereits fünf Jahre (2010–2014) realisiert wurden. Weitere zwei Jahre dürfte die EZB für die Rückkehr in den Normalmodus mindestens benötigen.¹³ Im Generationenkalkül entspricht eine Zinssenkung um 2,1 Prozentpunkte für sieben Jahre einer Zinssenkung um etwa 0,5 Prozentpunkte (von 4,2% auf 3,7%) über eine Generation.

¹² Im Fall einer demokratisch nicht legitimierten Finanzrepressionssteuer ist allerdings fraglich, ob dieses Argument der Wohlfahrtstheorie noch stichhaltig ist.

¹³ In Anbetracht des am 22.1.2015 vom EZB-Rat beschlossenen Quantitative Easing (QE), wonach die EZB bis September 2016 Staatsanleihen und andere Wertpapiere der Euroländer in Höhe von mindestens 1 140 Mrd. Euro aufkaufen will, dürfte diese Annahme allerdings eher optimistisch sein; vgl. European Central Bank (2015).

Tab. 3
Wohlfahrtseffekte von Kapitalertragsraten, Inflation und Niedrigzinspolitik

Periode		Basis	KST	INF	NZP
				B	C
Kapitalertragsteuer	τ	0	0,264	0,264	0,264
Inflationsrate	π	0	0	0,015	0,017
Nominalzins	i	0,027	0,027	0,042	0,037
Preisniveau	P	0,527	0,623	0,751	0,868
Alterskonsum	C	54,2	45,9	38,0	32,9
Verlust an Konsumentenrente	KR		4,79	10,13	14,29
Steuererhöhungen	StE		4,41	8,53	11,24
Zusatzlast (%)	DWL		0,38	1,60	3,04
Zusatzlast (BIP)	Mrd. Euro	0	10	43	82
Marginale Zusatzlast (BIP)	"		10	33	39
		$\beta = 0,8; T = 30; \alpha = 0,4; Y = 100.$			

Quelle: Berechnung der Autoren.

In Tabelle 3 sind die Annahmen und die daraus resultierenden Wohlfahrtseffekte der betrachteten Szenarien dargestellt. Wie man sieht, führt jedes der drei Szenarien zu einem Anstieg des Preisniveaus (und damit der EIR) und zu einem Rückgang des Konsumniveaus und des Lebensstandards im Alter. Demnach hat die Einführung der Kapitalertragsteuer einen Verlust an Konsumentenrente in Höhe von 4,8% des Arbeitseinkommens zu Folge. Inflation erhöht diesen Verlust auf 10,1% und die Niedrigzinspolitik steigert ihn auf 14,3%.

Aus der Kapitalertragsteuer resultiert ein Aufkommen in Höhe von 4,4% des Arbeitseinkommens. Durch die Inflation kommt eine weitere Verzerrung hinzu, welche die Einnahmen auf 8,5% steigert. Die Niedrigzinspolitik lässt diesen Effekt auf 11,2% anwachsen. Die wohlfahrtsmindernde Zusatzlast (DWL) im Szenario KST beläuft sich per saldo auf 0,4% des Arbeitseinkommens. Inflation im Regime INF erhöht die Zusatzlast auf 1,6% des Arbeitseinkommens. Durch die Niedrigzinspolitik im Szenario NZP steigt die Zusatzlast auf 3,0%.

Drückt man diese Wohlfahrtsverluste auf Basis des BIP von 2013 (rd. 2 700 Mrd. Euro) aus, so beläuft sich der gesellschaftliche Wohlfahrtsverlust (die Zusatzlast) der Kapitalertragsteuer auf 10 Mrd. Euro. Die durch Inflation bedingte Zusatzlast beträgt 33 Mrd. Euro oder 1,2% des BIP. Die Zusatzlast der Niedrigzinspolitik fällt mit 39 Mrd. Euro (1,4% des BIP) noch höher aus und entspricht einem Einkommensausfall von etwa 475 Euro pro Kopf der Bevölkerung im Jahr.

Die ermittelten Wohlfahrtsverluste sind ihrer Höhe nach, wie bei empirischen Analysen unvermeidlich, mit Schätzunsicherheiten verbunden. Dennoch zeigt ein Vergleich mit alternativen Schätzmethoden und anderen unterstellten Nutzenfunktionen, dass die gefundenen Ergebnisse erstaunlich robust sind (vgl. Rösl und Tödter 2015, S. 16 ff.). In jedem Fall unstrittig ist jedoch, dass wirtschaftspolitische Eingriffe

in die intertemporale Allokation von Konsum und Ersparnissen zu erheblichen Verzerrungen führen und deshalb kein »Nullsummenspiel« darstellen. Vielmehr zeigt sich der von Feldstein hervorgehobene Effekt, dass Verzerrungen der intertemporalen Allokation von Konsum und Ersparnissen (Zinsrepression), die auf bereits bestehende Verzerrungen (Kapitalertragsteuer, Inflation) treffen, überproportionale Wohlfahrtsverluste aufweisen.¹⁴

Im Szenario NZP wurde unterstellt, dass die Niedrigzinspolitik über einen Zeitraum von sieben Jahren wirksam ist. Sollte das extreme Niedrigzinsregime allerdings über eine ganze Generation (mit $i = 2,1\%$ p.a. und $\pi = 1,7\%$ p.a.) wirksam bleiben, dann würde sich die Zusatzlast von 39 Mrd. Euro auf 140 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen. Ein dermaßen massiver und anhaltender Eingriff in die Spar- und Anlagepläne von Millionen von Arbeitnehmer- und Selbständigenhaushalten würde die ökonomische Basis der privaten, eigenständigen Daseins- und Zukunftsvorsorge (z.B. als Riester-Förderung) untergraben und die gesellschaftspolitischen Ziele der staatlichen Vermögensbildungspolitik völlig konterkarieren (vgl. auch Börsch-Supan, Gasche und Ziegelmeyer 2010).

Fazit: Hohe Kosten der Niedrigzinspolitik

Spätestens seit im Frühjahr 2010 ein drohender Staatsbankrott Griechenlands durch ein erstes Rettungspaket abgewendet wurde, operiert die EZB im Krisenmodus. In der Folge wurden die Nominalzinsen im Euroraum durch eine massive Politik des billigen Geldes auf historische Tiefstände gedrückt. Damit hat sich die Schere zwischen der aktuellen Inflationsrate und der für den künftigen Konsum maßgeblichen Effektiven Inflationsrate zunehmend geöffnet.

Für die Sparer in Deutschland führt die repressive Niedrigzinspolitik der EZB zu geschätzten Zinsverlusten in Höhe von 70 Mrd. Euro pro Jahr, die sie zusätzlich zu den Belastungen der Kapitalertragsteuer und der Güterpreis-inflation zu tragen haben. Diese Rechnung berücksichtigt jedoch nicht die Entlastungen, die auf Seiten der Schuldner eingetreten sind, insbesondere bei den öffentlichen Haushalten. Wir haben diese Effekte im Rahmen eines Modells überlappender Generationen berücksichtigt und Wohlfahrtseffekte in drei Szenarien mehrstufig kalkuliert. Trotz der einfachen Modellstruktur sind die abgeleiteten Ergebnisse konsistent mit empirischen Eckdaten und auch robust gegenüber verschiedenen Veränderungen der Modellannahmen sowie mit anderen Berechnungen (vgl. Sinn 2014).

Nach unseren Berechnungen führt die Einführung einer 25%igen Kapitalertragsteuer zu einer wohlfahrtsmindernden

Zusatzlast von 10 Mrd. Euro, während die Zusatzlast einer permanenten Inflationsrate von 1,5% p.a. bei 33 Mrd. Euro liegt. Die seit 2010 von der EZB verfolgte Niedrigzinspolitik ist mit einem Wohlfahrtsverlust von 39 Mrd. Euro pro Jahr verbunden, das entspricht rund 1,4% des BIP. Im Gefolge der Finanzkrise kam es 2009 zu einem Einbruch des realen BIP um rund 5%. Damit verglichen überschreiten bereits jetzt die kumulierten Wohlfahrtseinbußen in Deutschland die Primäreffekte der Krise, deren Folgen die EZB mit ihrer repressiven Niedrigzinspolitik zu bekämpfen versucht.

Literatur

Blanchard, O.J. und St. Fischer (1989), *Lectures on Macroeconomics*, The MIT Press, Cambridge, Mass. USA.

Börsch-Supan, A., M. Gasche und M. Ziegelmeyer (2010), »Auswirkungen der Finanzkrise auf die private Altersvorsorge«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(4): 383–406.

Bucher, M. und U. Neyer (2014), *Der Einfluss des (negativen) Einlagesatzes der EZB auf die Kreditvergabe im Euroraum, Ordnungspolitische Perspektiven* No. 64, Heinrich Heine Universität Düsseldorf, Oktober.

Deutsche Bundesbank (2014), *Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 2008–2013*, Statistische Sonderveröffentlichung 4, Juni.

Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte*, verschiedene Jahrgänge.

European Central Bank (2015), »Introductory statement to the press conference (with Q&A)«, 22. Januar, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.en.html>.

Feldstein, M. (1999), »Capital Income Taxes and the Benefit of Price Stability«, in: M. Feldstein (Hrsg.), *The Costs and Benefits of Price Stability*, The University of Chicago Press, Chicago, 9–46.

Harberger, A.C. (1964), »The Measurement of Waste«, *American Economic Review* 54(3), 58–76.

Holzhausen, A. (2013), »Vermögen in Europa – Auswirkungen der Niedrigzinspolitik«, Allianz Economic Research & Corporate Development Working Paper, 163.

Hoffmann, A. und H. Zemanek (2012), »Financial Repression and Debt Liquidation in the US and the Euro Area«, *Intereconomics* 47(6), 344–351.

Homburg, S., B. Herz, A. Erler, T. Mayer, A. Heise und U. Neyer, (2013), »Finanzielle Repression – ein Instrument zur Bewältigung der Krisenfolgen?«, *Wirtschaftsdienst* 93(11), 731–750.

Kerber, M.C. (2013), »Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist eine Hydra«, *Wirtschaftsdienst* 93(7), 455–461.

Krämer, W. (2013), *Kalte Enteignung – Wie die Euro-Rettung uns um Wohlstand und Renten bringt*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.

McKinnon, R.I. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, The Brookings Institution, Washington.

Pollack, R.A. (1975), »The Intertemporal Cost of Living Index«, in: S.V. Berg (Hrsg.), *Annals of Economic and Social Measurement*, NBER 4(1), 179–198.

Reinhardt, C.M. (2012), »The Return of Financial Repression, Banque de France«, *Financial Stability Review* No. 16, April.

Reinhardt, C.M. und M. B. Sbrancia (2011), »The Liquidation of Government Debt«, NBER Working Paper No. 16893.

¹⁴ Vgl. Feldstein (1999, S. 14). Das Harberger-Dreieck (vgl. Harberger 1964) wird damit zum Trapez.

Rösl, G. (2014), »Finanzielle Repression«, in: E. Görgens, K. Ruckriegel und F. Seitz (Hrsg.), *Europäische Geldpolitik*, UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz, 6. Aufl., 390–392.

Rösl, G. und K.-H. Tödter (2015), »Zins- und Wohlfahrtseffekte extremer Niedrigzinspolitik für die Sparer in Deutschland«, *ROME Discussion Paper Series*, No. 15-01 – Jan. 2015.

Samuelson, P.A. (1958), »An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money«, *Journal of Political Economy* 66(6), 467–482.

Sbrancia, M.B. (2012), *Debt and Inflation during a Period of Financial Repression*, verfügbar unter: <https://economics.indiana.edu/home/about-us/events/conferences-and-workshops/2012/files/2012-01-30-01.pdf>.

Schnabl, G. (2014), »Negative Umverteilungseffekte und Reallohnrepression durch unkonventionelle Geldpolitik«, *Wirtschaftsdienst* 94(11), 792–797.

Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, New York.

Sinn, H.-W. (2009), *Kasino-Kapitalismus*, 2. Aufl., Econ-Verlag, Berlin.

Sinn, H.-W. (2014), »300 Milliarden Euro Verluste der Deutschen durch Niedrigzinsen«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. Dezember.

Tödter, K.-H. und B. Manzke (2009), »The Welfare Effects of Inflation: A Cost-Benefit Perspective«, in: R.J. Brent (Hrsg.), *Handbook of Research on Cost-Benefit Analyses*, Edward Elgar, Cheltenham, 249–291.

Tödter, K.-H. und G. Ziebarth (1999), Price Stability versus Low Inflation in Germany: An Analysis of Costs and Benefits, in: M. Feldstein (Hrsg.), *The Costs and Benefits of Price Stability*, The University of Chicago Press, Chicago, 47–94.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen und ihre Voreingenommenheit gegenüber Israel

Raphael N. Becker, Niklas Potrafke und Alexander H. Schwemmer

Der Nahostkonflikt ist ein wiederkehrendes Thema bei den Sitzungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Besonders dem Staat Israel kommt große Aufmerksamkeit zu. So wurde Israel zwischen der 45. Sitzung (1990/91) und der 67. Sitzung (2012/13) in 28% aller Resolutionen, die einen individuellen Staat nennen, erwähnt. Dabei wurde Israel mehr als siebenmal so oft kritisiert wie jeder andere Staat. Für das Jahr 2013 stellt UN Watch (2013) fest, dass Israel in 21 Resolutionen kritisiert wurde, die restlichen Mitgliedstaaten zusammen hingegen nur viermal. In einer neuen Studie haben wir anhand verschiedener Indikatoren untersucht, inwiefern sich diese Fokussierung auf Israel erklären lässt (vgl. Becker et al. 2015).

Liegt Diskriminierung gegenüber Israel vor? Relativ häufige Kritik der Generalversammlung an Israel

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete zwischen Januar 1990 und Juli 2013 insgesamt 1 676 Resolutionen im Modus der namentlichen Abstimmung. Wir haben alle diese Resolutionen analysiert und einen Datensatz erstellt, der für alle Mitglied- und Beobachterstaaten der Generalversammlung festhält, in wie vielen Resolutionen der jeweilige Staat erwähnt, kritisiert oder gelobt wurde. Die Anzahlen der Resolutionen, die mindestens ein Land nennen, kritisieren bzw. loben, belaufen sich auf jeweils 932, 646 und 232. Tabelle 1 stellt die jeweiligen Zahlen für die 26 meistgenannten Staaten dar. Spalte (II) gibt an, in wie vielen Resolutionen der jeweilige Staat erwähnt wurde, Spalte (III), in wie vielen dieser Resolutionen er kritisiert wurde, und Spalte (IV), in wie vielen Resolutionen er gelobt wurde.¹

Die Ergebnisse in Tabelle 1 veranschaulichen die dominante Rolle des Nahostkonfliktes. Der Staat Israel wird in 480 Resolutionen genannt und davon in 422 kritisiert, was 65% derjenigen Resolutionen entspricht, die überhaupt ein Land kritisierten.² Damit ist Israel der in der Generalversammlung am meisten kritisierte Staat und wird in mehr als siebenmal so vielen Resolutionen kritisiert wie Südafri-

ka, der im Beobachtungszeitraum am zweithäufigsten kritisierte Staat.

Israels Handeln als Grund für die häufige Kritik?

UN Watch (2007; 2013) und die United Nations Association of the United King-

Tab. 1
Verteilung der Resolutionen auf verschiedene Staaten

(I) Mitglied- bzw. Beobachterstaat	(II) Nennungen in Resolutionen	(III) Kritiken in Resolutionen	(IV) Lobe in Resolutionen
Israel	480	422	27
Palästina	438	29	55
Vereinigte Staaten von Amerika	145	39	105
Russland ^{a)}	123	16	103
Libanon	101	0	27
Syrien ^{b)}	70	5	18
Südafrika	67	59	9
Nordkorea	39	38	0
Jordanien	35	0	22
Irak	31	22	4
Belarus	30	2	27
Ukraine	29	0	27
Kasachstan	28	0	27
Kuba	27	6	2
Jugoslawien	23	16	4
Iran	22	21	12
Vereinigtes Königreich	19	4	16
Frankreich	19	5	7
Angola	18	0	12
Bosnien-Herzegowina	17	7	5
Neuseeland	15	0	13
Kuwait	15	0	0
Kroatien	15	6	4
Sudan ^{c)}	12	10	3
Namibia	11	0	5
Demokratische Republik Kongo	11	10	10

^{a)} Einschließlich der ehemaligen Sowjetunion. – ^{b)} Der Eintrag für Syrien berücksichtigt nur direkte Nennungen Syriens. Die unter israelischer Verwaltung stehenden Golanhöhen werden nicht zu Syrien gezählt. – ^{c)} Bis 2011 einschließlich Südsudan.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

¹ Die einzelnen Einträge in Tabelle 1 summieren sich nicht auf die im Text angegebenen Werte, da eine Resolution an mehrere Länder zugleich gerichtet sein kann.

² Etwa 80% dieser Resolutionen passieren die UN-Vollversammlung mit überwältigenden Mehrheiten. Nur wenige Länder wie z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada stimmen in der Regel mit Israel. Eine Ausnahme waren hingegen die beiden Abstimmungen über den Goldstone Report (vgl. Hillman und Potrafke 2015).

dom (2004) führen dies auf eine in der Generalversammlung verbreitete Voreingenommenheit gegenüber Israel bzw. Antisemitismus zurück. Allerdings weisen die meisten Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen keine entsprechende Tradition auf, so dass nach alternativen Erklärungsansätzen gesucht werden muss. Israel könnte die vermehrte Kritik durch das eigene Handeln hervorrufen und rechtfertigen, zum Beispiel durch aggressives Auftreten gegenüber seinen Nachbarstaaten oder durch die Unterdrückung der palästinensischen Bevölkerung. Um diese mögliche Rechtfertigung der Kritik an Israel zu betrachten, haben wir die Situation der Menschenrechte und die Anzahl der Konflikttoten in verschiedenen Staaten in Relation zur Anzahl der Resolutionen, die die jeweilige Regierung kritisierten, in Beziehung gesetzt.

Der Schutz von Menschenrechten wird anhand zweier Indikatoren aus dem CIRI-Datensatz von Cingranelli, Richards und Clay (2014) erfasst. Zum einen misst der *Physical Integrity Rights Index* anhand anderer Metaindizes die Ausprägung von Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Rechte politischer Gegner durch öffentliche Behörden. Der Index nimmt Werte zwischen 0 (keine Wahrung dieser Rechte) und 8 (volle Garantie eines Rechtsstaates und politischer Rechte) an. Ähnlich dazu misst der *New Empowerment Rights Index* die Gewährleistung grundlegender Freiheitsrechte und die Möglichkeit der Bevölkerung, am politischen Geschehen teilzuhaben; dieser Index nimmt Werte zwischen 0 und 14

an. Um die innen- und außenpolitische Sicherheitslage eines Staates sowie die Aggressivität seiner Regierung zu messen, wurde zudem der vom Uppsala Conflict Data Program (UCDP, 2013) mit Unterstützung des Peace Research Institutes Oslo erstellte Datensatz zu den Zahlen der konfliktbezogenen Todesfälle (*Battle-related deaths dataset*) in den verschiedenen Staaten herangezogen. Für jeden Staat wurden nur diejenigen Todesfälle berücksichtigt, die in einem Konflikt anfielen, an dem die jeweilige Regierung als primäre Konfliktpartei beteiligt war.

Tabelle 2 stellt diese Daten für Israel zusammen. Spalte (2) weist die Zahl der pro Sitzung verabschiedeten israelkritischen Resolutionen aus, Spalte (3) setzt diese in Relation zur Gesamtzahl aller Resolutionen, die während derselben Sitzung verabschiedet wurden. Spalte (4) zeigt die Gesamtzahl der Todesfälle, die aufgrund von Konflikten unter israelischer Beteiligung angefallen sind. Spalte (5) setzt die Anzahl der Todesfälle ins Verhältnis zur Anzahl der israelkritischen Resolution. Spalten (6) und (7) geben jeweils den Physical Rights Index und den New Empowerment Rights Index wieder. Zwischen 1990 und 2012 starben insgesamt 5 400 Menschen in Konflikten mit israelischer Beteiligung und damit kamen auf eine israelkritische Resolution im Durchschnitt ca. 13 Todesfälle. Der Physical Integrity Rights Index schwankte auf einem relativ niedrigen bis mittleren Niveau zwischen 2 und 5 bei einem Mittelwert von 2,8. Der New Empowerment

Tab. 2
Israel – kritische Resolutionen und Vergleichsdaten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sitzungsnummer (Jahre)	Resolutionen mit Kritik an Israel Gesamtzahl*	in % aller kritischen Resolutionen*	Konfliktinduzierte Todesfälle Gesamtzahl*	je Resolution* (4)/(2)	Physical Integrity Rights Index	New Empowerment Rights Index
45 (1990/91)	26	51,0	71	2,7	5	10
46 (1991/92)	25	58,1	56	2,2	3	9
47 (1992/93)	24	55,8	120	5,0	3	8
48 (1993/94)	17	58,6	171	10,1	4	8
49 (1994/95)	12	57,1	126	10,5	2	8
50 (1995/96)	14	46,7	108	7,7	4	7
51 (1996/97)	17	65,4	161	9,5	5	9
52 (1997/98)	16	61,5	82	5,1	3	8
53 (1998/99)	17	70,8	54	3,2	4	8
54 (1999/00)	16	69,6	41	2,6	3	8
55 (2000/01)	15	71,4	77	5,1	3	9
56 (2001/02)	17	77,3	218	12,8	2	9
57 (2002/03)	18	72	413	22,9	2	9
58 (2003/04)	21	77,8	307	14,6	2	10
59 (2004/05)	18	78,3	361	20,1	2	9
60 (2005/06)	19	76	119	6,3	2	7
61 (2006/07)	22	73,3	1149	52,2	2	7
62 (2007/08)	18	66,7	272	15,1	2	5
63 (2008/09)	18	72	665	36,9	3	1
64 (2009/10)	20	74,1	682	34,1	2	3
65 (2010/11)	18	75	27	1,5	2	3
66 (2011/12)	17	58,6	56	3,3	2	4
67 (2012/13)	17	68	64	3,8	–	–
Durchschnitt	18,3	66,7	234,8	12,5	2,8	7,2
Gesamtperiode (1990–2013)	422	65,3	5400	12,8	–	–

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 3
Südafrika – kritische Resolutionen und Vergleichsdaten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sitzungsnummer (Jahre)	Resolutionen mit Kritik an Israel Gesamtzahl*	in % aller kritischen Resolutionen*	Konfliktinduzierte Todesfälle Gesamtzahl*	je Resolution* (4)/(2)	Physical Integrity Rights Index	New Empowerment Rights Index
45 (1990/91)	24	47,1	–	–	2	4
46 (1991/92)	17	39,5	–	–	2	4
47 (1992/93)	13	30,2	–	–	2	7
48 (1993/94)	5	17,2	–	–	1	8
49 (1994/95)	0	0	–	–	2	11
50 (1995/96)	0	0	–	–	5	12
51 (1996/97)	0	0	–	–	5	13
52 (1997/98)	0	0	–	–	3	11
53 (1998/99)	0	0	–	–	4	13
54 (1999/00)	0	0	–	–	4	13
55 (2000/01)	0	0	–	–	4	13
56 (2001/02)	0	0	–	–	5	13
57 (2002/03)	0	0	–	–	5	12
58 (2003/04)	0	0	–	–	4	12
59 (2004/05)	0	0	–	–	5	12
60 (2005/06)	0	0	–	–	4	11
61 (2006/07)	0	0	–	–	4	11
62 (2007/08)	0	0	–	–	2	10
63 (2008/09)	0	0	–	–	2	10
64 (2009/10)	0	0	–	–	2	10
65 (2010/11)	0	0	–	–	2	11
66 (2011/12)	0	0	–	–	4	11
67 (2012/13)	0	0	–	–	–	–
Durchschnitt	2,6	5,8	–	–	3,3	10,5
Gesamtperiode (1990–2013)	59	9,1	–	–	–	–

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 4
Nordkorea – kritische Resolutionen und Vergleichsdaten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sitzungsnummer (Jahre)	Resolutionen mit Kritik an Israel Gesamtzahl*	in % aller kritischen Resolutionen*	Konfliktinduzierte Todesfälle Gesamtzahl*	je Resolution* (4)/(2)	Physical Integrity Rights Index	New Empowerment Rights Index
45 (1990/91)	0	0	–	–	–	1
46 (1991/92)	0	0	–	–	–	0
47 (1992/93)	0	0	–	–	–	0
48 (1993/94)	1	3,4	–	–	–	1
49 (1994/95)	1	4,8	–	–	–	0
50 (1995/96)	1	3,3	–	–	3	0
51 (1996/97)	1	3,8	–	–	0	0
52 (1997/98)	1	3,8	–	–	0	0
53 (1998/99)	1	4,2	–	–	0	0
54 (1999/00)	1	4,3	–	–	0	0
55 (2000/01)	0	0	–	–	0	0
56 (2001/02)	1	4,5	–	–	0	0
57 (2002/03)	1	4,0	–	–	0	0
58 (2003/04)	2	7,4	–	–	0	0
59 (2004/05)	1	4,3	–	–	0	0
60 (2005/06)	2	8,0	–	–	0	0
61 (2006/07)	5	16,7	–	–	0	0
62 (2007/08)	4	14,8	–	–	0	0
63 (2008/09)	4	16,0	–	–	0	0
64 (2009/10)	3	11,1	–	–	0	0
65 (2010/11)	3	12,5	–	–	0	0
66 (2011/12)	3	10,3	–	–	1	0
67 (2012/13)	2	8,0	–	–	0	–
Durchschnitt	1,7	6,3	–	–	0,2	0,1
Gesamtperiode (1990–2013)	38	5,9	–	–	–	–

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 5
Vereinigte Staaten von Amerika – kritische Resolutionen und Vergleichsdaten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sitzungsnummer (Jahre)	Resolutionen mit Kritik an Israel		Konfliktinduzierte Todesfälle		Physical Integrity Rights Index	New Empowerment Rights Index
	Gesamtzahl*	in % aller kritischen Resolutionen*	Gesamtzahl*	je Resolution* (4)/(2)		
45 (1990/91)	5	10	–	–	8	12
46 (1991/92)	1	2	–	–	7	12
47 (1992/93)	3	7	–	–	7	12
48 (1993/94)	2	7	–	–	7	12
49 (1994/95)	1	5	–	–	7	12
50 (1995/96)	4	13	–	–	7	12
51 (1996/97)	1	4	–	–	7	12
52 (1997/98)	1	4	–	–	7	12
53 (1998/99)	2	8	–	–	7	12
54 (1999/00)	1	4	–	–	7	12
55 (2000/01)	1	5	–	–	7	12
56 (2001/02)	1	5	1 585	1 585	5	12
57 (2002/03)	2	8	710	355	6	12
58 (2003/04)	3	11	8 202	2 734	6	12
59 (2004/05)	2	9	320	160	4	12
60 (2005/06)	1	4	100	100	4	12
61 (2006/07)	1	3	191	191	4	12
62 (2007/08)	1	4	153	153	5	12
63 (2008/09)	1	4	182	182	6	12
64 (2009/10)	2	7	391	195,5	5	12
65 (2010/11)	4	4	269	269	6	12
66 (2011/12)	1	4	190	190	6	11
67 (2012/13)	1	4	221	221	–	–
Durchschnitt	2	5,9	1 043	528,0	6,1	12,0
Gesamtperiode (1990–2013)	39	6,0	12 514	320,9	–	–

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 6
Islamische Republik Iran – kritische Resolutionen und Vergleichsdaten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sitzungsnummer (Jahre)	Resolutionen mit Kritik an Israel		Konfliktinduzierte Todesfälle		Physical Integrity Rights Index	New Empowerment Rights Index
	Gesamtzahl*	in % aller kritischen Resolutionen*	Gesamtzahl*	je Resolution* (4)/(2)		
45 (1990/91)	0	0	31	–	1	3
46 (1991/92)	0	0	45	–	1	2
47 (1992/93)	1	2,3	25	25	3	3
48 (1993/94)	1	3,4	186	186	1	3
49 (1994/95)	1	4,8	–	–	3	2
50 (1995/96)	1	3,3	–	–	2	2
51 (1996/97)	1	3,8	27	27	2	2
52 (1997/98)	1	3,3	38	38	1	2
53 (1998/99)	1	4,2	–	–	1	2
54 (1999/00)	1	4,3	28	28	0	2
55 (2000/01)	1	4,8	40	40	1	1
56 (2001/02)	1	4,5	119	119	1	1
57 (2002/03)	0	0	–	–	1	1
58 (2003/04)	1	3,7	–	–	2	1
59 (2004/05)	1	4,3	–	–	–	1
60 (2005/06)	1	4	28	28	1	1
61 (2006/07)	1	3,3	57	57	–	1
62 (2007/08)	1	3,7	72	72	1	0
63 (2008/09)	1	4	121	121	0	0
64 (2009/10)	1	3,7	133	133	0	0
65 (2010/11)	1	4,2	74	74	0	0
66 (2011/12)	2	6,9	219	109,5	0	0
67 (2012/13)	1	4	–	–	–	–
Durchschnitt	0,9	3,5	77,7	75,5	1,1	1,363636
Gesamtperiode (1990–2013)	21	3,3	1 243	59,2	–	–

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 7
Republik Irak – kritische Resolutionen und Vergleichsdaten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sitzungsnummer (Jahre)	Resolutionen mit Kritik an Israel Gesamtzahl*	in % aller kritischen Resolutionen*	Konfliktinduzierte Todesfälle Gesamtzahl*	je Resolution* (4)/(2)	Physical Integrity Rights Index	New Empowerment Rights Index
45 (1990/91)	1	2	1 152	1 152	0	2
46 (1991/92)	3	7	22 571	7 523,7	0	0
47 (1992/93)	2	5	306	153	0	0
48 (1993/94)	2	7	75	37,5	0	0
49 (1994/95)	1	5	25	25	2	0
50 (1995/96)	1	3	587	587	3	0
51 (1996/97)	1	4	398	398	0	0
52 (1997/98)	2	8	–	–	0	0
53 (1998/99)	2	8	–	–	0	0
54 (1999/00)	2	9	–	–	0	0
55 (2000/01)	1	5	–	–	0	0
56 (2001/02)	1	5	–	–	0	0
57 (2002/03)	1	4	–	–	0	0
58 (2003/04)	1	4	8 202	8 202	–	–
59 (2004/05)	1	4	3 499	3 499	–	–
60 (2005/06)	0	0	2 364	–	1	4
61 (2006/07)	0	0	3 931	–	1	4
62 (2007/08)	0	0	1 943	–	0	4
63 (2008/09)	0	0	2 090	–	1	1
64 (2009/10)	0	0	1 036	–	3	3
65 (2010/11)	0	0	1 015	–	3	3
66 (2011/12)	0	0	816	–	3	2
67 (2012/13)	0	0	565	–	–	–
Durchschnitt	1	3,4	2 977,6	2 397,5	0,9	1,2
Gesamtperiode (1990–2013)	22	3,4	50 620	2 300,9	–	–

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Rights Index hingegen schwankte bis 2007 zwischen 7 und 10 um einen Mittelwert von 8,4, bevor er auf ein niedrigeres Niveau abfiel und um einen Durchschnitt von 3,2 schwankte.

Die Tabellen 3 bis 7 stellen die entsprechenden Daten für Südafrika, Nordkorea, die Vereinigten Staaten, den Iran und den Irak dar. Nur Südafrika wurde zu Beginn des Beobachtungszeitraums ähnlich häufig kritisiert (als Anteil aller kritischen Resolutionen) wie Israel. Alle anderen Staaten wurden in jeder Sitzung in höchstens fünf Resolutionen kritisiert. Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, ist Südafrika seit dem Ende des Apartheid-Regimes 1994 in keiner Resolution mehr kritisiert worden. Daten bezüglich der konfliktbedingten Todesfälle liegen für Südafrika nicht vor.³ Allerdings gingen die Abschaffung der Apartheid und der Rückgang der Kritik an Südafrika einher mit einer moderaten Verbesserung des Physical Integrity Index von durchschnittlich 1,75 in den Sitzungen vor Abschaffung der Apartheid auf 3,67 seitdem. Der New Empowerment Rights Index stieg ebenfalls von durchschnittlich 5,75 auf 11,61.

Auch für Nordkorea (vgl. Tab. 4) sind keine Daten bezüglich der konfliktbedingten Todesfälle verfügbar. Allerdings ver-

harrten sowohl der Physical Integrity Rights Index als auch der New Empowerment Rights Index auf einem äußerst niedrigen Niveau von durchschnittlich ca. 0,1 bzw. 0,2; insbesondere liegen beide Indizes deutlich unter den entsprechenden Werten für Israel. Dies deutet auf massive Verletzungen der Bürger- und Menschenrechte durch die nordkoreanische Regierung hin. Dennoch wurde Nordkorea im Beobachtungszeitraum in nur etwa 1,7 Resolutionen pro Jahr kritisiert.

Der einzige »westliche« Staat unter den zehn meistkritisierten Staaten sind die Vereinigten Staaten von Amerika. Die Vereinigten Staaten wurden durchschnittlich zweimal pro Sitzung kritisiert. Dabei wurde seit 1992 in jedem Jahr das amerikanische Embargo gegen Kuba in einer Resolution kritisiert. Wie Tabelle 5 zeigt, weist dieser Staat jedoch im internationalen Vergleich eine gute Menschenrechtssituation auf: Der Physical Integrity Rights Index erreichte einen durchschnittlichen Wert von 6,1, der New Empowerment Rights Index 12,0. Im Rahmen der Auslandseinsätze der US-amerikanischen Streitkräfte wurden zwischen 2001 und 2013 insgesamt 12 514 Menschen getötet, zugleich wurden die Vereinigten Staaten im selben Zeitraum nur 17-mal kritisiert.

Die Tabellen 6 und 7 stellen die jeweilige Situation im Iran und im Irak dar. Sowohl der Physical Integrity Rights als

³ Der UCDP-Datensatz beinhaltet nur Konflikte, die zu mindestens 25 Toten innerhalb eines Jahres geführt haben, so dass kleinere Konflikte ausgeblendet werden.

auch der New Empowerment Rights Index attestieren beiden Staaten ausnahmslos eine schlechte Menschen- und Bürgerrechtssituation während des gesamten Beobachtungszeitraums.⁴ Im Iran ergaben sich insgesamt 1 243 konfliktbedingte Todesfälle, annähernd gleichmäßig über den Beobachtungszeitraum verteilt. Für den Irak hingegen wurden 23 723 Todesfälle allein während des Zweiten Golfkrieges 1990/1991 registriert. Einen zweiten Höchstwert erreichten die Todeszahlen während des Dritten Golfkrieges 2003, in den darauffolgenden Jahren starben bis 2010 ebenfalls jedes Jahr zwischen 1 015 und 3 931 Menschen im Irak. Trotz dieser Missstände im Iran und im Irak wurden beide Länder im Durchschnitt nur etwa einmal pro Jahr kritisiert.

Erklärung der Voreingenommenheit

Die Ergebnisse in den Tabellen 2 bis 7 zeigen, dass Israel im Vergleich zu den anderen genannten Staaten weder außergewöhnlich schwere Menschenrechtsvergehen begangen hat, noch in besonders viele militärische Konflikte mit zahlreichen Todesopfern verwickelt gewesen ist. Mithin ist die exorbitante Kritik in der UN-Generalversammlung – gemessen an den gewählten Indikatoren – nicht gerechtfertigt. Dies legt eine Voreingenommenheit des Gremiums gegenüber Israel nahe.

Eine solche Voreingenommenheit könnte an weit verbreitetem Antisemitismus und damit an anti-israelischen Sentiments liegen. Allerdings ist dieses Argument unbefriedigend, da die meisten Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen keine antisemitische Tradition aufweisen. In unserer Studie betrachten wir einen alternativen, vielversprechenderen Erklärungsansatz – die Theorie des expressiven Wahlverhaltens (vgl. z.B. Hillman 2010). Dieser Theorie zufolge besteht für autoritäre und totalitäre Regime der Anreiz, Aufmerksamkeit und potenzielle Kritik vom eigenen repressiven Regierungsstil ab- und stattdessen auf einen anderen Staat umzulenken. Im Nash-Gleichgewicht ergibt sich dann ein Stimmentausch, so dass alle autoritären und totalitären Regime einen einzelnen Staat als Sündenbock kritisieren. Aufgrund besonderer geschichtlicher Hintergründe und der in manchen Staaten vorhandenen antisemitischen Tendenzen bietet sich Israel hierbei als Schellingpunkt (vgl. Schelling 1978) an, so dass sich die Kritik auf diesen Staat konzentriert. Demokratische Staaten schließen sich den israelkritischen Resolutionen aus diversen Gründen an, wie z.B. Vorteilsgewährung innerhalb der Vereinten Nationen.⁵

⁴ Für den Iran sind die Werte beider Indikatoren während des gesamten Beobachtungszeitraums auf einem deutlich schlechteren Niveau als für Israel. Beim Irak waren die Werte ebenfalls schlechter als für Israel, befinden sich aber seit Sitzung 63 (2008/09) auf einem mit Israel vergleichbaren Niveau.

⁵ Für eine Übersicht der Anreize, als Demokratie für israelkritische Staaten zu stimmen, vgl. Becker et al. (2015).

Literatur

Becker, R.N., A.-L. Hillman, N. Potrafke und A.H. Schwemmer (2015), »The Preoccupation of the United Nations with Israel: Evidence and Theory«, *Review of International Organizations*, im Erscheinen.

Cingranelli, D.L., D.L. Richards und K.C. Clay (2014), *The CIRI Human Rights Dataset*, verfügbar unter: <http://www.humanrightsdata.com>, Update 14. April 2014.

Hillman, A.L. (2010), »Expressive Behavior in Economics and Politics«, *European Journal of Political Economy* 26(4), 403–418.

Hillman, A.L. und N. Potrafke (2015), »The UN Goldstone Report and Retraction: An Empirical Investigation«, *Public Choice*, im Erscheinen.

Schelling, T.C. (1978), *Micromotives and Macrobehavior*, Norton, New York.

United Nations Association of the United Kingdom (2004), *Comparison of United Nations Member States' Language in Relation to Israel and Palestine as Evidenced by Resolutions in the UN Security Council and UN General Assembly*, London.

UN Watch (2007), *The United Nations and Anti-Semitism. 2004–2007 Report Card*, verfügbar unter: http://www.unwatch.org/attf/cf/%7B6DEB-65DA-BE5B-4CAE-8056-8BF0BEDF4D17%7D/UNW_THE_UN_AND_ANTI_SEMITISM_04_07_REPORT_CARD.PDF.

UN Watch (2013), »2013 at the UN: 21 Resolutions against Israel, 4 on Rest of the World«, verfügbar unter: <http://blog.unwatch.org/index.php/2013/11/25/this-years-22-unga-resolutions-against-israel-4-on-rest-of-world/>, Update 25. November 2013.

Uppsala Conflict Data Program (2013), »UCDP Battle-Related Deaths Dataset v.5-2013«, Universität Uppsala, verfügbar unter: http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/124/124934_1ucdp-battle-related-deaths-dataset-v5-2013.xls, aufgerufen am 18. Februar 2014.

Seit 2005 werden die Ergebnisse des ifo Konjunkturtests Dienstleistungen monatlich veröffentlicht. Es werden etwa 2 500 Unternehmen unter anderem zu ihrer aktuellen Geschäftssituation und zu ihren Geschäftserwartungen befragt. Der Geschäftsklimaindikator bündelt diese Aussagen mit Hilfe des geometrischen Mittelwerts und bildet so die realwirtschaftliche Entwicklung des Dienstleistungssektors sehr gut nach (vgl. Wohlrabe und Wojciechowski 2014). In einer Untersuchung der Deutsche Bank Research kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass »dieser Index einen ähnlichen guten Gleichlauf mit dem BIP [...] wie der traditionelle ifo Index [aufweist]. Dies gilt insbesondere für die Erwartungskomponente« (Rakau 2015, S.14). Der Dienstleistungssektor ist allerdings ein sehr heterogener Bereich und unterschiedlichste Wirtschaftsaktivitäten werden unter dem Begriff Dienstleistungen subsumiert. Die wirtschaftlichen Entwicklungen in den einzelnen Bereichen können teilweise stark voneinander abweichen. Somit sind die ifo-Umfrageergebnisse für den Dienstleistungsbereich nicht auf alle Wirtschaftszweige übertragbar. Beispielsweise liegt der Geschäftsklimaindikator für den Bereich der Ingenieure bereits seit 2010 weit im positiven Bereich, während der Indikator im Bereich der Güterbeförderung im Straßenverkehr noch Ende letzten Jahres im negativen Bereich lag. Eine differenzierte Betrachtung nach unterschiedlichen wirtschaftlichen Aktivitäten kann die Qualität der vom ifo Institut erhobenen Daten für einzelne Bereiche aufzeigen. Dieser Artikel widmet sich dem Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation.

Der Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation umfasst Bereiche, die in einer zunehmend vernetzten Wirtschaft stark an Bedeutung gewinnen. Softwarelösungen, Datenbankverwaltung oder auch das Internet der Dinge sind hier nur einige Schlagworte. Die Bedeutung der Information und Kommunikation nimmt mit zunehmender Verbreitung der Industrie 4.0 auch für die Industrieproduktion zu.

Im Folgenden werden die Struktur dieser Branche und deren Entwicklung in den vergangenen Jahren kurz dargestellt. Daran anschließend werden die vom ifo Institut erhobenen Daten aus dem Konjunkturtest vorgestellt und mit den offiziellen Zahlen zur Entwicklung der Bruttowertschöpfung verglichen. Mit einer Korrelationsanalyse sollen potenzielle Zusammenhänge aufgezeigt werden. Ähnliche Untersuchungen des ifo Konjunkturtests wurden bereits für andere Wirtschaftsbereiche durchgeführt. So wurde der vom Konjunkturtest erfasste Bereich des Dienstleistungssektors (vgl. Wohlrabe und Wojciechowski 2014), die Verkehrswirtschaft (vgl. Arnold-Rothmaier und Sauer 2013), die Branche »Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern« (vgl. Kudymowa und Wohlrabe 2014a) sowie die Branche »Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren« (vgl. Kudymowa und Wohlrabe 2014b) untersucht.

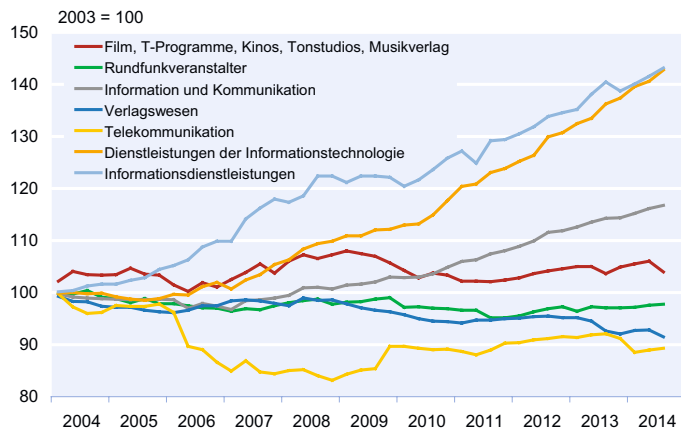
Die Branche im Überblick

Der Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation umfasst laut der Wirtschaftszweigklassifikation 2008 die Bereiche Verlagswesen (WZ-08 58), Herstellung, Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und Verlegen von Musik (WZ-08 59), Rundfunkveranstalter (WZ-08 60), Telekommunikation (WZ-08 61), Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie (WZ-08 62) und die Informationsdienstleistungen (WZ-08 63). 2014 wurden von den 1,2 Mio. Erwerbstätigen dieses Wirtschaftsabschnitts rund 122 Mrd. Euro Bruttowertschöpfung erwirtschaftet (vgl. Tab. 1). 4,7% der deutschen Bruttowertschöpfung 2014 stammen demnach aus diesem Wirtschafts-

Tab. 1
Bruttowertschöpfung und Erwerbstätige

2014	Bruttowertschöpfung		Erwerbstätige	
	in Mrd. Euro	anteilig	in Tausend	anteilig
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	20	0,8	656	1,5
Produzierendes Gewerbe	801	30,7	10 475	24,6
Dienstleistungen	1 791	68,6	31 521	73,9
insgesamt	2 612		42 652	
Information und Kommunikation	122	4,7	1 226	2,9
anteilig an Dienstleistungen		6,8		3,9

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Abb. 1**Information und Kommunikation – Entwicklung der Beschäftigtenzahl**

Quelle: Statistisches Bundesamt.

abschnitt. Bezogen auf die Dienstleister steigt der Anteil auf 6,8%. Etwa 3% aller Erwerbstätigen Deutschlands und knapp 4% der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich konnten 2014 dem Wirtschaftsabschnitt »Information und Kommunikation« zugeordnet werden.

Für eine Darstellung der einzelnen Wirtschaftszweige innerhalb des Wirtschaftsabschnitts wird auf das Statistische Jahrbuch 2014 zurückgegriffen, das die Werte des Jahres 2012 mit einer detaillierteren Unterteilung ausweist. Im Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation waren 2012 in Deutschland über eine Million Personen tätig (vgl. Statistisches Jahrbuch 2014). Mit etwa 560 000 tätigen Personen vereint der Wirtschaftszweig der Dienstleistungen der Informationstechnologie mehr als die Hälfte der tätigen Personen dieses Wirtschaftsabschnitts auf sich. Im Verlagswesen waren 2012 rund 220 000 Personen beschäftigt und in der Telekommunikation etwa 105 000 Personen. Die Bruttowertschöpfung lag 2012 bei 102 Mrd. Euro. Sie verteilt sich zu 46% auf den Wirtschaftszweig »Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie«, zu 24% auf den Wirtschaftszweig »Telekommunikation«, zu 13% auf das Verlagswesen, zu 7% auf die Informationsdienstleistungen und die Herstellung, den Verleih und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios und dem Verlegen von Musik.

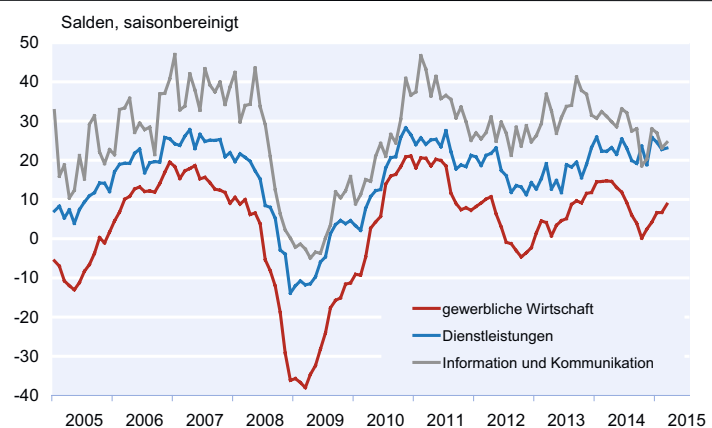
Die Entwicklung der letzten Jahre fällt sehr unterschiedlich aus. Insgesamt ist die Anzahl der Beschäftigten im Zeitraum von 2003 bis 2014 um knapp 17% gestiegen (vgl. Abb. 1). Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren hauptsächlich die Erbringer von Dienstleistungen der Informationstechnologie (WZ 62), denn die Anzahl der Beschäftigten ist in diesem Zeitraum um 43% gestiegen.

Seit ungefähr 2007 ist eine steigende Beschäftigtenanzahl zu beobachten, und auch während der Wirtschaftskrise wurde diese Entwicklung nicht abgeschwächt. Ebenso haben Informationsdienstleister (WZ 63) eine erstaunliche Entwicklung erfahren. Die Anzahl an Beschäftigten ist in diesem Bereich ebenfalls um 43% gestiegen. Allein diese Zahlen deuten auf die zunehmende Bedeutung EDV-gestützter Dienstleistungen hin. Telekommunikationsunternehmen und Unternehmen des Verlagswesens haben hingegen Personal abgebaut. Rundfunkveranstalter hielten die Anzahl ihrer Beschäftigten im selben Zeitraum relativ stabil.

Konjunkturtest Dienstleistungen

Generell konnte für die Unternehmen des Wirtschaftsabschnitts Information und Kommunikation innerhalb der letzten Jahre ein sehr positiver Geschäftsklimaindikator errechnet werden (vgl. Abb. 2). In der gewerblichen Wirtschaft bewegte sich das Geschäftsklima in den letzten zehn Jahren stets unter dem Geschäftsklimaindikator der Dienstleistungsbranche. Für den Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation wurde hingegen im selben Zeitraum ein noch etwas erfreulicherer Klimaindikator errechnet. Seit dem letzten Quartal 2014 bewegt sich der Indikator des Wirtschaftsabschnitts auf einem ähnlich hohen Niveau wie derjenige für die Dienstleister insgesamt. Beide Klimaindikatoren lagen bei einem Wert rund + 23. Alle drei Zeitreihen beschreiben einen ähnlichen Verlauf, jedoch ist auch zu erkennen, dass die gewerbliche Wirtschaft von der Wirtschaftskrise stärker betroffen war als der Dienstleistungsbereich.

Im März 2015 stieg der Klimaindikator im Bereich Information und Kommunikation. Bei leicht verschlechterten Lage-

Abb. 2**Geschäftsklima im Vergleich**

Quelle: ifo Institut.

Tab. 2
Kreuzkorrelationen – Bruttowertschöpfung und Ergebnisse des ifo Konjunkturtests

	← Vorlauf			Gleichlauf	Nachlauf
	- 3	- 2	- 1	0	1
Geschäftsklima	0,362	0,553	0,643	0,604	0,447
Geschäftslage Beurteilung	0,195	0,420	0,580	0,707	0,628
Geschäftslage Erwartungen	0,453	0,538	0,269	0,064	- 0,113
Beschäftigtenentwicklung (letzten zwei bis drei Monate)	0,069	0,326	0,526	0,669	0,754
Beschäftigtenerwartungen	0,276	0,478	0,613	0,783	0,644
Nachfrage/Umsatz (letzte zwei bis drei Monate)	0,403	0,574	0,630	0,623	0,421
Nachfrage/Umsatz (Vergleich zum Vorjahr)	0,393	0,484	0,598	0,671	0,542
Nachfrage/Umsatz (nächste zwei bis drei Monate)	0,451	0,561	0,552	0,479	0,327
Beurteilung des Auftragsbestands	0,080	0,319	0,468	0,630	0,580
Preiserwartungen	- 0,148	0,027	0,187	0,256	0,276

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts

urteilen blickten die befragten Unternehmen etwas optimistischer auf den zu erwartenden Geschäftsverlauf der kommenden Monate. Der Personalaufbau dürfte den Umfrageergebnissen nach nicht mehr ganz so expansiv betrieben werden und die Testteilnehmer waren mit ihrem Auftragsbestand noch etwas unzufriedener als zuletzt. Die befragten Firmen erwarten allerdings in den nächsten Monaten anziehende Nachfrage und steigende Preise.

Korrelationsanalyse

Da die Ergebnisse des Konjunkturtests als nützliche Indikatoren für die realwirtschaftliche Situation gelten, soll anhand von Kreuzkorrelationen aufgezeigt werden, ob die Ergebnisse des Konjunkturtests Rückschlüsse auf die tatsächlichen Entwicklungen der Branche ermöglichen. Hierfür werden die Ergebnisse des Konjunkturtests mit den offiziellen Daten zu der Entwicklung der Bruttowertschöpfung in Verbindung gesetzt. Da die Daten vom Statistischen Bundesamt für Quartale ausgewiesen werden, wurden aus den monatlichen ifo-Daten Quartalsdurchschnitte gebildet. Zur Berechnung wurde der preisbereinigte Index der Bruttowertschöpfung herangezogen. Aus diesem Index wurden Jahreswachstumsraten errechnet, die in der folgenden Untersuchung Verwendung finden.

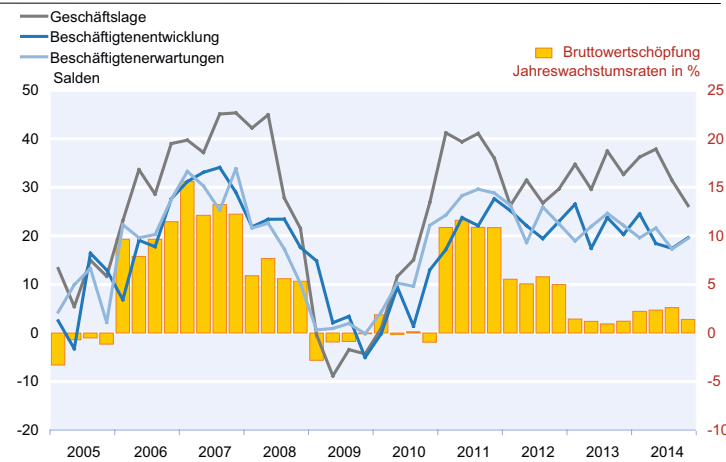
Kreuzkorrelationen bezeichnen eine Berechnung der kontemporären Korrelation und der gleichzeitigen Berechnung der Korrelationen bei einem angenommenen Vorlauf einer Zeitreihe. In dieser Untersuchung sind besonders etwaige Vorläufe der vom ifo Institut erhobenen Daten auf die Zielzeitreihe von Interesse. Es wurde deswegen eine Berechnung für einen angenommenen Vorlauf von bis zu drei Quartalen und einem potenziellen Nachlauf der ifo-Daten von einem Quartal durchgeführt.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die vom ifo Institut erhobenen Daten teilweise eine gute Vorlaufeigenschaft oder

zumindest einen Gleichlauf mit den Jahreswachstumsraten der Bruttowertschöpfung aufweisen (vgl. Tab. 2). Hervorzuheben sind hier insbesondere die Ergebnisse zur Beurteilung der aktuellen Geschäftslage, zur Entwicklung der Beschäftigten in den letzten zwei bis drei Monaten sowie zu den Beschäftigtenerwartungen. Die Geschäftslageurteile erreichen ihre höchste Korrelation mit der Jahreswachstumsrate der Bruttowertschöpfung bei einem kontemporären Vergleich (0,707). Die Angaben der Unternehmen zu ihrer Beschäftigtenzahlentwicklung in den letzten zwei bis drei Monaten weist die höchste Korrelation bei einem Nachlauf von einem Quartal auf (0,754). Das beste Ergebnis erreichten die Beschäftigtenerwartungen für die kommenden Monate. Bei einem Gleichlauf mit der Jahreswachstumsrate wurde eine Korrelation von 0,783 errechnet. Auch andere Umfragedaten weisen interessante Ergebnisse auf. Lediglich die Preiserwartungen weisen eine eher niedrige Korrelation mit den Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung auf. Die Ergebnisse des Konjunkturtests für den Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation können die realwirtschaftliche Entwicklung somit relativ gut nachbilden. In Abbildung 3 sind diese drei Zeitreihen sowie die Jahreswachstumsrate der Bruttowertschöpfung übereinandergelegt. Es ist zu erkennen, dass die vom ifo Institut erhobenen Daten die wirtschaftliche Entwicklung im Wirtschaftsabschnitt Information und Kommunikation sehr gut nachzeichnen.

Fazit

Der betrachtete Wirtschaftsabschnitt gewinnt zusehends an Bedeutung, jedoch ist dies nicht auf alle diesem Abschnitt zuzuordnenden Wirtschaftszweige übertragbar. Die Erbringer von Dienstleistungen für die Informationstechnologie und die Informationsdienstleister verzeichneten eine rasante Entwicklung in den letzten zehn Jahren. Die zunehmende elektronische Vernetzung der Wirtschaft und der dynamische technische Fortschritt ermöglichen diese Entwicklung, und voraussichtlich wird dieser Wirtschaftsabschnitt auch wei-

Abb. 3**Konjunkturtest und Bruttowertschöpfung**

Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut.

terhin an Bedeutung gewinnen. Informationsvorsprung kann für die Unternehmen von großem Nutzen bei der Entscheidungsfindung sein. Eine Informationsquelle über die zu erwartende konjunkturelle Entwicklung kann das ifo Institut mit den Befragungsergebnissen aus dem Konjunkturtest anbieten.

Diese kurze Darstellung der Befragungsergebnisse zeigt, dass die Qualität der vom ifo erhobenen Daten auch für diesen Wirtschaftsabschnitt sehr hoch ist. Besonders die Ergebnisse zur aktuellen Geschäftslage, die Angaben der Unternehmen zu der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den letzten Monaten und der zu erwartenden Entwicklung in den kommenden Monaten könnten als Frühindikatoren

für die Entwicklung der Bruttowertschöpfung dienen. Die ifo-Umfragedaten können deswegen für Unternehmen dieses Bereichs von großer Bedeutung sein und als ein Indiz für die zu erwartende konjunkturelle Entwicklung genutzt werden.

Literatur

Arnold-Rothmaier, H. und S. Sauer (2013), »Konjunkturtest im Fokus: Gute Geschäftsperspektiven für die Verkehrswirtschaft«, *ifo Schnelldienst* 66(19), 39–41.

Kudymowa, E. und K. Wohlrabe (2014a), »Konjunkturtest im Fokus: Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern«, *ifo Schnelldienst* 67(6), 31–35.

Kudymowa, E. und K. Wohlrabe (2014b), »Konjunkturtest im Fokus: Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren«, *ifo Schnelldienst* 67(7), 23–26.

Rakau, O. (2015), »10 ›goldene‹ Regeln für ifo, PMI und Co«, *Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen – Konjunktur*, 2. Februar, 7–18, verfügbar unter: https://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD00000000000349478/Ausblick+Deutschland%3A+Deutsches+BIP+nach+%C3%96%2C+EUR+u.pdf, aufgerufen am 10. März 2015.

Statistisches Bundesamt (2014), *Statistisches Jahrbuch 2014*, Wiesbaden.

Wohlrabe, K. und P. Wojciechowski (2014), »Die ifo Konjunkturbefragungen im Dienstleistungssektor – Hintergründe, Erklärungen und Performance«, *ifo Schnelldienst* 67(21), 47–53.

In den Klimaverhandlungen der letzten Jahre standen im Wesentlichen die zweite Verpflichtungsperiode im Rahmen des Kyoto-Protokolls nach 2012 sowie die Verabschiedung eines zukünftigen Klimaabkommens nach Ablauf der zweiten Laufzeit im Vordergrund. Weitere Themen betrafen Finanzierungsstrategien, die Verhinderung von Emissionsverlagerungen und die Schließung möglicher Schlupflöcher, die Aufnahme weiterer Treibhausgase in das Kyoto-Protokoll sowie Waldschutzprogramme. Ein Themengebiet, das im Laufe der Verhandlungen immer wieder eine wesentliche Rolle gespielt hat, umfasst Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (*Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF*) sowie die Bindung von Kohlenstoff in verschiedenen Landnutzungskategorien.

Im Bereich der Landnutzung wird im Allgemeinen zwischen verschiedenen Kategorien unterschieden, aus denen anthropogene Treibhausgasemissionen entstehen. Diese umfassen die Bereiche Wald, Ackerland, Grünland, Feuchtgebiete und Siedlungen (vgl. Umweltbundesamt 2014a). Landnutzungsänderungen betreffen dagegen die Umwandlung einer Kategorie in eine andere, wie zum Beispiel die Umwandlung von Wald in Ackerland oder der Umbruch von Grünland zu Ackerland. Die meisten Treibhausgasemissionen entstehen zumeist durch die Umwandlung von Wäldern in Ackerflächen und Weideland. Oft ist auch die Umnutzung von Grünland zu Ackerland bedeutend, wie beispielsweise in Deutschland: Hier ist die Fläche an Grünland zwischen 1991–2013 um rund 13% zurückgegangen (vgl. Umweltbundesamt 2014b). Zu jeder dieser Landnutzungskategorien können Emissionen aus verschiedenen Senken geschätzt werden. Zu diesen zählen die lebende ober- und unterirdische Biomasse, totes organisches Material (z.B. Totholz) und organischer Bodenkohlenstoff. Dies ist von besonderer Bedeutung, da in den Böden weltweit rund zwei Drittel des terrestrischen Kohlenstoffs gespeichert sind (vgl. De Deyn et al. 2008). Für die Rückumwandlung nach einem Umbruch werden dagegen mehrere Jahrzehnte oder mehr benötigt, um die verloren gegangenen Kohlenstoffmengen in Humusschichten wieder aufzubauen.

Der Landnutzungssektor unterscheidet sich von anderen Emissionsquellen durch einige bedeutende Merkmale: Im Gegensatz zu Bereichen wie Energie, Abfall und industriellen Prozessen kann die Landnutzung sowohl als Quelle als auch als Senke für Treibhausgase fungieren, beispielsweise in Wäldern, auf Äckern und in Feuchtgebieten. Hinzu kommt, dass natürliche Einflüsse wie Dürren, Fluten, Waldbrände und Stürme die Einflüsse aus menschlichen Aktivitäten übertreffen können und nur schwer von diesen trennbar sind. Zudem können sich auch solche Landnutzungsänderungen, die bereits vor langer Zeit vollzogen wurden (bspw. bei der Trockenlegung von Sumpfgebieten), weiter-

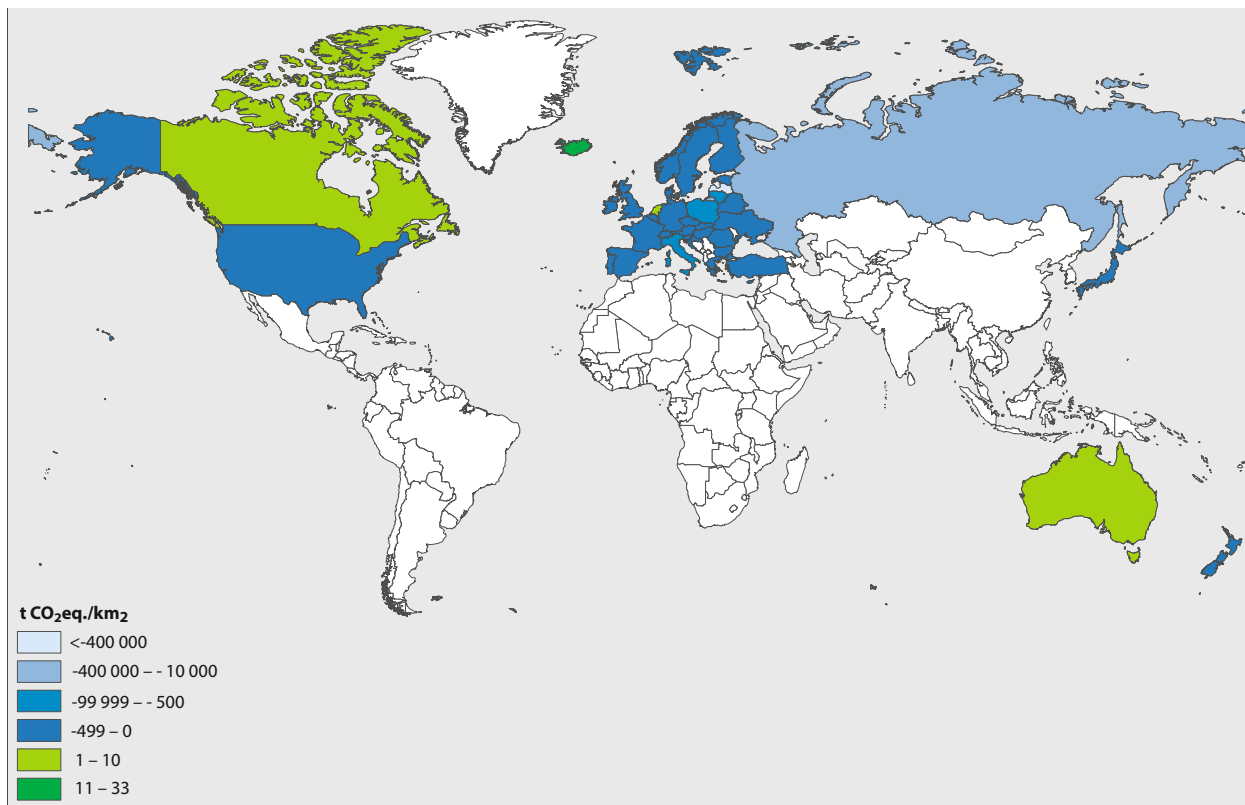
hin negativ auf die heutige und die zukünftige Kohlenstoffbilanz auswirken. Auch sind Emissionen aus gleichbleibenden Landnutzungsformen wie Wäldern oft zyklischen Schwankungen durch sich wiederholende Holzeinschläge unterworfen. Ein weiteres Problem betrifft die Frage, über welche Speicherkapazitäten die unterschiedlichen Senken verfügen (vgl. Iversen et al. 2014; JRC 2010)). In Bezug auf die Bestimmung der Emissionen ist der Landnutzungssektor somit der am schwierigsten zu schätzende Sektor.

Die Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft waren im Zeitraum von 1990–2010 für 12,5% der anthropogenen Treibhausgasemissionen verantwortlich (vgl. Houghton et al. 2012). Im Allgemeinen wird von einer jährlichen Menge von durchschnittlich 10% über alle Landnutzungen hinweg ausgegangen (vgl. PIK 2014; Iversen et al. 2014). Diese Werte sind mit einer Reihe von Unsicherheiten behaftet. Probleme bestehen hier in der genauen Abschätzung der tatsächlichen Abholzungs- und Aufforstungsraten, auch wenn diese durch die Auswertung von Satellitenbildern und Kontrollen vor Ort regelmäßig nachverfolgt werden können. Andererseits werden in verschiedenen Analysen zur Abschätzung der Emissionsraten oft unterschiedliche Bewirtschaftungsarten verglichen. Auch die Altersstruktur von Baumbeständen und deren unterschiedliche Kohlenstoffspeicherfähigkeit spielt dabei eine Rolle (vgl. Iversen et al. 2014). Hinzu kommt, dass – mit Ausnahme der Wälder – oft noch zu wenig darüber bekannt ist, wie viel Kohlenstoff in den jeweiligen Landnutzungsarten exakt gespeichert ist und bei der Umwandlung in eine andere Nutzungsform verlorengelht. Zudem existieren für die Bestimmung der Kohlenstoffflüsse eine Reihe verschiedener Ansätze, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können (vgl. Houghton et al. 2012). Da der Stofffluss zwischen Landnutzungsform und Atmosphäre nicht direkt zu beobachten ist, wird hierfür in der Regel auf Modellrechnungen zurückgegriffen. Hierbei entstehen Probleme unter anderem durch die oft mangelnde Verfügbarkeit und Konsistenz der Daten sowie der Vereinfachung verschiedener Prozesse.

Zur Reduzierung von Unsicherheiten bei der Berechnung kann hierbei vor allem die Vereinheitlichung der für die Modelle verwendeten Parameter beitragen (vgl. Pongratz et al. 2014). Dies ist vor allem im Hinblick auf die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Ländern von Bedeutung. Unterschiedliche Maßeinheiten führen bisher immer noch dazu, dass der Vergleich der Erfolge hinsichtlich der Emissionsreduktion schwierig ist (vgl. Wuppertal Institut 2014). Zur allgemeinen Vereinheitlichung der zu berichtenden Emissionsraten wurden den Ländern vom IPCC Richtlinien zur konsistenten und einheitlichen Klimaberichterstattung sowie Anleitungen zum Umgang mit eventuellen Unsicherheiten zur Verfügung gestellt (IPCC Guidelines 1996/2006 und Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change

Abb. 1

Treibhausgasemissionen und Reduktionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft 2012



Kanada ist bereits Ende 2011 vom Kyoto-Protokoll zurückgetreten, wird hier jedoch noch mit aufgeführt.

Quelle: UNFCCC (2015).

and Forestry 2003), mit Hilfe derer alle Annex-I-Staaten jährliche nationale Inventarberichte erstellen (vgl. Iversen et al. 2014). Darüber hinaus sind von den Mitgliedsländern zusätzlich alle zwei Jahre Berichte zu ihren Reduktionszielen und den Fortschritten zu verfassen. Die Mitgliedstaaten müssen in diesem Zusammenhang bestimmte Zertifizierungskriterien einhalten. Dazu zählen die Sicherung der Permanenz von Reduktionsaktivitäten, ein einheitlicher Bezugszeitraum, die Verifizierbarkeit und Vertrauenswürdigkeit und die Sicherstellung der Zusätzlichkeit der Maßnahmen. Zudem sollen Auswirkungen auf Gesellschaft und Biodiversität sowie mögliche Verlagerungen von Emissionen in andere Länder bzw. Sektoren berücksichtigt und minimiert werden. Die Karte (vgl. Abb. 1) zeigt die Emissionen bzw. Reduktion von Emissionen aus dem Landnutzungssektor in Annex-I-Ländern. In fast allen Ländern, außer Kanada, Australien, Island und den Niederlanden, wurde Kohlenstoff in der Landnutzung festgelegt (negative Zahlen). Die hohen Emissionen in Island sind vor allem auf naturräumliche Gegebenheiten zurückzuführen. Aufgrund der historisch bedingten, fehlenden Waldbedeckung sind hier rund 40% der Landfläche von Bodenerosion betroffen (vgl. Ministry for the Environment, Fisheries and Agriculture 2008). Zudem wurden in den letzten 50 Jahren zahlreiche Feuchtgebiete für die Landwirtschaft trockengelegt.

Aktuelle Entwicklungen

Im Laufe der Umsetzung der Berichterstattung und Zertifizierung können sich vielfältige Probleme ergeben, die den Kyoto-Prozess erschweren. Die Einbeziehung des Landnutzungssektors war in der Vergangenheit aufgrund zahlreicher Schlupflöcher oftmals in die Kritik geraten. Diese bezogen sich unter anderem auf Definitionsansätze. Ähnlich wie bei der Thematik zum Waldschutzprogramm für Entwicklungsländer (REDD+) stellte sich die Frage, wie Waldflächen definiert werden sollen. In Bezug zur Größe wird hier eine Mindestfläche von 0,05 bis 1 Hektar mit einer Kronenbedeckung von mindestens 10–30% angegeben (vgl. IPCC 2003). Ein weiteres Problem ist, dass sich die Bilanzierungsregeln für LULUCF von denen anderer Sektoren unterscheiden. Während die Emissionen dort üblicherweise mit dem Referenzlevel von 1990 verglichen werden, gilt dies für die Landnutzung nicht bzw. nur für bestimmte Kategorien.

In den Verhandlungen von Durban (2011) wurden im Rahmen der Einigung auf eine zweite Verpflichtungsperiode eine Reihe problematischer Schlupflöcher geschlossen. Hierzu zählt beispielsweise, dass die Waldbewirtschaftung (inkl. Biomassezuwachs, Holzeinschlag, Umwandlung in Planta-

gen) bei der Emissionsbilanzierung ab 2013 verpflichtend wird, nachdem sie in der ersten Periode freiwillig hinzugezogen werden konnte (vgl. Iversen et al. 2014). Außerdem werden Kohlenstoffvorräte in Holzprodukten als zusätzlicher Pool angesehen, bei denen Holzprodukte aus heimischen Wäldern, die in der Zeit vor 1990 bestanden, ebenfalls verpflichtend anzurechnen sind.¹ Bis dahin galt dies nur für Aktivitäten wie Aufforstung, Wiederaufforstung und Abholzung. Die Bewirtschaftung von Acker- und Weideland gilt weiterhin als freiwillige Maßnahme, ebenso wie die bereits während der Verhandlungen von Cancun eingeführte Aktivität zur Wiedervernässung und Entwässerung von Feuchtgebieten. Auch können die Emissionen, die beispielsweise durch Waldbrände, Sturmschäden oder Schädlingsbefall entstehen, auf freiwilliger Basis von der Anrechnung ausgeschlossen werden. Bedingung dafür ist hierbei die Überschreitung eines bestimmten Durchschnittsniveaus, das mit Hilfe einer Standardmethode auf Basis historischer Daten berechnet werden kann (vgl. Grassi 2012; Iversen et al. 2014). Im Vorfeld der Verhandlungen wurde von Kritikern bemängelt, dass die freiwillige Anrechnung bestimmter senkenbildender Aktivitäten dazu führen kann, dass Länder hierfür Aktivitäten wählen, die mit geringem Aufwand Emissionszertifikate generieren. In Annex-I-Ländern wie Australien hatte dies in der Vergangenheit dazu geführt, dass natürliche Wälder in Anpflanzungen umgewandelt wurden, ohne dass dies für sie Konsequenzen im Rahmen der LULUCF-Regeln hatte, da diese Umwandlung nicht als Abholzung galt (vgl. Humane Society International Inc. 2011). Als Konsequenz müssen daher nun auch Emissionen berücksichtigt werden, die aus der Umwandlung natürlicher Wälder in Anpflanzungen bzw. Plantagen entstehen. Zusätzlich wurde festgelegt, dass freiwillige Maßnahmen – einmal gewählt – in der nächsten Verpflichtungsperiode stets weitergeführt werden müssen. Damit sollte ein zusätzlicher Wechsel zwischen den freiwilligen Reduktionsaktivitäten verhindert werden (vgl. Iversen et al. 2014). Im Zuge der Verpflichtung zur Anrechnung von Maßnahmen der Forstbewirtschaftung wurde ebenfalls festgelegt, dass Zertifikate hierfür auf Basis eines Referenzlevels generiert werden. Dieses repräsentiert die in Zukunft erwarteten Emissionen und kann von den Staaten selbst festgelegt werden. Sie soll unter anderem verhindern, dass Wälder aufgrund ihrer Altersstruktur in Zukunft als Treibhausgasquelle angesehen werden (vgl. Landesbetrieb Wald und Holz NRW 2012). Ehemals wurde als Referenz die emittierte Menge im Jahr 1990 herangezogen. Eine Sorge von Kritikern dabei war und ist, dass Teilnehmerländer ihre Referenzlevel nun so ansetzen (z.B. entsprechend einem BAU-Szenario), dass das Reduktionsziel für sie einfach und ohne große Anstrengungen zu erreichen ist und Zertifikate generiert werden können. So könnten sich Länder, die bereits seit längerem Aufforstungsmaßnahmen ergriffen ha-

ben, diese als Klimaschutzmaßnahmen anrechnen lassen und andere wichtige Maßnahmen anderer Sektoren vernachlässigen. Als Gegenmaßnahme wurde hierfür zwar eine anrechenbare Obergrenze von 3,5% der Emissionen im Jahr 1990 (ohne LULUCF) festgelegt, bis zu der zusätzliche Gutschriften geltend gemacht werden dürfen (vgl. Grassi 2012). Dies bietet jedoch nur wenigen Ländern tatsächliche Anreize, mehr als die benötigten Maßnahmen zur Senkenbildung und zur Erhaltung von Wäldern zu treffen (v.a. waldreiche Länder), da sich die Obergrenze nur auf die Gutschriften und nicht auf Lastschriften durch zusätzliche Emissionen bezieht (vgl. Iversen et al. 2014; Ellison et al. 2013).

Im Rahmen der aktuellen Entwicklungen haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits 2013 dazu verpflichtet, bis Januar 2015 nationale Berichte über die zu erwartenden Emissionen aus dem Landnutzungssektor sowie Strategien zur Reduktion der Emissionen abzuliefern. Die LULUCF-Kategorie war bisher nicht Bestandteil der gemeinsamen europäischen Klimapolitik. Dies soll jedoch in Zukunft, auch im Hinblick auf die Verhandlungen Ende des Jahres in Paris, in die Reduktionsziele von 40% bis 2030 mit eingebunden werden. Kritiker bemängeln hierbei, dass dadurch die bisherigen Anstrengungen in anderen Sektoren (z.B. Transport oder Energie) untergraben werden könnten, indem ein Teil der Reduktion in Form von Anrechnung aus Landnutzungssenken abgegolten wird (vgl. Heinrich-Böll-Stiftung 2015). Hintergrund dafür stellt die Tatsache dar, dass die Landnutzung in Europa eine Nettosenke darstellt, aus der Zertifikate einfach generiert werden können. Die Handlungen der EU im Bereich Landnutzung sind ein wichtiges Signal für Länder wie Brasilien und Indonesien, die sich vor allem in der Frage des Waldschutzes an der EU und ihrer Politik orientieren und gleichzeitig über die höchsten Emissionen aus diesem Sektor verfügen.

Literatur

De Deyn, G.B., J.H.C. Cornelissen und R.D. Bardgett (2008), »Plant Functional Traits and Soil Carbon Sequestration in Contrasting Biomes«, *Ecology Letters* 11, 516–531, verfügbar unter: <http://www.cef-cfr.ca/uploads/MEmbres/DeDeyn2008.pdf>.

Ellison, D., H. Petersson, M. Lundblad und P.-E. Wikberg (2013), *The Incentive Gap: LULUCF and the Kyoto Mechanism before and after Durban*, verfügbar unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gcbb.12034/epdf>.

Grassi, G. (2012), *LULUCF: Wichtiger Schritt in Durban*, verfügbar unter: <http://www.prima-klima-weltweit.de/dokumente/Neue%20Regeln%20beim%20LULUCF.pdf>.

Heinrich-Böll-Stiftung (2015), »Klassenerster, aber nicht Klassenbester – die Vorlage der EU für den Pariser Klimagipfel«, verfügbar unter: <http://www.boell.de/de/2015/03/02/klassenerster-aber-nicht-klassenbester-die-vorlage-der-eu-fuer-den-pariser-klimagipfel>.

Houghton, R.A., J.I. House, J. Pongratz, G.R. van der Werf, R.S. DeFries, M.C. Hansen, C. Le Queré und N. Ramankutty (2012), »Carbon Emissions from Land Use and Land-Cover Change«, *Biogeosciences* 9, 5125–5142,

¹ Dies soll zudem verhindern, dass Holzprodukte vermehrt aus Ländern, im Speziellen Entwicklungsländer, importiert werden, die sich nicht unter dem Kyoto-Protokoll verpflichtet haben (vgl. Iversen et al. 2014).

verfügbar unter: <http://www.biogeosciences.net/9/5125/2012/bg-9-5125-2012.pdf>.

Humane Society International Inc. (2011), *Special Bulletin, Part 1 – Call for Truth in Targets*, verfügbar unter: https://seors.unfccc.int/seors/attachments/get_attachment?code=6W2F9A6M12OOF8KR73NWCSKGZWA4ZAZU.

IPCC (2003), *Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry*, verfügbar unter: http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gpglulucf/gpglulucf_files/GPG_LULUCF_FULLL.pdf.

Iversen, P., D. Lee und M. Rocha (2014), *Understanding Land Use in the UNFCCC*, verfügbar unter: http://www.climateandlandusealliance.org/uploads/PDFs/Understanding_Land_Use_in_the_UNFCCC.pdf.

JRC – Joint Research Center (2010), *Overview of Land Use, Land Use Change and Forestry sector (LULUCF) in EU*, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/clima/events/docs/0029/overview_en.pdf.

Landesbetrieb Wald und Holz Nordrhein-Westfalen (2012), *Wald und Klimaschutz in NRW. Beitrag des NRW-Clusters ForstHolz zum Klimaschutz – Langfassung der Studie*, verfügbar unter: https://www.wald-und-holz.nrw.de/fileadmin/media/Dokumente/Publikationen/Broschueren/Broschuere_Studie_Klimaschutz_Langfassung.pdf.

Ministry for the Environment, Fisheries and Agriculture (2008), »Why Iceland? 3rd Informal Dialogue on LULUCF«, verfügbar unter: <http://landbunadur.is/landbunadur/wgrala.nsf/key2/hhjn7etf6x.html>

Pongratz, J., C.H. Reick, R.A. Houghton und J.I. House. (2014), »Terminology as a Key Uncertainty in Net Land Use and Land Cover Change Carbon Flux Estimates«, *Earth System Dynamics* 5, 177–195, verfügbar unter: <http://www.earth-syst-dynam.net/5/177/2014/esd-5-177-2014.pdf>.

Potsdam Institut für Klimafolgenforschung (2014), »Waldschutz allein reicht nicht: Emissionen aus veränderter Landnutzung«, Pressemitteilung vom 17. November, verfügbar unter: https://www.pik-potsdam.de/aktuelles/pressemitteilungen/waldschutz-allein-reicht-nicht-emissionen-aus-veraenderter-landnutzung?set_language=de.

Umweltbundesamt (2014a), *Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2014. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990–2012*, verfügbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/climate-change_24_2014_nationaler_inventarbericht.pdf.

Umweltbundesamt (2014b), *Grünlandumbruch*, verfügbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/gruenlandumbruch>.

Wuppertal Institut (2014), *Lima Climate Report – COP20 Moves at Snail's Pace on the Road to Paris*, verfügbar unter: http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/lima-results.pdf.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im März 2015 auf 107,9 Punkte gestiegen. Das ist der höchste Stand seit Juli 2014. Die Unternehmen waren wieder zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch mit Blick auf die zukünftigen Geschäfte äußerten sie sich deutlich optimistischer. Die deutsche Wirtschaft expandiert weiter. Das Geschäftsklima hat sich in vier von fünf Sektoren verbessert. Einzig im Baugewerbe gab der Klimaindikator das sechste Mal in Folge nach.

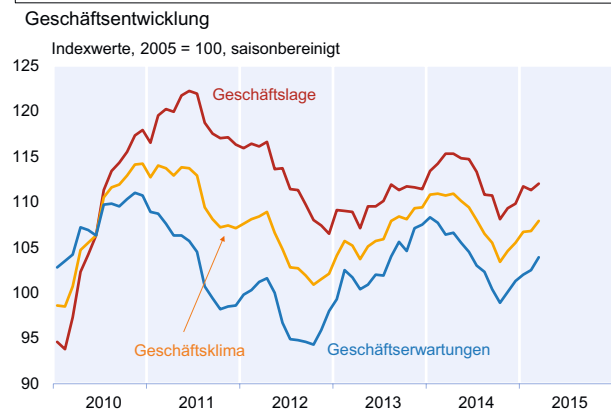
Die Bereitschaft der deutschen Wirtschaft, neues Personal einzustellen, hat sich wieder erhöht. Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im März von 106,8 auf 108,1 Indexpunkte. Vor allem in Dienstleistungssektor und in der Industrie dürften mehr Mitarbeiter eingestellt werden. Im Verarbeitenden Gewerbe setzte sich der Anstieg des Beschäftigungsbarometers fort. Insbesondere in der Automobilbranche sind Einstellungen geplant. Im Handel kehrten sich die Entwicklungen vom Vormonat um. Während sich der Einzelhandel zurückhaltender zeigte, wollen die Großhändler wieder verstärkt einstellen. Im Baugewerbe änderte sich das Beschäftigungsbarometer hingegen kaum. Im Dienstleistungssektor wollen wieder mehr Firmen Personal einstellen.

Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft ist im März auf 16,1% gefallen. Dies ist der dritte historische Tiefstand in Folge. Die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen in Deutschland sind weiterhin hervorragend. Im Verarbeitenden Gewerbe stieg die Kredithürde marginal auf 13,9%. Der Anteil der Firmen, die von Problemen bei der Kreditvergabe berichten, erhöhte sich bei den mittleren und kleinen Firmen etwas, während er für die Großfirmen zurückgegangen ist. Im Baugewerbe sank die Kredithürde mit 20,4% auf einen neuen historischen Tiefstand. Im Handel stieg hingegen der Anteil der Firmen, die von restriktiven Kreditvergabebedingungen berichten, auf 16,7%.

Die deutsche Industrie kann weiter auf wachsende Ausfuhren hoffen. Die ifo Exporterwartungen sind im März auf 12,2 Saldenpunkte gestiegen. Die robuste Konjunktur in den USA und der niedrige Eurokurs helfen den deutschen Exporteuren. Wichtiger Träger der deutschen Exporte bleibt der Automobilsektor, dort verbesserten sich die bereits guten Aussichten nochmals. Deutlich optimistischer bezüglich des Auslandsgeschäfts zeigen sich auch die Hersteller von elektronischen und optischen Erzeugnissen. Die Pharmaindustrie und die Hersteller von Metallerzeugnissen rechnen ebenfalls mit weiteren Aufträgen. Weniger Impulse vom Export erwarten die Unternehmen in der Chemieindustrie und der Metallerzeugung und -bearbeitung.

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

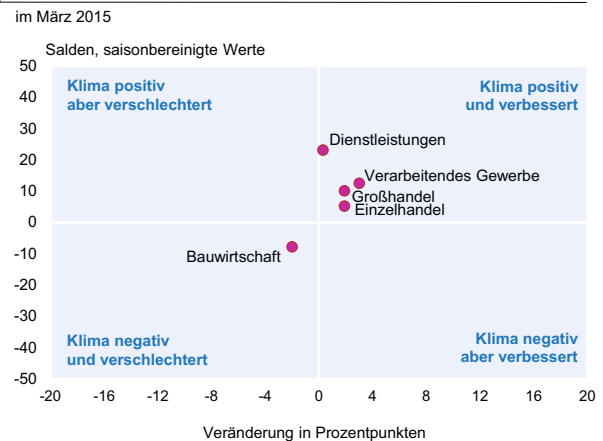
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



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

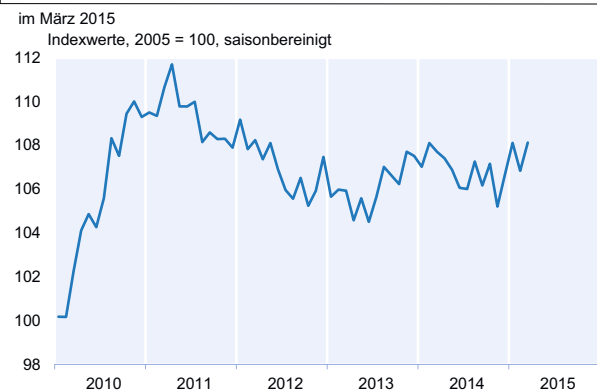
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

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

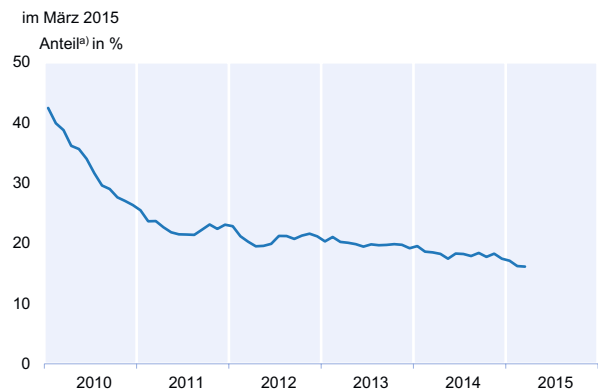


^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

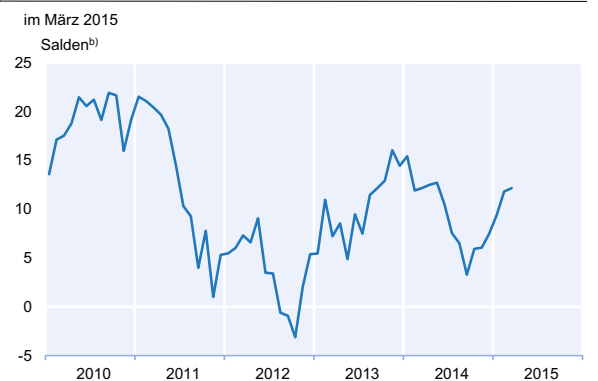
Im **Verarbeitenden Gewerbe** ist der Geschäftsklimaindikator erneut gestiegen. Die Industriefirmen waren zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Auch der Optimismus hinsichtlich der kommenden Geschäfte hat merklich zugenommen. Aufgrund einer erhöhten Nachfrage wurde die Produktion angehoben, und die Produktionspläne sind auf dem höchsten Stand seit Mai 2014. Auch vom Export wurden weitere Impulse erwartet. Die Beschäftigungserwartungen drehten erstmals seit mehr als einem Jahr wieder in den positiven Bereich. Im Vorleistungsgütergewerbe hat die Zufriedenheit mit der momentanen Situation merklich zugenommen. Sowohl die Nachfragesituation als auch die Produktion entwickelten sich nahezu unverändert. Die Lagerbestände konnten wieder vermehrt abgebaut werden. Bezüglich der weiteren Geschäfte stieg die Zufriedenheit auf den höchsten Stand seit einem Jahr. Infolgedessen verbesserte sich das Geschäftsklima. Nach dem kleinen Dämpfer im Vormonat stieg der Geschäftsklimaindikator im Investitionsgüterbereich wieder deutlich an. Die Firmen beurteilten sowohl die Lage als auch die Aussichten positiver. Die Inlandsnachfrage stieg an. Auch aus dem Ausland wurden vermehrt neue Aufträge erwartet. Aufgrund der guten Geschäftslage sollen weiter neue Mitarbeiter eingestellt werden. In der Konsumgüterindustrie (ohne Ernährungsgewerbe) ist der Geschäftsklimaindikator auf den höchsten Stand seit Juli 2014 geklettert. Die Unternehmen waren merklich zufriedener mit ihrer aktuellen Geschäftslage. Jedoch trübten sich die Erwartungen für die kommenden Monate erneut leicht ein. Dementsprechend wurden die expansiven Produktionspläne minimal zurückgenommen. Mit Blick auf das Auslandsgeschäft waren sie jedoch zuversichtlicher. Die Preise sollen sich leicht rückläufig entwickeln. Im Ernährungsgewerbe verbesserte sich das Geschäftsklima deutlich. Beide Klimakomponenten stiegen merklich an. Die Produktion ist weiterhin auf Expansion ausgerichtet. Die Preisdynamik deutet weiter auf steigende Preise hin. In der chemischen Industrie stieg der Geschäftsklimaindikator spürbar an. Die bereits sehr guten Lageeinschätzungen verbesserten sich nochmals, und der Optimismus mit Blick auf die zukünftige Entwicklung nahm deutlich zu. Die Lager sind weiterhin geräumt. Die Produktion soll in den kommenden Monaten moderat erhöht werden. Die befragten Unternehmen mussten Preiszugeständnisse machen. Auch in den kommenden Monaten wurde mit sinkenden Preisen gerechnet. Im Bereich Metallerzeugung und -bearbeitung verbesserte sich das Geschäftsklima leicht, lag jedoch weiterhin deutlich im negativen Bereich. Bei der aktuellen Geschäftslage hat die Dominanz der negativen Antworten etwas abgenommen. Die leicht positiven Geschäftsaussichten wurden etwas zurückgenommen. Der Auftragsbestand wurde weiterhin mehrheitlich als zu klein eingestuft. Auch die Exportaussichten trübten sich etwas ein. Die Preisdynamik bleibt weiterhin negativ ausgerichtet.

Im **Bauhauptgewerbe** ist der Indikator weiter gefallen, wengleich er nach wie vor auf einem hohen Niveau liegt.

Abb. 4**Kredithürde – gewerbliche Wirtschaft**

^{a)} Anteil der Unternehmen, die angeben, die Kreditvergabe sei restriktiv.

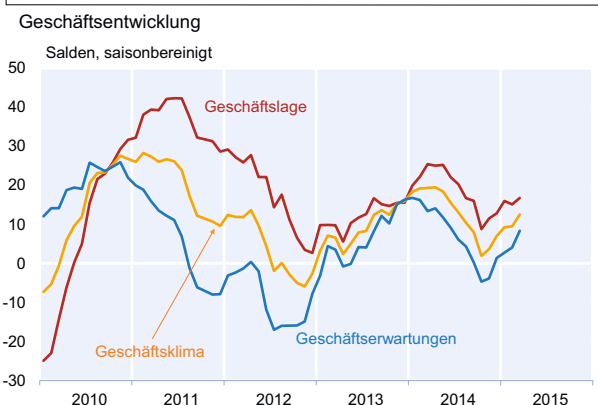
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5**Exportserwartungen – Verarbeitendes Gewerbe^{a)}**

^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

^{b)} Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

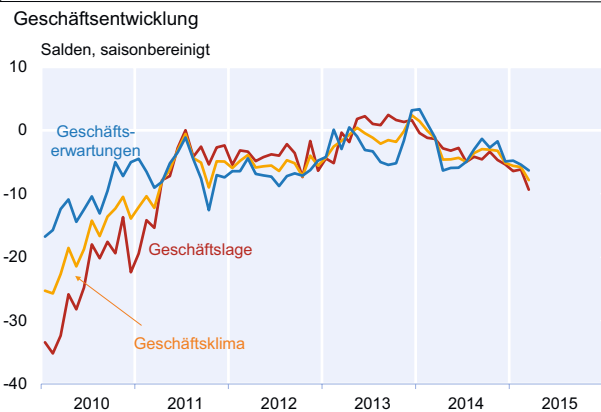
Abb. 6**Verarbeitendes Gewerbe**

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Die Baufirmen beurteilen sowohl ihre aktuelle Lage als auch ihre Aussichten etwas weniger gut als im Vormonat. Der Bauboom ist noch vorhanden, schwächt sich aber ab. Der Ausnutzungsgrad des Maschinenparks kletterte um 0,3 Prozentpunkte auf 75,4% und lag damit merklich unter dem Vorjahreswert (79,0%). Von den teilnehmenden Unternehmen berichteten 62% über Produktionsbehinderungen. Während 45% (März 2014: 16%) negative Wettereinflüsse als Ursache hierfür angaben, klagten – wie im Vorjahr – 29% der Firmen über Auftragsmangel. Den Umfrageergebnissen zufolge konnten die Preise ähnlich selten heraufgesetzt werden wie zuletzt. In den kommenden Monaten dürften die Spielräume für Preisanhebungen jedoch zunehmen. Die Baufirmen gingen weiterhin davon aus, dass sie ihre Beschäftigtenzahl im Lauf der nächsten drei bis vier Monate aufstocken werden. Die Sonderfrage im März beschäftigte sich mit dem Winterbau. So berichteten 41% der Firmen, dass sie im vergangenen Winter mit voller Belegschaft durcharbeiten konnten, da die Auftragslage sowie eine entsprechende Ausrüstung dies zuließen. Im Vorjahr lag der Umfragewert bei 50%. Von den 59% der Unternehmen, die im Winter 2014/2015 Kurzarbeit beantragen bzw. Entlassungen vornehmen mussten, gaben zum einen 38% einen Mangel an Aufträgen als Ursache hierfür an. Zum anderen spielten bei 26% der Befragten baubetriebliche Gründe eine wesentliche Rolle (März 2014: 16%). Im Tiefbau stieg der Geschäftsklimaindex das dritte Mal in Folge. Dies war vor allem auf die verbesserte Lageeinschätzung der Unternehmen zurückzuführen, während sich die Aussichten minimal eintrübten. Weiterhin berichteten knapp zwei Drittel der Baufirmen von Behinderungen durch die Witterung. Ein Drittel gab Auftragsmangel als weiteres Problem an. Die Auslastung der Gerätekapazitäten blieb unverändert bei 74,5% und liegt damit 5 Prozentpunkte unter dem Vorjahreswert. Im Hochbau sank der Geschäftsklimaindex deutlich. Die Urteile zur aktuellen Lage drehten erstmals seit mehr als einem Jahr wieder in den negativen Bereich. Auch der Ausblick verschlechterte sich erneut. Der Maschinenpark konnte mit 75,3% jedoch stärker ausgelastet werden als im Vormonat, lag jedoch mit fast 3 Prozentpunkten unter dem Vorjahreswert. Im Vergleich zum Tiefbau gaben nur 34% der Hochbaufirmen Behinderungen durch die Witterung an.

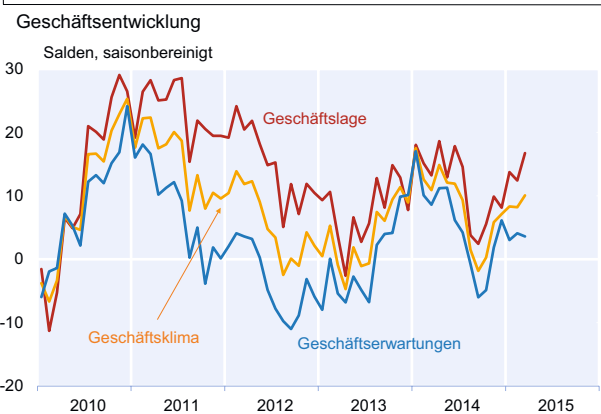
Auch im **Großhandel** hat sich das Geschäftsklima verbessert. Die aktuellen Lageeinschätzungen fielen deutlich günstiger aus, während die leicht optimistischen Erwartungen etwas zurückgenommen wurden. Bei leicht sinkenden Umsätzen stieg der Lagerbestand wieder etwas an. Nach zuletzt rückläufigen Preisen konnten einige Firmen wieder höhere Preise als im Vormonat durchsetzen. Letzteres war wieder vermehrt für die kommenden Monate geplant. Die Orderpolitik bleibt weiterhin nur leicht expansiv ausgerichtet. Die Mitarbeiterzahl soll per saldo konstant gehalten werden. Im Großhandel mit Konsumgütern stieg der Geschäftsklimaindex. Die Unternehmen zeigten sich so zufrieden mit ih-

Abb. 7
Bauhauptgewerbe



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 8
Großhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

rem aktuellen Geschäftsverlauf wie seit drei Jahren nicht mehr. Die Aussichten auf die kommenden Geschäfte trübten sich jedoch leicht ein. Der Anteil der Firmen, die die Preise erhöhten, stieg auf den höchsten Stand seit mehr als einem Jahr. Die Orderpolitik bleibt expansiv ausgerichtet. Im Nahrungs- und Genussmittelbereich kühlte das Geschäftsklima ab. Zwar stieg die Zufriedenheit der Unternehmen mit der momentanen Lage leicht, allerdings nahm die Zuversicht im Hinblick auf die weitere Entwicklung merklich ab. Die Firmen beabsichtigten, sich bei den Bestellungen in Zurückhaltung zu üben. Die Personalpläne blieben per saldo auf Kürzungen ausgerichtet. Im Produktionsverbindungshandel hat sich das Geschäftsklima wieder verbessert, da die gegenwärtige Lage positiver eingestuft wurde als im Februar. Bei den Geschäftserwartungen überwogen die zuversichtlichen Meldungen unverändert geringfügig. Die Bestelltätigkeit soll weiter leicht restriktiv bleiben.

Im **Einzelhandel** hellte sich das Geschäftsklima ebenfalls weiter auf. Nach einem Rückgang im Februar ist der Lageindikator wieder gestiegen. Mit Blick auf die zukünftige Ge-

schäftsentwicklung waren die Einzelhändler zuversichtlicher. Es planten weniger Einzelhändler als im Vormonat, die Preise anzuheben. Auch die restriktive Orderpolitik soll beibehalten werden. Im Gebrauchsgüterbereich stieg der Klimaindikator auf den höchsten Stand seit Juni 2014. Beide Klimakomponenten verbesserten sich deutlich. Die Preisdynamik blieb weiterhin gering, und die Orderpolitik soll weiterhin leicht restriktiv bleiben. Auch im Verbrauchsgüterbereich verbesserte sich das Geschäftsklima. Während die Urteile zur aktuellen Lage etwas pessimistischer ausfielen als im Vormonat, hellte sich der Ausblick auf die kommenden Monate merklich auf. Die Bestellaktivitäten bleiben jedoch weiterhin sehr verhalten. Mit zusätzlichem Personal wurde kaum gerechnet. Im Kfz-Einzelhandel verbesserte sich das Geschäftsklima, da sich die Perspektiven merklich aufgehellt haben. Mit dem aktuellen Geschäft waren die befragten Unternehmen dagegen weniger zufrieden. Sie wollten aber ihren Personalbestand in etwa konstant halten. Im Neuwagenhandel bewerteten die Testteilnehmer die momentane Geschäftslage weniger positiv als noch im Vormonat. Sie blickten allerdings nicht mehr ganz so skeptisch in der Zukunft, obwohl der Druck auf die Verkaufspreise zunehmen dürfte. Im Gebrauchtwagenhandel ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen. Während die Aussichten unverändert pessimistisch blieben, wurde die aktuelle Geschäftslage angesichts der relativ guten Nachfragesituation wieder positiv eingestuft. Bei der Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter wollten die Händler etwas vorsichtiger agieren. Im Bereich Kraftwagenteile und -zubehör haben die negativen Meldungen zum aktuellen Geschäftsverlauf zugenommen. Eine Besserung zeichnet sich nach Einschätzung der Testteilnehmer nicht ab. Die Verkaufspreise sollen vielerorts gesenkt werden. Der Geschäftsklimaindikator für den Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel ist deutlich gesunken. Die Lageeinschätzungen und die Erwartungen waren zurückhaltender als im Februar. Dennoch wollten die Firmen vermehrt zusätzliche Mitarbeiter einstellen und planten häufiger Preiserhöhungen.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsge-**werbe Deutschlands ist im März gestiegen. Die Dienstleister waren merklich zufriedener mit ihrer aktuellen Lage. Jedoch nahm der Optimismus bezüglich der weiteren Geschäfte etwas ab. Die Unternehmen planten, wieder mehr Mitarbeiter einzustellen. Zusätzlich wurden weiterhin Preiserhöhungen erwartet. Reisebüros und Reiseveranstalter blickten wieder optimistisch in die Zukunft. Bei nahezu unveränderten Lageurteilen hellte sich das Geschäftsklima deutlich auf. Die Beschäftigtenzahl dürfte den Meldungen zufolge steigen, und es wurden vielerorts weiterhin Preisanhebungen erwartet. Die Architekturbüros waren weiterhin sehr zufrieden mit ihrer aktuellen Situation. Ihre Perspektiven bewerteten sie hingegen zunehmend skeptisch. Die Bereitschaft, neues Personal einzustellen, ist gestiegen. Die Preisentwicklung dürfte in den nächsten Monaten leicht negativ ausfallen. Der Geschäftsklimaindikator im Bereich der Ingenieurbüros erreich-

Abb. 9
Einzelhandel

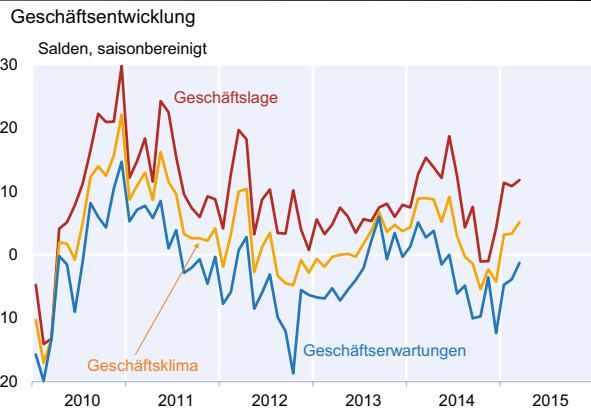
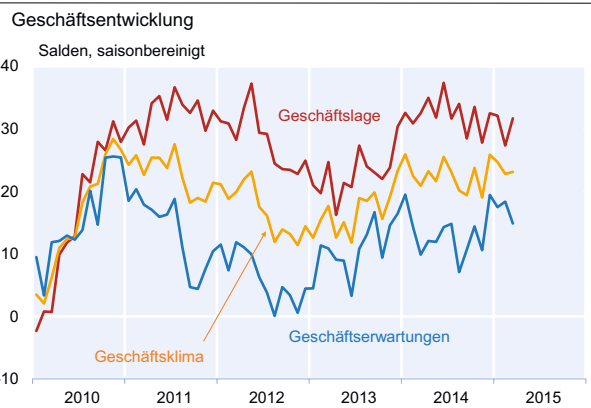


Abb. 10
Dienstleistungen



te seinen höchsten Wert seit 2011. Etwa die Hälfte der befragten Unternehmen äußerte sich positiv über die aktuelle Lage, und auch der Optimismus bezüglich der weiteren Entwicklung hat zugenommen. Die Personalplanungen wurden deutlich nach oben geschraubt. Im Gastgewerbe wurden die verschlechterten Lagebeurteilungen von den verbesserten Geschäftsperspektiven nahezu vollständig aufgefangen. Der Klimaindikator gab nur minimal nach. Im Teilbereich Beherbergungsgewerbe (Hotels, Gasthöfe, Pensionen) waren die Teilnehmer wieder skeptisch bezüglich der zu erwartenden Entwicklung ihrer Geschäftssituation. Auch mit ihrer aktuellen Lage waren sie weniger zufrieden. Während im Vormonat noch Personalabbau vermeldet worden war, wurde im März wieder zunehmender Personalbedarf angegeben. Die Gastronomen beurteilten ihre Geschäftsaussichten deutlich positiver, jedoch waren sie etwas weniger zufrieden mit ihrer momentanen Situation. Das Geschäftsklima verbesserte sich dennoch den dritten Monat in Folge. In der Gastronomie dürfte auch weiterhin vielerorts mit Preiserhöhungen zu rechnen sein. Der Rekordwert des Vormonats konnte jedoch nicht erreicht werden.

ifo Institut

im Internet:

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

