



7 | 2013

66. Jg., 14.–16. KW, 15. April 2013

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Friederike Maier, Oliver Stettes, Monika Queisser

- Berufschancen für Frauen, Lohnlücke: Ist die »gläserne Decke« noch Realität oder schon Vergangenheit?

Thomas Gstädtner

- Ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht als Grundbestandteil der europäischen Bankenunion

Kommentar

Dietrich Murswiek

- »Euro-Rettung« und Grundgesetz

Forschungsergebnisse

Helmut Rainer, Wolfgang Auer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski und Martin Werding

- Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

Im Blickpunkt

Stephan Beitz, Anna Ciesielski und Jana Lipelt

- Kurz zum Klima: Historische CO₂-Emissionen und ihre gerechte Verteilung

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest März 2013

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

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

Berufschancen für Frauen, Lohnlücke: Ist die »gläserne Decke« noch Realität oder schon Vergangenheit?

3

Neuere Untersuchungen zeigen, dass Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern zunehmen. *Friederike Maier*, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, betont, dass nach Angaben des Statistischen Bundesamts im Vergleich von erwerbstätigen Männern und Frauen weiterhin eine große Lohnlücke besteht, die 2012 im bundesdeutschen Durchschnitt bei 22%, in Westdeutschland bei 24%, in Ostdeutschland bei 7% liegt. Ihrer Ansicht nach werden Frauen auf dem Arbeitsmarkt weiterhin diskriminiert, nicht direkt in Form von Lohnabschlägen wie in den 1970er Jahren, sondern indirekt über Segregation der Beschäftigung und institutionalisierte Ungleichheiten im Lebensverlauf. Denn die Beschäftigung von Frauen konzentrierte sich in Berufen und Branchen mit niedriger Entlohnung, und gleichzeitig seien sehr viel weniger Frauen in höher bezahlten Positionen beschäftigt als Männer. Für *Oliver Stettes*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, ist die durchschnittliche Lohndifferenz von 22% kein Hinweis auf ungleiche Behandlung. Denn die Zahl sage nicht, dass Frauen und Männer auf dem gleichen Arbeitsplatz, bei gleicher Qualifikation und Verantwortung, im gleichen Betrieb mit gleicher Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeit ungleich bezahlt werden, sondern nur im Durchschnitt. Frauen und Männer weisen jedoch auch im Jahr 2013 noch fundamental unterschiedliche Erwerbsbiographien auf. Sie wählen unterschiedliche Berufe – Frauen im Durchschnitt häufiger solche, in denen die Verdienstchancen für beide Gruppen gleichermaßen schlechter sind als anderswo – und entscheiden sich für andere Karriereverläufe – es sind immer noch meistens die Frauen, die für ein Kind eine längere Zeit ihre berufliche Laufbahn unterbrechen oder Teilzeit arbeiten. Nehme man alle Faktoren, die üblicherweise mit der Höhe des Entgelts zusammenhängen, mit in den Blick, bleibe von der Verdienstlücke nichts mehr übrig, da ja auch die Berufs- und Arbeitsplatzwahl jeder Person freigestellt sind. Nach den Angaben von *Monika Queisser*, OECD, verkleinern sich zwar die Unterschiede in der Bezahlung von Männern und Frauen von einer Generation zur nächsten, so dass jüngere Frauen in vielen Ländern inzwischen fast genauso viel wie jüngere Männer verdienen, aber in fast allen OECD-Ländern bestehen immer noch zum Teil große Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern. Genaugenommen bestehe der große Unterschied in den Löhnen nicht zwischen Männern und Frauen, sondern zwischen Männern und Müttern. Hier könne die Politik ansetzen. So sei die Kinderbetreuung ein wichtiger Faktor, der es Frauen ermöglichen könne, nach einer Babypause oder einer längeren Betreuungszeit wieder voll in den Arbeitsmarkt einzusteigen und dann auch in den Jobs zu arbeiten, für die sie ausgebildet sind und in denen sie gut bezahlt werden.

Ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht als Grundbestandteil der europäischen Bankenunion

12

Thomas Gstädtner

In dem Beitrag untersucht *Thomas Gstädtner* die Regelungen des EU-Richtlinienentwurfs vom Juni 2012 zur Angleichung der nationalen Bankenrestrukturierungsregimes.

Kommentar

»Euro-Rettung« und Grundgesetz

22

Dietrich Murswiek

Dietrich Murswiek, Universität Freiburg, analysiert in seinem Kommentar die Maßnahmen zur »Euro-Rettung« unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.

Forschungsergebnisse

Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

31

Helmut Rainer, Wolfgang Auer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski und Martin Werding

Die Förderung institutionalisierter Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand ist eines der zentralen Elemente in der deutschen Familienpolitik der letzten 20 Jahre. Während bereits zum 1. Januar 1996 ein Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt wurde, rückte in den letzten Jahren die Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren stärker in den Vordergrund. Am 1. August 2013 wird ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt. Auch im Bereich der Betreuung von Schulkindern gab es in den letzten Jahren Bewegung. So wurde im Rahmen des Investitionsprogramms »Zukunft Bildung und Betreuung« in den Jahren 2003 bis 2009 der Auf- und Ausbau von Ganztageseschulen durch Bund und Länder finanziell gefördert. Eine aktuelle Forschungsstudie des ifo Instituts, die die Auswirkungen von öffentlich geförderter Kinderbetreuung für Familien mit unter-dreijährigen Kindern, mit drei- und sechsjährigen Kindern und mit über-sechsjährigen Schulkindern untersucht hat, zeigt, dass sich die öffentliche Kinderbetreuung positiv auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern auswirkt. Die Kosten einer staatlich geförderten Kinderbetreuung finanzieren sich dabei größtenteils selbst.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: Historische CO₂-Emissionen und die Frage nach der gerechten Verteilung

41

Stephan Beitz, Anna Ciesielski und Jana Lippelt

Während die CO₂-Emissionen weltweit weiter ansteigen, sind die Emissionen relativ zum Bruttoinlandsprodukt in den meisten Ländern rückläufig. Insbesondere westliche Nationen erwirtschaften ein immer höheres BIP mit immer geringer werdendem relativen Anteil an CO₂-Emissionen. Länder wie China oder Indien folgen diesem Trend deutlich verzögert. Der vorliegende Artikel zeigt die historische Entwicklung der weltweiten CO₂-Emissionen relativ zum BIP. Der im Vergleich zu anderen Emissionsanalysen lange Beobachtungszeitraum, beginnend im Jahr 1850, lässt den bisherigen Verlauf deutlich zum Vorschein treten.

ifo Konjunkturtest März 2013 in Kürze

45

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist nach dem starken Anstieg im Vormonat gesunken. Die Geschäftserwartungen fielen im Vergleich zum Februar etwas weniger positiv aus. Die Unternehmen bewerteten ihre momentane Geschäftslage jedoch fast noch genauso gut wie vorher. Die deutsche Wirtschaft behauptet sich mit einer guten Binnenkonjunktur in schwierigem Umfeld.

Eine nach Geschlecht differenzierende Entlohnung ist gesetzlich nicht zulässig. Aber trotz einer Angleichung des Bildungsniveaus und der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen zeigen neuere Untersuchungen, dass Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern fortbestehen. Eine faire und geschlechterneutrale Arbeitsbewertung scheint weiterhin ein ungelöstes Problem zu sein.

Geschlechterunterschiede auf dem Arbeitsmarkt sind eine zentrale Ursache der Lohnlücke

Nachdem seit Ende der 1970er Jahre, auch durch Gerichtsurteile des Europäischen Gerichtshofs, klargestellt ist, dass eine nach Geschlecht differenzierende Entlohnung nicht zulässig ist, dass es also für gleiche Arbeit auch gleichen Lohn geben muss, war in Deutschland viele Jahre das Thema Entlohnungsunterschiede von Männern und Frauen allenfalls in der ökonomischen Forschung relevant. Lohnabschläge für Frauen, d.h. direkte und unmittelbare Lohndiskriminierungen, erschienen weitgehend abgeschafft, und der gesellschaftliche Fortschritt, insbesondere die steigende Bildungsbeteiligung der Frauen würde dazu beitragen, dass sich die Löhne von Frauen und Männern annähern würden – so die Hoffnung. Die rechtlichen Regelungen zur Entgeltgleichheit schienen ebenfalls ausreichend geschaffen (vgl. Pfarr 2011).

Seit einigen Jahren jedoch spielt das Thema wieder eine Rolle, da auffällt, dass im Vergleich von erwerbstätigen Männern und Frauen weiterhin eine große Lohnlücke besteht und diese seit vielen Jahren nicht kleiner wird. Sie liegt 2012 im bundesdeutschen Durchschnitt bei 22%, in Westdeutschland bei 24%, in Ostdeutschland bei 7% (vgl. Statistisches Bundesamt 2013). Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsländern und OECD-Ländern hat Deutschland damit einen der größten *Gender Pay Gap*. Obwohl die Daten des Statistischen Bundesamts, der EU und der OECD auf unterschiedliche Bezugsgrößen rekurren, ist der Befund dennoch einhellig: Der Lohnunterschied

ist in Deutschland bemerkenswert groß und stabil.

Nun hat die ökonomische Erforschung der Ursachen von Lohnunterschieden eine lange Tradition, es gibt eine ausreichende Zahl von theoretischen und empirischen Untersuchungen, mit deren Hilfe sich die Faktoren identifizieren lassen, die diese Lohnlücke verursachen (vgl. dazu Hübler 2003). Um nur einige der wichtigsten Einflussfaktoren zu nennen:

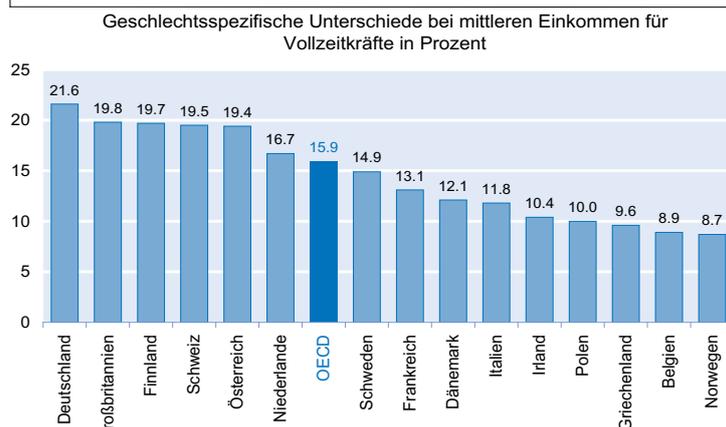
- Unterschiede in der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie in der Berufserfahrung (individuelle Merkmale),
- Unterschiede in den Beschäftigungsverhältnissen, d.h. in den beruflichen Positionen, den Beschäftigungsarten und Arbeitszeiten und der Art des Arbeitsverhältnisses (arbeitsplatzbezogene Merkmale) und
- Unterschiede zwischen den Wirtschaftszweigen, den Betriebsgrößen, der Tarifbindung, dem Vorhandensein von Betriebsräten etc. (unternehmensbezogene Merkmale).

Es liegt auf der Hand: Haben erwerbstätige Frauen – im Vergleich zu erwerbstätigen Männern – ein geringeres berufliches



Friederike Maier*

Abb. 1
Lohngefälle zwischen den Geschlechtern, 2009



Quelle: OECD (2012).

* Prof. Dr. Friederike Maier ist Inhaberin der Professur für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Verteilung und Sozialpolitik an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

Ausbildungsniveau, längere Zeiten der Erwerbsunterbrechung, weniger Beteiligung an Fort- und Weiterbildung etc., dann kann ein Teil der Lohnlücke darauf zurückgeführt werden. Wenn sich die Beschäftigung von Frauen in Berufen und Branchen mit niedriger Entlohnung konzentriert und gleichzeitig sehr viel weniger Frauen in höher bezahlten Positionen beschäftigt sind als Männer, dann erklären diese Unterschiede ebenfalls einen Teil der Lohnlücke. Um zwei Beispiele zu geben: Die neuesten Daten des Statistischen Bundesamts zeigen, dass der durchschnittliche Bruttostundenverdienst 2010 für Beschäftigte im Gastgewerbe bei 9,40 Euro, in der Energieversorgung dagegen bei 24,59 Euro lag. Arbeiten also relativ mehr Frauen als Männer in einer Niedriglohnbranche, trägt dies zur gesamtwirtschaftlichen Lohnlücke von 22% bei. Ebenfalls 2010 lag der durchschnittliche Bruttostundenlohn für Beschäftigte in leitender Stellung bei 35,10 Euro, für Beschäftigte in ungelerten Positionen dagegen bei 10,42 Euro. Auch hier gilt also wieder: Werden relativ mehr Frauen als Männer als Ungelernte entlohnt oder sind relativ mehr Männer als Frauen als leitende Beschäftigte tätig, erklärt dies einen Teil der Lohnlücke. Die Daten des Statistischen Bundesamts zeigen ebenfalls, dass auch innerhalb jeder Gruppe (z.B. aller Beschäftigten im Gastgewerbe oder aller Teilzeitbeschäftigten) immer ein Lohnunterschied zulasten der Frauen besteht.

In unzähligen empirischen Studien ist analysiert worden, welchen relativen Anteil welche Faktoren nun an der Lohnlücke haben (die IAB-Datenbank weist unter dem Stichwort *Gender Pay Gap* allein für den Zeitraum 2001 bis 2013 216 wissenschaftliche Veröffentlichungen zum Thema nach, IAB 2013). Die Ergebnisse dieser Analysen weisen alle in die gleiche Richtung: Die vertikale (nach Hierarchiestufen) und horizontale (nach Tätigkeiten, Berufen und Branchen) Segregation des Arbeitsmarkts ist ein Beitrag zur Lohnlücke, genauso wie die geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung über den Lebensverlauf. Wenn man diese Unterschiede berücksichtigt, lassen sich »erklärte« und »unerklärte« Anteile berechnen, und – je nach empirischem Modell und Datenlage – manche Studien kommen dann zum Ergebnis, dass die Lohnlücke eigentlich gar nicht existiert. So präsentierte das Institut der deutschen Wirtschaft im Januar 2013 (vgl. Schäfer et al. 2013) zum wiederholten Mal seine These, dass es eigentlich gar keinen Lohnunterschied gäbe, wenn Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt gleich verteilt wären und die gleichen Erwerbsmuster hätten – ja, genau so könnte es sein, wenn es keine Ungleichheitsstrukturen auf dem Arbeitsmarkt gäbe!

Aus irgendeinem Grund unterbrechen jedoch Mütter die Erwerbsarbeit und nicht Väter, erhalten Frauen schlechter bezahlte Positionen, schon wenn sie nach der Ausbildung in eine Beschäftigung einmünden (vgl. Bechara 2012; Bispinck et al. 2009), und erst recht wenn sie nach einer Unterbrechung in den Beruf zurückkehren (vgl. Beblo und Wolf

2002), arbeiten Frauen eher in Minijobs und anderen Teilzeitarbeitsverhältnissen als Männer (vgl. Kalina und Weinkopf 2009). Es gibt zahlreiche Untersuchungen, die zeigen, dass sich z.B. die Entlohnung von Männern und Frauen mit gleichem Humankapital und gleicher Erwerbsbiographie stark unterscheidet, dass die individuelle Rendite von Bildung für Frauen geringer ist als für Männer, und zwar unabhängig davon, ob Erwerbsunterbrechungen vorliegen oder nicht. Und ein weiteres Ergebnis des Statistischen Bundesamts (2013) wird selten zur Kenntnis genommen: Kontrolliert man die Entlohnungsunterschiede in Ostdeutschland auf relevante Einflussfaktoren, dann müssten die Löhne der Frauen eigentlich höher sein als die Löhne der Männer: »Im Jahr 2010 (hätten) die Qualifikation, die Tätigkeit und die anderen untersuchten Merkmale der Frauen in Ostdeutschland rechnerisch sogar einen leicht höheren Durchschnittsverdienst als den der ostdeutschen Männer gerechtfertigt (...)« (Statistisches Bundesamt 2013) – tatsächlich erhalten die Frauen aber 7% weniger als die Männer.

Und noch eine Entwicklung wird heute in der öffentlichen Diskussion kritisch wahrgenommen: die Zunahme der Lohnungleichheit auf dem Arbeitsmarkt insgesamt. Durch die Regulierung des Arbeitsmarkts haben nicht nur Minijobs und Teilzeitarbeit zugenommen, Beschäftigungsverhältnisse mit ausgesprochen geringen Stundenlöhnen und solche mit ausgesprochen hohen Verdiensten sind überproportional gewachsen. Nimmt in einer Gesellschaft die Lohnspreizung zu, dann ist das oft mit einer Geschlechterkomponente verknüpft, da in der Regel auf gering entlohnten Arbeitsplätzen überproportional Frauen beschäftigt sind und die Spitzenverdiener in der Regel Männer sind. Neuere Untersuchungen zeigen deswegen, dass die Abnahme von Geschlechterunterschieden im Bildungsniveau und in der Erwerbsbeteiligung, die eigentlich zu einer Verringerung der Lohnlücke führen sollten, konterkariert werden durch die Zunahme von Lohnunterschieden zwischen Berufen und Branchen. »Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Lohnungleichheit sowohl für Männer als auch für Frauen stark angestiegen ist. Dieser Anstieg speist sich sowohl aus den Reallohnverlusten im oberen Bereich der Lohnverteilung als auch aus den Reallohnverlusten unterhalb des Medians. Gleichzeitig finden wir einen starken Rückgang der Tarifbindung. (...) Unsere sequenzielle Zerlegung zeigt, dass alle Arbeitsplatzeffekte (Firmeneffekte, Tarifbindung) einen Anteil am Anstieg der Lohnungleichheit haben. Der Rückgang der Tarifbindung trägt zu einem bedeutenden Teil zu dem Anstieg der Lohnungleichheit bei. (...) Die Veränderung der Lohnunterschiede zwischen und innerhalb von Branchen erklärt zu einem großen Teil den beobachteten Anstieg der Lohnungleichheit. (...) Im Gegensatz dazu hätten die Veränderungen der persönlichen Charakteristika zu einem Rückgang der Lohnungleichheit geführt. Insgesamt beobachten wir eine Stagnation des gesamten geschlechtsspezifischen Lohn-differenzials.« (Antonczyk et al. 2010)

Tab. 1
Einflussfaktoren auf die Lohnlücke

Merkmale und ihre Veränderung	Verringerung (-) / Vergrößerung (+) der Lohnlücke
Höheres Ausbildungsniveau der Frauen	-
Steigende Anteile an Fort- und Weiterbildung	-
Kürzere Erwerbsunterbrechung	-
Mehr Frauen in Führungspositionen	-
Mehr Teilzeitbeschäftigung	+
Mehr Niedriglohnbeschäftigung	+
Größere Lohnspreizung	+
Geringere Tarifbindung	+

Quelle: Zusammenstellung der Autorin.

Noch gar nicht angesprochen wurde ein weiterer Aspekt, nämlich die Frage, warum Tätigkeiten, die mit Frauen besetzt sind, jeweils relativ schlechter entlohnt werden, also die Frage danach, wie die Bewertung von Tätigkeiten, Berufen, Branchen in unserer Gesellschaft eigentlich erfolgt, sowohl auf der Ebene einzelner Arbeitsplätze und Tätigkeiten wie auch im Branchenvergleich. Diese Frage sucht nach der Begründung des Zusammenhangs zwischen der Höhe des Anteils weiblicher Beschäftigter in einer Branche oder Tätigkeit und den Unterschieden in den Löhnen zwischen Branchen und Tätigkeiten. Warum sind (hochgeschätzte) Berufe in der Kranken- und Altenpflege am unteren Ende der Lohnskala zu finden, und warum sind die Vergütungen im Management überproportional angestiegen? Eine alte Frage der Ökonomie (Böhm Bawerk): wie wird Arbeit bewertet – durch Macht oder ökonomisches Gesetz? Auch hier hat die Forschung zahlreiche Analysen vorgelegt, die nachweisen, dass die Abwertung von Arbeitsplätzen und Tätigkeiten, auf denen Frauen beschäftigt sind, verknüpft ist mit geschlechterstereotypen Annahmen z.B. bei Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen, dass dabei betriebliche und tarifvertragliche Regelungen oft Hand in Hand gehen und die »Macht« auch bei den Tarifparteien nicht unbedingt zugunsten der Frauen ausgeübt wird (vgl. Winter 2011, sowie mehrere Beiträge in Projektgruppe GIB 2010). Als Fazit bleibt bei diesem Aspekt: »Verstöße gegen die Pflicht, gleiche und gleichwertige Arbeit von Männern und Frauen gleich zu entgelten, sind unbestritten immer noch verbreitet« (Pfarr 2011, S. 253), und nach wie vor ist eine faire und geschlechterneutrale Arbeitsbewertung ein ungelöstes Problem.

Die Erkenntnis, dass auf dem Arbeitsmarkt Frauen weiterhin diskriminiert werden, nicht direkt in Form von Lohnabschlägen wie in den 1970er Jahren, sondern indirekt über Segregation der Beschäftigung und institutionalisierte Ungleichheiten im Lebensverlauf, hat sich heute durchgesetzt – ungeachtet gewisser Versuche, die Unterschiede »klein-

zurechnen«, und im internationalen Raum wird die Stagnation in Deutschland durchaus kritisch beleuchtet (vgl. dazu auch OECD 2008; EU 2010).

Was also tun? Wir beobachten, dass sich die individuellen, d.h. vom Verhalten der Frauen beeinflussbaren Merkmale eigentlich in die richtige Richtung verändern, dass aber die strukturellen Rahmenbedingungen diese individuellen Prozesse zum Teil konterkarieren. Um kurzfristige Effekte erzielen zu können, böte sich als ein Instrument die Einführung eines flächendeckenden allgemeinen Mindestlohns an. Dieser würde vor allem zu einer höheren Entlohnung von Frauendarbeit führen und damit zu einer Reduktion des *Gender Pay Gap* beitragen. Eine zweite wichtige Komponente betrifft die Durchsetzung von diskriminierungsfreien Prozessen der Allokation von Arbeitskräften bei der Einstellung, der internen Förderung etc. Um diese Prozesse zu beschleunigen, bedarf es ebenfalls gesetzlicher Regelungen, wie z.B. Quoten für die Besetzung von Fach- und Führungspositionen, um den qualifizierten Bewerberinnen auch den Zugang dazu zu eröffnen. Ob sich der Staat, neben der für mich selbstverständlichen Verpflichtung für ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuung für Kinder aller Altersgruppen zu sorgen, stärker in die familiäre Arbeitsteilung einmischen sollte und z.B. Vätern verpflichtende Anteile an der Elternzeit zuschreiben sollte, ist sicherlich gesellschaftlich umstritten – von der ökonomischen Wirkung wäre eine gleiches »Risiko« für Mütter und Väter sicherlich wünschenswert.

Literatur

Antonczyk, D., B. Fitzenberger und K. Sommerfeld (2010), »Rising Wage Inequality, the Decline of Collective Bargaining, and the Gender Wage Gap«, Mannheim, ZEW Discussion Paper Nr. 2010-014.

Beblo, M. und E. Wolf (2002), »Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen«, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71(1), 83–94.

Bechara, P. (2012), »Gender Segregation and Gender Wage Differences during the Early Labour Market Career«, Essen, Ruhr Economic Papers Nr. 352.

Bispinck, R., H. Dribbusch und F. Öz (2009), *Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede nach dem Berufsstart und in der ersten Berufsphase – eine Analyse von Einkommensdaten auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank in Deutschland und im europäischen Vergleich*, Berlin.

Europäische Kommission (2010), »The Gender Pay Gap in the Member States of the European Union«, Belgian Presidency Report, online verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16516-ad02.en10.pdf>.

Hübler, O. (2003), »Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 36(4), 539–559.

IAB (2013), »Gender Pay Gap – Geschlechtsspezifische Lohnungleichheit in Deutschland«, online verfügbar unter: <http://infosys.iab.de/infoplattform/dokSelect.asp?sortLit=1&AP=1>.

Kalina, T. und C. Weinkopf (2009), *Niedriglohnsektor wächst rasant – Frauen im Niedriglohnsektor in Nordrhein-Westfalen*, Informationen zum Arbeitsmarkt NRW, Sonderausgabe Januar, Düsseldorf.

OECD (2008), »The Price of Prejudice: Labour Market Discrimination on the Grounds of Gender and Ethnicity«, in: OECD (Hrsg.), *Employment Outlook*, Paris, 139–202.

OECD (2012), »Der Große Unterschied: Frauen verdienen in Deutschland ein Fünftel weniger als Männer«, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/berlin/presse/dergroeunterschiedfrauenindeutschlandverdieneneinfuntelwenigeralsmaenner.htm>.

Pfarr, H. (2011), »Die Entgeltgleichheit für Frauen und Männer erfordert ein Durchsetzungsgesetz«, *WSI-Mitteilungen* 64(5), 253–256.

Projektgruppe GIB (2010), *Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft*, edition sigma, Berlin.

Schäfer, H., J. Schmidt und O. Stettes (2013), »Beschäftigungsperspektiven von Frauen, Institut der Deutschen Wirtschaft«, *IW-Positionen* Nr. 57, Köln.

Statistisches Bundesamt (2013), »Frauen verdienen 22% weniger als Männer 2012«, online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen/VerdienstunterschiedeMaennerFrauen.html>.

Winter, R. (2010), »Diskriminierungsfreie(re) Entgeltgestaltung – leider immer noch ein Prinzip ohne Praxis«, in: C. Hohmann-Dennhardt, M. Körner und R. Zimmer (Hrsg.), *Geschlechtergerechtigkeit. Festschrift für Heide Pfarr*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 320–333.



Oliver Stettes*

Verdienstunterschiede – kein Anlass zur Skandalisierung

In diesem Jahr wurde der *Equal-Pay-Day* am 21. März begangen. Mit diesem Datum soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass Frauen – wie das Statistische Bundesamt (2013) ausweist – im Durchschnitt weiterhin 22% weniger verdienen als Männer. Zugleich stellen Frauen nur drei von zehn Führungskräften (vgl. Statistisches Bundesamt, 2012, 29). Gleichzeitig ist die Erwerbsquote in der weiblichen Bevölkerung in den vergangenen zehn Jahren deutlich angestiegen. Kein Wunder, dass die Verdienstlücke und ein unterproportionaler Führungskräfteanteil die Debatte beflügeln, ob Frauen und Männer hierzulande die gleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Die Bundestagswahl wirft in diesem Zusammenhang ihre Schatten voraus. So haben die Parteien Gleichstellung in Lohn- und Laufbahnfragen als Wahlkampfthema entdeckt und sich mit eigenen Vorschlägen positioniert. Die Zahlen des Statistischen Bundesamts sind unstrittig, doch signalisieren sie auch eine flächendeckende Ungleichbehandlung durch Unternehmen, die den Gesetzgeber auf den Plan rufen sollte?

Unbereinigte Lohnlücke: Berufs- und erwerbsbiographische Merkmale machen den Unterschied

Wer für seine Argumentation die durchschnittliche Lohndifferenz von 22% in Stellung bringt, muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass er Äpfel mit Birnen vergleicht. Denn die Zahl sagt nicht, dass Frauen und Männer auf dem gleichen Arbeitsplatz, bei gleicher Qualifikation und Verantwortung, im gleichen Betrieb mit gleicher Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeit ungleich bezahlt werden, sondern nur im Durchschnitt. Frauen und Männer weisen jedoch auch im Jahr 2013 noch fundamental unterschiedliche Erwerbsbiographien auf. Sie wählen unterschiedliche Berufe – Frauen im Durchschnitt häufiger solche, in denen die Verdienst-

* Dr. Oliver Stettes ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

chancen für beide Gruppen gleichermaßen schlechter sind als anderswo – und entscheiden sich für andere Karriereverläufe – es sind immer noch meistens die Frauen, die für ein Kind eine längere Zeit ihre berufliche Laufbahn unterbrechen oder Teilzeit arbeiten. Nimmt man alle Faktoren, die üblicherweise mit der Höhe des Entgelts zusammenhängen, mit in den Blick, bleibt von der Verdienstlücke buchstäblich nichts mehr übrig.

Diese sogenannte bereinigte Entgeltlücke beläuft sich nach Angaben des Statistischen Bundesamts (2013) auf 7%. Allerdings kann mit den zugrunde liegenden Daten der Verdienststrukturerhebung der tatsächliche Verlauf der Erwerbsbiographie nicht abgebildet werden – es wird lediglich die hypothetische Berufserfahrung angesetzt. Nun signalisieren aber empirischen Studien, dass sich die Dauer einer Erwerbsunterbrechung negativ auf die Entgelthöhe auswirkt (vgl. z.B. Boll 2009; Anger und Schmidt 2008; Adda et al. 2011). Die vom Statistischen Bundesamt ermittelte bereinigte Lohnlücke überschätzt daher den tatsächlichen Verdienstabstand. Auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kann die Länge der Erwerbspausen berücksichtigt werden. Ist z.B. die Auszeit einer Frau mit Kindern auf eineinhalb Jahren begrenzt, schrumpft der Verdienstabstand zu Männern mit ansonsten gleichen Merkmalen auf 1,9% (vgl. IW Köln 2013). Dieser Unterschied ist statistisch auch nicht mehr signifikant von null verschieden. Dies ist kein Kleinrechnen, wie viele kritisieren, sondern das Ergebnis eines Vergleichs zwischen Äpfeln und Äpfeln.

Bereinigte Lohnlücke: Entgeltzusammensetzung und Verhalten in Lohnverhandlungen beachten

Gleichwohl fällt die bereinigte Entgeltlücke in den empirischen Analysen unterschiedlich hoch aus. Es ist jedoch zu beachten, dass Ausmaß und Signifikanz dieses »unerklärten Rests« stets davon abhängen, welches empirische Schätzmodell, welcher Datensatz und welcher Personenkreis für die Untersuchung ausgewählt worden ist sowie welcher Entgeltbegriff verwendet wird.

Wenn (Sach-)Leistungen wie z.B. Betreuungsgutscheine oder eine betriebliche Kinderbetreuung als Lohnbestandteile berücksichtigt würden, dürfte sich dies auch in einer kleineren bereinigten Entgeltlücke niederschlagen, wenn mehrheitlich Frauen diese Leistungen in Anspruch nehmen (vgl. Solberg und Laughlin 1995). Dies würde gleichermaßen für flexible Arbeitszeiten gelten, wenn diese für den Betrieb lediglich den organisatorischen Aufwand erhöhen, zusätzlich gewährt werden und ebenfalls vorwiegend dem Kreis von Personen mit Betreuungspflichten zugutekommen. Umgekehrt dürfte die Entgeltlücke umso größer ausfallen, je größer der Teil der Vergütung ist, den das Unternehmen als Prämie für die zeitliche Verfügbarkeit außerhalb

der üblichen Geschäftszeiten und für potenzielle Überstunden entrichtet und nicht gesondert vergütet. Sofern Frauen aufgrund familiärer Verpflichtungen für außerplanmäßige Einsätze oder Überstunden weniger häufig zur Verfügung stehen als Männer, wird ihr Gehalt im Durchschnitt niedriger sein als das der Männer, weil sie seltener diese Prämie erhalten. Die bereinigte Entgeltlücke steigt, wenn die implizite Vergütung von Überstunden zwar in die Entlohnung einfließt, aber nicht im Berechnungsverfahren als Kontrollvariable berücksichtigt wird.

Unterschiedliche Präferenzen für jobrelevante Kriterien und Verhaltensunterschiede können ebenso dazu führen, dass Entgeltunterschiede entstehen, selbst wenn Frauen und Männer die gleichen objektiv beobachtbaren Charakteristika aufweisen. Empirische Studien signalisieren, dass Frauen bei der Arbeitsplatzwahl eine interessante Tätigkeit, gute Weiterbildungsmöglichkeiten und ein harmonisches Arbeitsumfeld mit guten Beziehungen zu Vorgesetzten und Kollegen höher gewichten als Männer (z.B. Sousa-Poza und Sousa-Poza 2000; Stahl und Mühling 2010). In letzter Konsequenz kann dies dazu führen, dass Frauen weniger bereit sind als Männer, das Arbeitsverhältnis zu wechseln, um ausschließlich ein höheres Entgelt zu erzielen. Zudem zeigen Befunde weiterer Studien, dass Frauen mit niedrigeren Forderungen in Gehaltsverhandlungen einsteigen als männliche Vergleichspersonen und sie in den Gesprächen vorsichtiger agieren (z.B. Säve-Söderbergh 2007; Babcock und Laschever 2003).

Berufs- und Arbeitsplatzwahl: Eine freie individuelle Entscheidung

Häufig wird angeführt, Frauen würden mittelbar diskriminiert, indem berufliche Tätigkeiten, die vorwiegend von weiblichen Erwerbstätigen ausgeübt werden, niedriger entlohnt würden als männerdominierte Bereiche. Dieser Hinweis führt aber in die Irre.

Berufs- und Arbeitsplatzwahl sind jeder Person freigestellt. Das geschlechtsspezifische Berufswahlverhalten hat sich allen Bemühungen zum Trotz im letzten Jahrzehnt kaum verändert. Noch immer sind z.B. lediglich rund 12% der neuen Auszubildenden in Produktions- oder Technikberufen weiblich (vgl. IW Köln 2013). Auch der Anteil weiblicher Studienanfänger in den MINT-Wissenschaften – Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik – verharrt seit dem Jahr 2000 bei rund 30% (vgl. IW Köln 2013).

Die Verdienstperspektiven in den verschiedenen beruflichen Tätigkeiten hängen von den ökonomischen Bedingungen ab, die sich von Unternehmen zu Unternehmen bzw. Branche zu Branche unterscheiden können. Sie werden insbesondere von der Zahlungsbereitschaft der Abnehmer von

Dienstleistungen und Produkten auf der einen Seite und den Knappheiten bei Qualifikationen auf der anderen Seite bestimmt. Diesen Zusammenhang dokumentieren letztlich auch Entgeltregelungen in Arbeits- und Tarifverträgen. Die Einstufung von Arbeitsplätzen in eine Entgeltstruktur und die Festlegung von Eingruppierungsregeln bzw. Entlohnungsgrundsätzen durch den Arbeitgeber ggf. im Verbund mit dem Betriebsrat bzw. durch die Tarifvertragsparteien sind dabei grundsätzlich geschlechtsblind.

Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer sollte sich daher bestenfalls bei der Berufswahl sowie vor Beginn von Einstellungs- und Gehaltsgesprächen über die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten informiert haben. Mit der Entscheidung für eine bestimmte berufliche Qualifizierung, aber auch mit der Unterschrift unter einen Arbeitsvertrag offenbaren Frauen und Männer gleichermaßen ihre Präferenzen. Sie akzeptieren in einer marktwirtschaftlichen Ordnung damit auch die Entwicklungs- und Verdienstperspektiven in bestimmten Berufen bzw. die mit einem Unternehmen gemeinsam vereinbarten Bedingungen des Beschäftigungsverhältnisses.

Erwerbspausen und Teilzeitbeschäftigung: Unternehmen haben nur begrenzte Einflussmöglichkeiten

Verdienstperspektiven korrelieren eng mit der beruflichen Laufbahnentwicklung. Führungspositionen werden häufig mit internen Kandidaten besetzt. Die Unternehmen können bei ihnen besser als bei externen Bewerbern beurteilen, ob jemand über die geforderten Kompetenzen verfügt. Darüber hinaus soll die Aussicht auf eine Führungsposition die Beschäftigten eines Unternehmens motivieren, ihr Engagement zu erhöhen und sich durch überdurchschnittliche Leistungen zu empfehlen. Erwerbsunterbrechungen oder eine Beschäftigung in Teilzeit verringern jedoch die Möglichkeiten, im Aufstiegsbewerb die eigenen Kompetenzen und die eigene Leistungsbereitschaft unter Beweis zu stellen. So zeigt zum Beispiel das IW-Personalpanel, dass Führungspositionen nur in Ausnahmefällen mit Teilzeitkräften besetzt werden – in fast 80% der Unternehmen arbeiten die Führungskräfte ausschließlich Vollzeit (vgl. IW Köln 2013).

Man mag es gut oder schlecht finden: Wer seine Arbeitszeit deutlich einschränkt, muss damit rechnen, dass seine Chancen auf den beruflichen Aufstieg sinken. Da das Fundament für die Karriere häufig zwischen Ende 20 und Anfang 40 gelegt wird, können sich Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitbeschäftigung gerade in der Altersklasse der 30- bis 40-Jährigen als Handicap erweisen. Vor dem Hintergrund der bestehenden Erwerbsmuster trifft dies insbesondere Frauen. Denn kinderbedingte Erwerbsunterbrechungen fallen vorwiegend bei Frauen an. Im Jahr 2009 hatten von den

erwerbstätigen Müttern knapp 91% eine Auszeit zur Kinderbetreuung genommen (vgl. IW Köln 2013). Mehr als die Hälfte von ihnen pausierte mindestens 1,5 Jahre. Und nach der Rückkehr ins Erwerbsleben arbeitet die Mehrheit der berufstätigen Mütter in Teilzeit, um sich gleichzeitig noch um ihre Kinder kümmern zu können (vgl. IW Köln 2013).

Auch wenn sich die Unternehmen hierzulande stark engagieren, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, ihr Einfluss auf die Entscheidung eines Paares, wer wie viel der familiären Verpflichtungen übernimmt und welche Konsequenzen das für die jeweilige Karriere hat, bleibt begrenzt. Von einer Ungleichbehandlung der Frauen aufgrund des Geschlechts kann auch in diesem Zusammenhang keine Rede sein.

»Gläserne« Decke: Es besteht kein Grund für staatliche Eingriffe auf dem Arbeitsmarkt, aber es existieren politische Handlungsoptionen

Berufswahl und Erwerbsverhalten können mit positiven, aber auch negativen Karriere- und Verdienstperspektiven einhergehen. In diesem Sinn können sie eine »gläserne Decke« für bestimmte Beschäftigtengruppen einziehen. Allerdings ist dies nicht darauf zurückzuführen, dass Unternehmen Frauen als Beschäftigtengruppe in Entgelt- und Karrierefragen aufgrund des Geschlechts anders behandeln als Männer. Sie haben auch grundsätzlich kein Interesse daran. Andernfalls würden die Unternehmen riskieren, dass die betroffenen Mitarbeiterinnen, aber auch ggf. deren Kollegen angesichts dieser unsachgemäßen Ungleichbehandlung ihre Arbeitsleistung absenken oder zu einem anderen Betrieb abwandern.

Unternehmen können aber durch personalpolitische Maßnahmen auch nur begrenzt Einfluss auf die Entscheidungen ausüben, die zu Recht in die Domäne der einzelnen Beschäftigten fallen. Möchte man gesellschaftlich dominierende Rollenbilder und Geschlechterstereotype verändern, die für persönliche Entscheidungen im Erwerbsverlauf von Bedeutung sein können, ist die Gesellschaft als Ganzes in der Pflicht und damit der Staat, der die Rahmenbedingungen schafft.

Angesichts der hohen Bedeutung der Teilzeitarbeit und der Erwerbspausen für Lohnlücke und Karriere, ergeben sich insbesondere hier Ansatzpunkte für die Politik. Um Personen mit familiären Betreuungspflichten zu ermöglichen, Vollzeit zu arbeiten und Erwerbspausen kurz zu halten, ist ein weiterer nachhaltiger und rascher Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur erforderlich. Informationsgestützte Angebote können hilfreich sein, Fragen der Kinderbetreuung zu adressieren und für eine stärker partnerschaftlich geprägte Aufgabenteilung zu sensibilisieren. Es steht dem Gesetz-

geber in diesem Zusammenhang zudem frei, Regelungen im Steuer-, Familien- und Sozialversicherungsrecht zugunsten von beschäftigungspolitischen Erwägungen zu modifizieren und (zusätzliche) Anreize zur Aufnahme von Vollzeittätigkeiten zu setzen. Betriebliches Handeln kann in diesem Zusammenhang nur unterstützend wirken und darf nicht davon ablenken, dass die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und daraus resultierender Entscheidungen von Individuen durch den Staat maßgeblich mitbestimmt werden.

Literatur

Adda, J., C. Dustmann und K. Stevens (2011), »The Career Costs of Children«, IZA Discussion Paper 6201, Bonn.

Anger, C. und J. Schmidt (2008), »Gender Pay Gap und Familienpolitik: Gesamtwirtschaftliche Evidenz und regionale Unterschiede«, *IW-Trends* 35(2), 55–68.

Babcock, L. und S. Laschever (2003), *Women don't ask: Negotiation and the Gender Divide*, Princeton University Press, Princeton.

Boll, C. (2009), »Lohneinbußen durch geburtsbedingte Erwerbsunterbrechungen – fertilitätstheoretische Einordnung, Quantifizierung auf Basis von SO-EP-Daten und familienpolitische Implikationen«, HWWI-Research Paper 1-19, Hamburg.

IW Köln (2013), »Frauen sind die Gewinner am Arbeitsmarkt« – eine arbeitsmarktökonomische Analyse im Spiegel der Gleichstellungsdebatte – Tabellen und Abbildungen zur Pressekonferenz am 14. Januar 2013, online verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/de/presse/veranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-beschaeftigungs-und-karriereperspektiven-von-frauen-102502>, aufgerufen am 2. April 2013.

Säve-Söderbergh, J. (2007), »Are Women Asking For Low Wages? Gender Differences in Wage Bargaining Strategies and Ensuing Bargaining Success«, Swedish Institute for Social Research, Working Paper Series, No. 7, Stockholm.

Solberg, E. und T. Laughlin (1995), »The Gender Pay Gap, Fringe Benefits, and Occupational Crowding«, *Industrial and Labor Relations Review* 48(4), 692–708.

Statistisches Bundesamt (2012), *Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt – Deutschland und Europa*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013), »Frauerverdienste – Männerverdienste: Wie groß ist der Abstand wirklich?«, online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/VerdiensteArbeitskosten/2013_03/2013_03Verdienstunterschiede.html, aufgerufen am 2. April 2013.



Monika Queisser*

Equal Pay – noch immer eine Fiktion?

Trotz Equal-Pay-Gesetzen, die in fast allen OECD-Ländern inzwischen gibt, bestehen immer noch zum Teil große Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern. In allen OECD-Ländern ist das mittlere Einkommen von Männern höher als das von Frauen. Wenn man nur Arbeitnehmer in Vollzeit betrachtet, beträgt das Gefälle im OECD-Durchschnitt 16%. Dieser Wert ist aber schon ein Fortschritt, denn im Jahr 2000 klaffte noch eine Lücke von 20% zwischen den Löhnen für Männer und denen für Frauen. Die Unterschiede zwischen OECD-Ländern sind allerdings gewaltig. In Mexiko, Ungarn und Neuseeland verdienten Frauen im Jahr 2010 nur 5 bis 7% weniger als Männer, in Korea dagegen lag die Lücke bei 39 und in Japan bei 29%. Deutschland liegt mit 22% OECD-weit an dritter Stelle.

Die Unterschiede in der Bezahlung verkleinern sich von einer Generation zur nächsten. Jüngere Frauen verdienen in vielen Ländern inzwischen fast genauso viel wie jüngere Männer. Daten für 16 OECD-Länder zeigen, dass 2010 in der Altersgruppe von 25 bis 29 Jahren der Unterschied nur 9% betrug, aber in der Altersgruppe von 55 bis 59 Jahren auf 24% anwuchs. Gerade in Ländern wie Deutschland und Korea, wo das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern insgesamt sehr hoch ist, sind die Unterschiede bei den Jüngeren viel kleiner.

Schon in der Schule haben Mädchen einen Vorsprung vor den gleichaltrigen Jungen. Die PISA-Studien zeigen, dass Mädchen im Alter von 15 Jahren ihren männlichen Altersgenossen im Lesen durchschnittlich ein volles Lernjahr voraus sind. Jungen sind etwas besser in Mathematik und Naturwissenschaft, aber ihr Vorsprung ist viel geringer als der der Mädchen im Lesen. Junge Frauen sind heute auch beruflich besser ausgebildet, dennoch sind sie auf dem Arbeitsmarkt weniger präsent als Männer. Heute haben in Deutschland 27% der Frauen zwischen 25 und 34 Jahren einen Abschluss einer Universität, einer Fachschule oder

* Dr. Monika Queisser leitet die Abteilung Sozialpolitik bei der OECD, Paris.

auch einen Meisterbrief, bei Männern sind es nur 25%. Vor 20 Jahren war das noch anders.

Bei den Unterschieden in der Studienfachwahl zwischen Frauen und Männern hat sich allerdings noch wenig getan: 2009 entfielen in Deutschland nur 16% der tertiären Informatikabschlüsse auf Frauen, dafür aber 70% der Abschlüsse im Gesundheits- und Sozialwesen. Diese Studienentscheidungen sind eher mit Einstellungen zu erklären als mit geschlechtsspezifischen Begabungen. Es ist in der Tat so, dass einige heute typisch weibliche Berufe, wie z.B. Lehrer, Anwalt und Arzt, früher typisch männlich waren. Aber nicht nur die Berufswahl als solche ist wichtig für die Bezahlung, sondern auch ob man im öffentlichen oder privaten Sektor arbeitet, wie man sich weiter spezialisiert, und wie nachdrücklich man das berufliche Weiterkommen und sein Karriereziel verfolgt.

Im Hinblick auf die Bezahlung kommt die große Veränderung jedoch mit der Mutterschaft. Dies zeigt sich am Vergleich der Löhne von Müttern mit denen von Frauen, die keine Kinder haben. OECD-weit verdienen Frauen mit Kindern in Durchschnitt 14% weniger als Frauen ohne Kinder. In Deutschland ist der Sprung besonders dramatisch: Kinderlose Frauen verdienen fast dasselbe wie Männer, aber ab dem ersten Kind vergrößert sich die Lücke auf über 20%.

Warum verdienen Mütter weniger?

Es gibt viele Gründe für das Lohngefälle zwischen Frauen und Männern. OECD-Analysen zeigen, dass die Teilzeitarbeit von Frauen im OECD-Durchschnitt für rund ein Drittel des Gefälles verantwortlich ist. Häufig sind die Chancen, aufzusteigen und damit mehr Geld zu verdienen, in Teilzeitjobs sehr begrenzt, und viele Frauen arbeiten auch nicht in Positionen, die ihrer Ausbildung entsprechen, sondern in solchen Stellen, die es einfacher erlauben, Beruf und Familie zu vereinbaren. Aber auch die Berufswahl, die Wahl des Sektors, wie z.B. Industrie versus Dienstleistungssektor, und die Berufserfahrung sind wichtige Determinanten der Lohnlücke. Wer nur wenige Jahre und in weniger verantwortungsvollen Positionen gearbeitet hat, erhält auch weniger Lohn. Und schließlich gibt es natürlich auch Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz; wir wissen, dass solche Diskriminierung tagtäglich stattfindet. Diese allerdings präzise zu messen ist sehr schwierig, und damit ist auch ein solches Verhalten der Arbeitgeber schwer nachzuweisen und noch schwerer zu bekämpfen.

In Deutschland ist den OECD-Analysen zufolge die Hälfte des Lohngefälles auf die verstärkte Teilzeitarbeit von Frauen zurückzuführen. Besonders Mütter arbeiten oft in Teilzeit: Von den 25- bis 54-jährigen Frauen mit Kindern in Schule oder Ausbildung sind es in Deutschland 62%, in Frankreich

z.B. dagegen nur 26%. Der Teilzeitarbeitseffekt zeigt sich deutlich in der nächsten Altersgruppe: OECD-weit ist die Lohnlücke bei den über 40-Jährigen dreimal so hoch wie bei jüngeren Erwerbstätigen.

Aber Teilzeitarbeit ist nicht der einzige Grund; je weiter man nach oben auf der Karriereleiter kommt, desto größer werden die Unterschiede. Nur 28% der deutschen Führungskräfte und weniger als 4% der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder börsennotierter Unternehmen sind Frauen, und diese Frauen setzen sich außerdem oft weniger mit Gehaltsforderungen durch – oder sie fragen erst gar nicht. Frauen in Führungspositionen, die Kinder haben, bekommen vermutlich Auszeiten zu spüren, die sie im Verlauf ihrer Karriere genommen haben. Ein weiterer Punkt ist die berufliche Mobilität, die heutzutage in vielen multinationalen Unternehmen bei Top-Managern gefordert wird. Schon für viele Männer mit Familie ist das nicht einfach, aber Frauen haben damit oft noch größere Schwierigkeiten, den Partner und die Kinder von einer Auslandsstation in die nächste mitzunehmen.

Ganz schlecht sieht es im Übrigen bei den Freiberuflern aus: Mit 63% ist der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen in Deutschland fast doppelt so hoch wie im OECD-Durchschnitt, wo selbständige Frauen rund ein Drittel weniger als männliche Selbständige verdienen.

Was kann die Politik tun, damit die Lohnlücke schrumpft?

Da der große Unterschied in den Löhnen genau genommen nicht zwischen Männern und Frauen besteht, sondern zwischen Männern und Müttern, sollte die Politik hier ansetzen. Die Kinderbetreuung ist ein wichtiger Faktor, der es Frauen ermöglichen kann, nach einer Babypause oder einer längeren Betreuungszeit wieder voll in den Arbeitsmarkt einzusteigen und dann auch in den Jobs zu arbeiten, für die sie ausgebildet sind und in denen sie gut bezahlt werden. Die OECD-Studien zeigen tatsächlich, dass Länder mit höherer Beteiligung von Kindern an Betreuung auch ein geringeres Lohngefälle haben.

Aber es geht nicht nur um Kitas für kleine Kinder. In Deutschland bestehen die Probleme weiter – oder gehen vielleicht sogar erst richtig los – wenn Kinder eingeschult werden. In vielen deutschen Grundschulen gehen die Schüler zu so unregelmäßigen Zeiten in die Schule, dass es zu einer sportlichen Herausforderung für Mütter wird, selbst »nur« einen Halbtagsjob zu machen, zumal wenn man die Transportzeiten zur Arbeitsstelle noch mit berücksichtigt. Erforderlich sind insofern auch mehr außerschulische Angebote für Kinder, mit Hausaufgabenbetreuung, Sport, Musik oder anderen Freizeitaktivitäten an der Schule. Trotz beträchtlicher Fort-

schritte auf diesem Gebiet fehlt in Deutschland vielerorts noch ein qualitativ hochwertiges und erschwingliches Betreuungsangebot für Kinder, das den Eltern ermöglicht, die Anforderungen eines erfüllenden Familien- und Berufslebens zu kombinieren.

Familie und Beruf zu vereinbaren ist immer schwierig, auch im besten System und mit der großzügigsten und effizientesten Familienpolitik. Gerade bei kleineren Kindern, die noch häufiger krank sind und dann nicht in die Kinderbetreuung gebracht werden können, müssen sich die meisten Eltern spontan anpassen, Urlaub oder andere Hilfe in Anspruch nehmen. Arbeitgeber sind hier gefordert, Frauen und Männern mit Flexibilität entgegenzukommen. Langfristig ist dies auch im Interesse des Arbeitgebers, denn auf diese Weise können gute Fachkräfte gehalten werden. In Ländern, wo die Bevölkerung schon jetzt rasch altert, sieht man auch, dass die Arbeitswelt beginnt, sich stärker an die Bedürfnisse von Familien in Bezug auf Kinderbetreuung und die Pflege älterer Familienmitglieder anzupassen. Aber auch da ist der Weg noch weit bis Mütter und Väter wirklich gute Bedingungen haben, Arbeit und Familie zu kombinieren.

Außerhalb des Themas Betreuung gibt es aber auch noch andere Faktoren: Deutschland hat z.B. OECD-weit das einzige Steuer- und Sozialsystem, das Einverdienerhaushalte mit schulpflichtigen Kindern klar bevorzugt. Die jüngst beschlossene Einführung des stark umstrittenen Betreuungsgelds für Kinder von 13 bis 36 Monaten könnte Mütter mit Kleinkindern zudem verstärkt motivieren, zu Hause zu bleiben, und so die ohnehin schon erheblichen Unterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt verfestigen.

Aber wir dürfen nicht den Fehler machen, das Thema Lohnlücke und Gleichberechtigung auf dem Arbeitsmarkt als Herausforderung und Problem nur für Frauen zu sehen. Mehr Gleichberechtigung im Job funktioniert nur, wenn es auch zuhause eine bessere Aufteilung der Hausarbeit und Betreuung gibt. In Deutschland ist die Hausarbeit indes weiterhin fest in weiblicher Hand, Frauen versorgen Kinder, kaufen ein, putzen, kochen und waschen in Deutschland im Schnitt täglich zwei Stunden mehr als Männer. Die Reform der Elternzeit in Deutschland hat dazu geführt, dass mehr Väter eine Auszeit für ihre Kinder nehmen. 2007 waren es nur 9%, im zweiten Halbjahr 2010 bereits 25%. Das ist eine positive Entwicklung, die von Politik und Gesellschaft weiter unterstützt werden sollte.

In der deutschen Diskussion ist immer noch das Bild der Rabenmutter präsent, zusammen mit der Überzeugung, dass schon die Teilzeitarbeit von Müttern das Kind beschädigt, obwohl internationale Studien zur frühkindlichen Entwicklung das nicht bestätigen können. Solange dies Gesellschaftsbild vorherrscht, zögern Frauen mit Kindern viel-

leicht auch, mehr zu arbeiten oder sich für eine steilere Karriere einzusetzen, selbst wenn sie die Möglichkeit und die Lust dazu hätten, um nicht als schlechte Mutter zu gelten. Mit solchen Vorurteilen aufzuräumen ist eine gesellschaftliche Herausforderung, und hier sind alle gefragt, nicht nur die Politiker.

Literatur

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD, Paris.

Ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht als Grundbestandteil der europäischen Bankenunion

12

Mit den Beschlüssen vom 29. Juni 2012 und vom 19. Oktober 2012 haben sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone darauf geeinigt, in der Eurozone eine Bankenunion einzurichten. Anerkannte Grundbestandteile einer Bankenunion sind die gemeinsame Bankaufsichtsbehörde, ein einheitliches Bankaufsichtsrecht, welches durch die gemeinsame Behörde angewandt wird, eine einheitliche oder zumindest harmonisierte Einlagensicherung und schließlich ein einheitliches bzw. stark harmonisiertes Bankenrestrukturierungsrecht in Verbindung mit einer bzw. mehreren eng zusammen arbeitenden Restrukturierungsbehörden für die Banken der Bankenunion. Die EU-Kommission hat mit dem Verordnungsentwurf vom 12. September 2012 einen Vorschlag für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) unterbreitet.¹ Künftig wird die EZB im Rahmen des SSM für die großen und die grenzüberschreitend tätigen Banken als Aufsichtsbehörde tätig sein. Alle anderen Banken sollen weiterhin von den nationalen Bankaufsichtsbehörden direkt beaufsichtigt werden, allerdings nicht autonom, sondern im Rahmen des SSM. Der SSM ist ermächtigt, einheitliche Aufsichtsstandards zu setzen, um so zu gewährleisten, dass die Aufsicht in jedem Land der Bankenunion weitgehend harmonisiert ausgeübt werden wird.² Die Arbeiten am zweiten Bestandteil der Bankenunion, dem einheitlichen Bankaufsichtsrecht, sind ebenfalls schon relativ weit fortgeschritten. Das zentrale Regelwerk für das Bankaufsichtsrecht auf europäischer Ebene ist die Capital Requirement Directive (CRD). Derzeit finden zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament die Verhandlungen zu CRD IV statt, welche auf europäischer Ebene das Regelwerk ist, mit dem die Beschlüsse des Baseler Bankenausschusses (Basel III) umgesetzt werden. Es wird damit gerechnet, dass noch 2013 CRD IV endgültig verabschiedet wird, so dass das neue »Single Rulebook« des Bankaufsichtsrechts in der zweiten Hälfte des Jahres 2013 oder zu Beginn des Jahres 2014 in Kraft treten kann.³



Thomas Gstädtner*

Neben den Großbanken soll die EZB auch solche Banken unmittelbar beaufsichtigen, die öffentliche Hilfsmittel über den EFSF/ESM erhalten haben. Durch diesen Schritt wird einem anderen Element der Bankenunion, dem einheitlichen Bankenrestrukturierungsrecht, eine noch größere Bedeutung zukommen. Zur Angleichung der nationalen Bankenrestrukturierungsregimes wurde von der EU-Kom-

mission am 6. Juni 2012 ein erster Richtlinienentwurf vorgelegt, der derzeit in den verschiedenen Gremien der EU diskutiert wird. Im Folgenden sollen die Regelungen des EU-Richtlinienentwurfs (RL-E) näher untersucht werden.

Anforderungen an ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht

Ausgangslage aufgrund der Finanzkrise von 2007/2008

Wie bei vielen aufsichtsrechtlichen Änderungen, die in den vergangenen Jahren diskutiert oder eingeführt worden sind, haben auch die Überlegungen zur Einführung des deutschen und des europäischen Bankenrestrukturierungsrechts ihren Ausgangspunkt in der Finanzkrise von 2007/2008 genommen.⁴ In dieser Zeit konnten Regierungen sehr viele Erfahrungen mit in Schieflage geratenen Banken

* Dr. Thomas Gstädtner, RA, Solicitor (England and Wales) arbeitet als Abteilungsleiter in der Rechtsabteilung einer großen deutschen Bank in London. Seine Abteilung ist u.a. zuständig für die rechtliche Betreuung der Aktien- und Retail-Produkte der Bank sowie für Fragen im Zusammenhang mit der Regulierung und Beaufsichtigung von Kreditinstituten. Er ist 1. Vorsitzender des Forums Kapitalmarktinstrumente – Kapitalmarktfinanzierung. Dieser Artikel stellt seine persönliche Auffassung dar.

¹ Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, COM (2012) 511, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_en.pdf.

² Vgl. hierzu: Gstädtner, Grundzüge einer europäischen Bankenaufsicht, RdF 2012, 361 ff.

³ Am 20. März 2013 wurde in den Verhandlungen zwischen Rat und Parlament eine Einigung erzielt, die nun endgültig verabschiedet werden muss, hierzu: Statement Kommissar Barnier vom 21. März 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_ME MO-13-269_en.htm?locale=en.

⁴ In Deutschland wurde ein nationales Restrukturierungsrecht zum 1. Januar 2011 eingeführt, BGBl I 2010, S. 1900.

sammeln. Während dieser Zeit wurde deutlich, dass es für Banken in Notlage sehr schwierig ist, grundlegende Bankdienstleistungen aufrechtzuerhalten. Ebenfalls hat sich gezeigt, dass die abrupte insolvenzbedingte Einstellung von Bankdienstleistungen durch Großbanken zu massiven systemischen Risiken für das Finanzsystem im Ganzen und auch für die Realwirtschaft führt. Die Auswirkungen auf die Realwirtschaft ergeben sich aus der zentralen Funktion, die Banken in einer Volkswirtschaft einnehmen. Neben ihrer Mittlerfunktion zwischen Anlegern und Personen, die sich Geld leihen wollen, organisieren Banken und Sparkassen den in einer modernen Volkswirtschaft so zentralen Zahlungsverkehr. Eine weitere Erkenntnis während der Finanzkrise war, dass der Zusammenbruch einer größeren Bank in der Regel kein isoliertes Ereignis bleibt. Die starke Vernetzung großer Banken untereinander führt schnell dazu, dass sich die Probleme einer Bank auf andere Banken des Finanzsektors übertragen.

Aufgrund der systemischen Bedeutung von Banken für die Volkswirtschaft im Ganzen hat sich gezeigt, dass die Instrumentarien des Insolvenzrechts in den Ländern der EU nicht geeignet waren, angemessen auf signifikante Probleme einer größeren Bank zu reagieren. Bislang blieb die Wahl zwischen einem ordentlichen Insolvenzverfahren für die Bank, das potenziell zu massiven Verwerfungen des Finanzsektors und der Realwirtschaft geführt hätte, oder einer Stützung der Bank mit öffentlichen Mitteln. Das gegenwärtige Recht ermöglichte den Mitgliedstaaten in der Regel kein differenzierteres Vorgehen, da beispielsweise die Beteiligung von Gläubigern an einer Bankenrettung bzw. Bankenrestrukturierung nur im Rahmen des normalen Insolvenzverfahrens möglich ist.

In der Finanzkrise haben sich Nationalstaaten deshalb in der Regel dafür entschieden, Banken mit öffentlichen Mitteln vor dem Zusammenbruch zu retten. Diese Form der Bankenrettung barg eigene Probleme in sich. Am offensichtlichsten sind die enormen Kosten für die Rettung von Banken oder des gesamten Bankensektors. In der gesamten EU wurden nach Angaben der EU-Kommission zwischen Oktober 2008 und Oktober 2011 4 500 Mrd. Euro für die Rettung von Banken bereitgestellt, in der Form von Garantien, Liquiditätshilfen oder Eigenkapital.⁵ Abgesehen von den unmittelbaren finanziellen Kosten der Bankenrettung erwecken Rettungsmaßnahmen des Staates bei einer Bank natürlich auch die Erwartung, dass der Staat für alle Banken einer gewissen Größe einstehen wird, um ähnliche Probleme zu vermeiden. Dieses Problem wird üblicherweise mit Moral Hazard umschrieben. Moral Hazard kann auch dazu führen, dass Banken sogar dazu ermutigt werden, zusätzliche Risiken einzugehen, um den Status einer systemrelevanten Bank zu erreichen.

⁵ EU Kommission, Impact Assessment zum Richtlinienentwurf, online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/2012_eu_framework/impact_assessment_final_en.pdf.

Anforderungen an ein Bankenrestrukturierungsrecht

Das Financial Stability Board (FSB) hat sich im Anschluss an die Finanzkrise sehr intensiv mit dem Thema Bankenrestrukturierung befasst. Im Ergebnis wurden im Oktober 2011 vom FSB die sogenannten »Key Attributes of Effective Resolution Regimes« vorgestellt. Auf Basis dieser Key Attributes hat ein Bankenrestrukturierungsverfahren im Wesentlichen die folgenden Aufgaben: (i) Es soll sicherstellen, dass systemisch relevante Finanzdienstleistungen sowie Zahlungs-, Clearing- und Settlementssysteme funktionsfähig bleiben, (ii) Sparer, Versicherungsnehmer und Anleger, deren Einlagen über Einlagensicherungssysteme gedeckt sind, sollen gesichert werden ebenso wie eine rasche Rückgabe von segregiertem Kundenvermögen, (iii) Verluste sollen den Eigentümern der Bank und nicht-versicherten Gläubigern zugewiesen werden, (iv) das Restrukturierungsregime soll nicht auf die Unterstützung durch öffentliche Gelder setzen und auch keine entsprechende Erwartung erwecken, (v) die Gesamtkosten der Bankabwicklung sowie die Kosten für die Gläubiger sollen so gering wie möglich gehalten werden, (vi) der Prozess der Abwicklung soll schnell und transparent auf der Grundlage von rechtlicher und prozeduraler Klarheit der Abwicklung und einer Vorabplanung des Eventualfalls vonstattengehen, (vii) die Abwicklungsbehörde soll bei der Abwicklung einer Bank mit den betroffenen ausländischen Abwicklungsbehörden zusammenarbeiten, und (viii) nicht lebensfähige Banken sollen den Markt auf geordnete Weise verlassen können.⁶ Diese Key Attributes des FSB waren die Basis für die Entwicklung eines europäischen Bankenrestrukturierungsrechts, welches im Folgenden näher untersucht wird.

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission für ein Bankenrestrukturierungsrecht

Grundlegendes

Am 6. Juni 2012 wurde von der EU-Kommission ein erster Entwurf für ein europäisches Bankenrestrukturierungsrecht vorgelegt. Zu diesem Vorschlag ist vorweg anzuführen, dass er noch vor den Grundsatzbeschlüssen der europäischen Staats- und Regierungschefs zur Einführung einer Bankenunion für die Eurozone erarbeitet wurde. Aus diesem Grund bleiben die in dem Richtlinienentwurf unterbreiteten Vorschläge in manchen Bereichen hinter den Anforderungen an ein Restrukturierungsrecht für eine Bankenunion zurück. Der Vorschlag der Kommission vom 6. Juni 2012 zielt in erster Linie darauf ab, einen gewissen Grad der Harmonisierung nationaler Bankenrestrukturierungsrechte in der gesamten Europäischen Union zu erreichen. Als Richtlinie hat der Vorschlag der EU-Kommission keine unmittelbare Gültigkeit in

⁶ Vgl. Financial Stability Board, die Key Attributes sind zu finden unter: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf.

den Mitgliedstaaten, sondern muss durch Gesetze der Mitgliedstaaten erst noch in nationales Recht umgesetzt werden. Der Richtlinienentwurf zielt auch nicht auf eine maximale Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme ab, sondern belässt den Mitgliedstaaten in vielen Bereichen Ermessensspielräume. Dies steht im Gegensatz zur Capital Requirement Directive, wo künftig eine Vielzahl von Regelungen in den Mitgliedstaaten unmittelbar gültig ist und den Mitgliedsstaaten kaum noch Ermessen in der Umsetzung belässt.⁷ Im Hinblick auf die Einführung der Bankenunion hat die Kommission bereits angekündigt, dass voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2013 ein eigener Vorschlag für einen Einheitlichen Restrukturierungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM) vorgelegt werden wird. Die Regelungen zum SRM werden die bisherige Richtlinie sicherlich ergänzen und darauf aufbauend, ähnlich zum SSM, eine europäische Restrukturierungsbehörde als Kern des SRM vorschlagen.

Überblick über den Richtlinienentwurf

Im Rahmen eines solchen Artikels kann lediglich ein grober Überblick über die Regelungen des Richtlinienentwurfs der Kommission gegeben werden. Der Entwurf zielt einmal darauf ab, adäquate aufsichtsrechtliche Mittel zur Verhinderung der Insolvenz einer Bank bereitzustellen. Falls jedoch eine Insolvenz der Bank nicht mehr zu vermeiden ist, sollen systemisch relevante Funktionen der Bank erhalten, versicherte Einlagen und Kundenvermögen geschützt und die überlebendfähigen Teile der Bank verkauft werden. Anfallende Verluste sollen fair verteilt werden. Vor diesem Hintergrund unterscheidet der Entwurf zwischen Maßnahmen präventiver Natur und solchen, die im Fall der Bankenrestrukturierung relevant werden. Das Bankenrestrukturierungsrecht beabsichtigt hierbei nicht, bestehendes Insolvenzrecht in den Nationalstaaten zu ersetzen. Vielmehr arbeiten Bankenrestrukturierungsrecht und allgemeines Insolvenzrecht parallel zueinander.

Abwicklungsbehörde

Nach Art. 3 RL-E hat jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere Abwicklungsbehörden, mit der Ausübung der Abwicklungsbefugnisse zu beauftragen. Bei den Abwicklungsbehörden kann es sich um die Bankaufsichtsbehörde handeln, die Zentralbank, das zuständige Ministerium oder eine andere Verwaltungsbehörde. Falls die Aufsichtsbehörde und die Abwicklungsbehörde zusammengefasst werden, soll sichergestellt werden, dass die jeweiligen Funktionen in der Behörde getrennt sind. In Deutschland übt die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) seit dem Inkrafttreten des deutschen Restrukturierungsgesetzes diese Aufgabe aus.

Sanierungspläne der Institute (Art. 5–8 RL-E)

Banken werden künftig gem. Art. 5 RL-E gezwungen sein, Sanierungspläne für das Institut vorzulegen und laufend fortzuschreiben. Im Sanierungsplan des Instituts soll festgeschrieben werden, welche Maßnahmen im Fall einer signifikanten Verschlechterung der Finanzlage ergriffen werden, um die Stabilität des Instituts wieder herzustellen. Eine Sanierung kann hierbei nicht davon ausgehen, dass öffentliche Mittel bereitgestellt werden. Sanierungspläne müssen gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen technischen Standards gem. Art. 5 RL-E genügen und werden von den zuständigen Aufsichtsbehörden geprüft und genehmigt. In der Prüfung wird darauf abgestellt, ob die vom Institut angedachten Maßnahmen nach Einschätzung der Behörde die Stabilität und Überlebensfähigkeit des Instituts wiederherstellen können, ohne das Finanzsystem im Ganzen zu gefährden. Das zeigt, dass die Prüfung durch die Aufsichtsbehörde nicht nur formeller Natur ist. Die Aufsichtsbehörde kann dem Institut sogar bestimmte Maßnahmen vorschreiben, die nach ihrer Ansicht notwendig sind, um den Sanierungsplan tragfähig zu machen (Art. 6 RL-E). Beispielsweise kann eine Rekapitalisierung des Instituts vorgeschrieben oder gar Vorgaben für die Unternehmens- oder die Finanzierungsstrategie gemacht werden.

Abwicklungspläne für Institute (Art. 9–15 RL-E)

Im Gegensatz zu Sanierungsplänen sind die Abwicklungspläne für Institute oder für Institutsgruppen von den Abwicklungsbehörden in Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden zu erstellen. Ebenso wie Sanierungspläne sind auch Abwicklungspläne regelmäßig, mindestens einmal jährlich, zu aktualisieren. Institute sind insofern in die Erstellung der Pläne eingebunden, als sie den Behörden die für die Erstellung der Pläne notwendigen Informationen bereitstellen müssen. Wie der Name schon sagt, sind Abwicklungspläne darauf ausgerichtet, die Abwicklung des Instituts für den Krisenfall vorzubereiten. Wiederum gibt es exakt vorgeschriebene inhaltliche Anforderungen an derartige Pläne. Um nur einige Punkte herauszugreifen, müssen Abwicklungspläne beispielsweise demonstrieren können, wie kritische Funktionen und Kerngeschäftsbereiche rechtlich und ökonomisch von anderen Geschäftseinheiten getrennt werden können, um so deren Fortbestand zu sichern. Weiter muss der Plan eine Beschreibung verschiedener Optionen enthalten, wie der Zugang zu Zahlungs- und Clearingdiensten aufrechterhalten werden kann. Der Abwicklungsplan muss auch eine Bewertung der Abwicklungsfähigkeit des Instituts enthalten. Soweit Hindernisse für die Abwicklung bestehen, sollen in dem Plan Empfehlungen für Maßnahmen zur Beseitigung dieser Hindernisse formuliert werden. Im Hinblick auf die verschiedenen Abwicklungsoptionen muss der Plan auch die Finanzierung der jeweiligen Maßnahme ansprechen. Außerordentliche öffentliche Mittel können hierbei nicht einkalkuliert werden.

⁷ Aufgrund der teilweisen Umsetzung von CRD IV über eine unmittelbar gültige Verordnung, der Capital Requirement Regulation, CRR.

Finanzielle Hilfen zwischen Mitgliedern derselben Bankengruppe (Art. 16–22 RL-E)

Manche Jurisdiktionen kennen das Konzept des Gruppeninteresses nicht. Deshalb sollen durch die Richtlinie nationale Beschränkungen diesbezüglich gelockert werden. Intragruppenverträge, die die finanzielle Unterstützung zwischen Mitgliedern der Gruppe in Form von Darlehen, Garantien oder Sicherheitenstellung regeln, werden künftig möglich sein. Eine finanzielle Unterstützung aufgrund der entsprechenden Intragruppenverträge ist daran geknüpft, dass realistische Aussicht besteht, dass die finanziellen Schwierigkeiten des Empfängerinstituts durch die Hilfen behoben werden, dass mit der Gewährung der finanziellen Hilfe die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Stabilität der Gruppe im Ganzen bezweckt ist, dass für die finanzielle Unterstützung eine angemessene Gegenleistung erbracht wird und dass durch die Hilfe weder die Liquidität noch die Zahlungsfähigkeit des die Hilfe bereitstellenden Instituts noch die Stabilität des gesamten Finanzsystems bedroht wird. Verträge müssen vorab den Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorgelegt werden. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten verlangen, dass auch die Anteilseigner der betroffenen Institute der Vereinbarung zustimmen müssen.

Präventive Maßnahmen der Bankaufsichtsbehörde (Art. 23 ff. RL-E)

Falls ein Finanzinstitut die Anforderungen der Capital Requirement Directive (z.B. die Eigenkapitalanforderungen) nicht oder voraussichtlich nicht mehr erfüllen wird, werden der Bankaufsichtsbehörde zusätzliche Befugnisse eingeräumt, um frühzeitig beim Institut korrigierend eingreifen zu können. Diese Befugnisse ergänzen die bereits bestehenden Befugnisse nach Art. 136 der Richtlinie 2006/48/EC (CRD). Die Aufsichtsbehörde kann beispielsweise das Institut auffordern, eine oder mehrere Maßnahmen ihres Sanierungsplans umzusetzen, sie kann das Management auffordern, Lösungsvorschläge für die jeweilige Situation zu erarbeiten, Aktionärsversammlungen einzuberufen (bzw. die Behörde kann in bestimmten Fällen direkt eine Aktionärsversammlung einberufen), Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer abzu-berufen, sie auffordern, einen Plan zur Restrukturierung der Verbindlichkeiten zu erarbeiten oder potenzielle Käufer für das Institut anzusprechen, um eine Auflösung des Instituts vorzubereiten. In bestimmten Fällen ist die Aufsichtsbehörde des Instituts sogar ermächtigt, das Management des Instituts durch einen Sonderverwalter zu ersetzen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich die finanzielle Situation des Instituts besonders signifikant verschlechtert hat, oder Fälle, in denen das Institut schwerwiegend gegen eigenes oder allgemeines Recht verstoßen hat. Der Sonderverwalter übernimmt die Aufgaben des Managements des Instituts und ist dafür verantwortlich, die finanzielle Situation des Instituts wieder zu verbessern. Im Rahmen seiner Auf-

gaben wird er nicht nur den Aktionären verantwortlich sein, sondern auch unmittelbar der Aufsichtsbehörde gegenüber, mit der er auch bestimmte Tätigkeiten abstimmen muss. Daraus ergibt sich für den Sonderverwalter unweigerlich ein Interessenkonflikt. Die Tätigkeit des Sonderverwalters nach dem Richtlinienentwurf ähnelt in ihren Aufgaben sehr stark dem Institut des Sonderbeauftragten nach § 45 c KWG, welches durch das deutsche Restrukturierungsgesetz in das Kreditwesengesetz aufgenommen worden ist.

Grundlagen und Ziele der Abwicklung eines Instituts

Die Richtlinie definiert in Art. 26 RL-E sechs spezifische Ziele im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Instituts. Diese stimmen im Wesentlichen mit den vom Financial Stability Board beschriebenen Zielen einer Bankenrestrukturierung überein. Die Abwicklung soll darauf abzielen, (i) dass kritische Funktionen des Instituts aufrechterhalten bleiben, (ii) eine signifikante Beeinträchtigung der Finanzmarktstabilität und ein Überspringen der Risiken und Probleme auf andere Institute soll vermieden werden, (iii) die Abwicklung soll nicht auf die Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln setzen, (iv) eine unnötige Zerstörung von Werten und Vermögen soll vermieden werden, (v) Anleger und Investoren, die von nationalen Einlagensicherungseinrichtungen gesichert sind, sollen geschützt werden, und (vi) Kundengelder und Kundenvermögen sollen geschützt werden.

Die Abwicklung des Instituts kann gem. Art. 27 Abs. 1 RL-E erst dann eingeleitet werden, wenn die Aufsichtsbehörde oder die Abwicklungsbehörde den Ausfall des Instituts oder die Wahrscheinlichkeit des Ausfalls feststellt, der Ausfall des Instituts vernünftigerweise innerhalb des knappen zeitlichen Rahmens nicht auf andere Weise vermieden werden kann und die Abwicklung des Instituts in öffentlichem Interesse ist. Die oben beschriebenen Abwicklungsziele sind insofern relevant, als eine Abwicklungsmaßnahme bei einem Institut dann im öffentlichen Interesse ist, wenn eines oder mehrere dieser Ziele mit der Abwicklung zu erreichen sind und dies bei einer Liquidation des Instituts im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens nicht im selben Umfang der Fall wäre. Im Hinblick auf die Frage, wann ein Institut vom Ausfall bedroht ist, werden in Art. 27 Abs. 2 RL-E einige Voraussetzungen benannt. Beispiele sind der dauerhafte Verstoß gegen die Eigenkapitalvorschriften, ein Abfallen der Vermögenswerte unter die Verbindlichkeiten des Instituts und Liquiditätsprobleme des Instituts. Die Notwendigkeit von öffentlicher finanzieller Unterstützung, mit einigen Ausnahmen, erfüllt die Voraussetzung ebenfalls. Auf Basis dieses Kriteriums müssten derzeit eine Reihe von Instituten abgewickelt werden. In Zusammenhang mit diesem Kriterium sollten deshalb sicherlich noch andere Faktoren über die Notwendigkeit der Abwicklung entscheiden.⁸

⁸ Vgl. auch: Stellungnahme der EZB vom 29. November 2012 zum Richtlinienvorschlag, CON/2012/99, ABLEU vom 12. Februar 2013, C 39/1.

In Art. 29 RL-E werden die allgemeinen Grundsätze der Bankenabwicklung zusammengefasst, die von der Abwicklungsbehörde bei der Abwicklung des Instituts zu beachten sind. Demnach sollen Verluste des Instituts zunächst von den Anteilshabern des Instituts zu tragen sein. Anschließend tragen die Gläubiger des Instituts die Verluste in der in der Richtlinie bestimmten Reihenfolge (siehe Art. 43 RL-E). Weiterhin soll grundsätzlich das Management des Instituts im Falle der Abwicklung ersetzt werden, und das Senior Management soll auch an den Verlusten des Unternehmens entsprechend der eigenen Verantwortung beteiligt werden. Schließlich gilt der Grundsatz, dass Gläubiger mit der gleichen Stellung grundsätzlich auch gleich behandelt werden sollen. Eine unterschiedliche Behandlung ist möglich, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist, insbesondere zur Wahrung der Finanzstabilität. Ebenfalls soll kein Gläubiger schlechter stehen, als er im Rahmen eines normalen Insolvenzverfahrens stehen würde. Falls eine Differenz entstehen sollte, erfolgt ein Ausgleich durch die Behörden. Zur Finanzierung kann der Restrukturierungsfonds herangezogen werden.⁹

Vor der eigentlichen Abwicklung des Instituts müssen durch einen unabhängigen Dritten die Vermögensbestände und die Verbindlichkeiten des Instituts bewertet werden, Art. 30 und 51–55 RL-E. Mit der Bewertung soll eine Einschätzung, wie hoch die Erträge jeder Klasse von Gläubigern im Falle der Insolvenz des Instituts wären, einhergehen. Diese Anforderung wird kein leichtes Unterfangen sein, wenn man berücksichtigt, dass die Märkte im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch eines Finanzinstituts in der Regel sehr volatil sind. Als einen weiteren Schritt muss vor der eigentlichen Abwicklung des Instituts das harte Kernkapital des Instituts proportional zu den Verlusten und bis zu ihrer Kapazitätsgrenze beschrieben werden. Dies bedeutet letztlich, dass hartes Kernkapital beschrieben werden muss, bevor andere Formen des Kapitals herangezogen werden. Andere Formen von Tier-1- und Tier-2-Kapital werden nicht beschrieben, wenn die entsprechenden Kapitalinstrumente eine vertragliche Abschreibung oder eine Umwandlung des Kapitals in hartes Kernkapital vorsehen. Ein Beispiel hierfür ist die Feststellung der Abwicklungsbehörde, dass das Institut die Voraussetzungen für eine Abwicklung erfüllt oder nicht mehr überlebensfähig ist, es sei denn, die Kapitalinstrumente würden ebenfalls beschrieben werden. Falls es zu einer Umwandlung dieser Instrumente in hartes Kernkapital vor der Abwicklung kommen sollte, würden folglich auch diese Instrumente, nun als hartes Kernkapital, vorrangig beschrieben werden.

Abwicklungsinstrumente und die entsprechenden Befugnisse der Behörde (Art. 31 ff. RL-E)

Der Abwicklungsbehörde stehen für die Abwicklung des Instituts vier verschiedene Abwicklungsinstrumente zu Ver-

fügung: zum ersten das Instrument der Unternehmensveräußerung, zweitens die Einrichtung einer Brückenbank, drittens die Ausgliederung von Vermögenswerten und schließlich das Instrument des sogenannten Bail-in.

Im Zusammenhang mit einer Bankenrestrukturierung versteht man unter dem Instrument der Unternehmensveräußerung den Verkauf von Anteilen, Eigentumstiteln, von allen oder nur bestimmten Vermögenswerten, Rechten oder Verbindlichkeiten oder eine beliebige Kombination derselben an einen Käufer, bei dem es sich nicht um die Brückenbank des Instituts handelt. Die Unternehmensveräußerung kann ohne die Zustimmung der Anteilshaber des abzuwickelnden Instituts oder eines Dritten erfolgen, und auch die Verfahrensvorschriften des Gesellschaftsrechts und Wertpapierrechts sind hierfür nicht einzuhalten. Die Erlöse aus dem Verkauf fließen entweder dem in Abwicklung befindlichen Institut zu, falls es nur zu einer partiellen Übertragung der Vermögenswerte des Instituts kommt, oder den Anteilshabern des Instituts, falls alle Anteile, Eigentumstitel, Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten des Instituts übertragen werden.

Das Abwicklungsinstrument des Brückeninstituts ähnelt im Wesentlichen dem Institut der Unternehmensveräußerung. Unternehmensanteile, Recht usw., werden in diesem Fall allerdings auf ein Brückeninstitut übertragen. Die Zustimmung der Anteilshaber ist ebensowenig notwendig wie die Einhaltung der Verfahrensvorschriften des Gesellschafts- oder Wertpapierrechts. Unter einem Brückeninstitut ist gem. Art. 34 Abs. 2 RL-E ein Rechtsträger zu verstehen, der ganz oder teilweise Eigentum einer oder mehrerer öffentlicher Stellen ist (z.B. die Abwicklungsbehörde) und der eigens für die Durchführung bestimmter Funktionen des in Abwicklung befindlichen Instituts oder für das Halten bestimmter oder aller Vermögenswerte des Instituts gegründet wurde. Die Idee der Brückenbank besteht darin, die überlebensfähigen Teile des abzuwickelnden Instituts von den nicht-überlebensfähigen Teilen zu trennen. Die Ersteren werden weitergeführt, die Zweiten werden abgewickelt. In der Praxis wird sich diese Trennung nicht immer eindeutig vornehmen lassen, vor allem wenn man berücksichtigt, dass eine externe Behörde diese Entscheidung in einem sehr kurzen Zeitrahmen treffen muss. Aus diesem Grund ermöglicht Art. 34 Abs. 6 RL-E unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Rückübertragung von Rechten, Vermögenswerten und Verbindlichkeiten auf das in Abwicklung befindliche Institut. Das Brückeninstitut muss im Einklang mit normalen bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften zugelassen sein. Allerdings ist das Brückeninstitut nicht auf dauerhaften Bestand ausgelegt, vielmehr legt Art. 35 Abs. 2 RL-E fest, dass die Geschäftsleitung des Brückeninstituts bestrebt sein soll, das Institut, seine Vermögenswerte, Recht oder Verbindlichkeiten unter angemessenen Bedingungen an einen oder mehrere private Erwerber zu veräußern. In diesem Sinn stellt die

⁹ Begründung zum RL-E, COM (2012) 511, 4.4.8, S. 13.

Abwicklungsbehörde den Betrieb des Brückeninstituts ein, wenn das Brückeninstitut mit einem anderen Institut verschmolzen wurde, wenn die Kapitalmehrheit des Instituts durch einen Dritten erworben wurde oder wenn alle oder weitgehend alle Vermögenswerte, Rechte oder Verbindlichkeiten des Brückeninstituts durch eine andere Person übernommen wurden. Falls seit dem Zeitpunkt der letzten Übertragung vom abzuwickelnden Institut auf das Brückeninstitut zwei Jahre vergangen sind und keiner dieser Punkte eingetreten ist, stellt die Abwicklungsbehörde automatisch den Betrieb des Brückeninstituts ein. Allerdings hat die Behörde die Möglichkeit, diese Frist unter bestimmten Bedingungen zu verlängern.

Das dritte Abwicklungsinstrument besteht in der Ausgliederung von Vermögenswerten auf eine Zweckgesellschaft. Durch dieses Instrument erhält die Behörde gem. Art. 36 RL-E die Möglichkeit, wertgeminderte oder problematische Vermögenswerte auf eine Zweckgesellschaft zu übertragen, die im Eigentum der öffentlichen Hand ist, z.B. der Abwicklungsbehörde.¹⁰ Während also das Brückeninstitut prinzipiell die überlegensfähigen Teile des abzuwickelnden Instituts aufnimmt, werden an die Zweckgesellschaft gem. Art. 36 Abs. 3 RL-E solche Vermögenswerte übertragen, deren Markt illiquide oder anderweitig problembehaftet ist, so dass eine Liquidation dieser Vermögenswerte im Rahmen eines regulären Insolvenzverfahrens für das abzuwickelnde Institut negative Auswirkungen auf den Finanzmarkt haben könnten. Dennoch bleibt es das Ziel der bestellten Vermögensverwalter der Zweckgesellschaft, die übertragenen Vermögenswerte zu einem späteren Zeitpunkt zu veräußern oder auf andere Weise eine geordnete Liquidation sicherzustellen. Ebenso wie beim Brückeninstitut kann die Abwicklungsbehörde auch hier zu einem späteren Zeitpunkt unter bestimmten Voraussetzungen eine Rückübertragung der Rechte, Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten auf das abzuwickelnde Institut vornehmen. Im Gegensatz zum Brückeninstitut gibt es für die Zweckgesellschaft allerdings keine Zweijahresfrist für die Liquidation. Dies liegt an der Natur der auf die Zweckgesellschaft zu übertragenden Vermögenswerte.

Die Regelungen zum Bail-in (Art. 37 ff. RL-E)

Unter Bail-in versteht man die Befugnis der Abwicklungsbehörden, Forderungen von nicht abgesicherten Gläubigern eines ausfallenden Instituts abzuschreiben und/oder Forderungen in Eigenkapital umzuwandeln. Nach Art. 37 Abs. 2 RL-E kann das Abwicklungsinstrument des Bail-in zur Rekapitalisierung eines die Voraussetzungen für eine Abwicklung erfüllenden Instituts in einem Umfang eingesetzt werden, der ausreichend ist, um es wieder in die Lage zu versetzen, den Zulassungsbedingungen zu genügen und die

Tätigkeiten auszuüben, für die es zugelassen wurde. Darüber hinaus kann ein Bail-in zur Umwandlung in Eigenkapital der auf eine Brückenbank übertragenen Forderungen oder Schuldtitel angewandt werden, um Kapital für die Brückenbank bereitzustellen.

Ein Bail-in kann gem. Art. 38 RL-E grundsätzlich auf alle Verbindlichkeiten eines Instituts angewandt werden. Ausgenommen sind jedoch von durch Einlagensicherungssysteme gesicherte Einlagen (z.B. Einlagen bis 100 000 Euro), abgesicherte Verbindlichkeiten, Verbindlichkeiten aus der Verwaltung von Kundenvermögen oder Kundengeldern oder aus einem Treuhandverhältnis der Bank mit einer anderen Person, Verbindlichkeiten mit einer Ursprungsfälligkeit von weniger als einem Monat und Verbindlichkeiten gegenüber Beschäftigten, Verbindlichkeiten gegenüber Geschäfts- und Handelsgläubigern aus Lieferungen und Leistungen für den täglichen Geschäftsbetrieb und Verbindlichkeiten gegenüber Steuer- und Sozialversicherungsbehörden. Verbindlichkeiten aus Derivaten sind somit grundsätzlich ebenfalls von der Möglichkeit des Bail-in erfasst, allerdings können die Abwicklungsbehörden in den Mitgliedstaaten diese ausschließen, wenn dies angezeigt ist, um die Kontinuität von kritischen Funktionen zu gewährleisten oder signifikante Auswirkungen auf die Finanzstabilität z.B. aufgrund von Ansteckungsrisiken, zu vermeiden.

Um zu gewährleisten, dass das Abwicklungsinstrument des Bail-in auch effektiv angewandt werden kann, müssen Institute in Zukunft gem. Art. 39 RL-E einen gewissen Mindestbetrag an bail-in-fähigen Verbindlichkeiten vorhalten. Dieser aggregierte Betrag an Eigenmitteln und abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten wird ausgedrückt als Prozentanteil der gesamten Verbindlichkeiten des Instituts. Die Mindesthöhe der vorzuhaltenden bail-in-fähigen Verbindlichkeiten richtet sich u.a. nach Größe, Geschäftsmodell und dem Risikoprofil des Instituts sowie den potenziellen Risiken für das Finanzsystem aus dem Ausfall des jeweiligen Instituts. Daran zeigt sich, dass die Höhe an vorzuhaltenden bail-in-fähigen Verbindlichkeiten von Institut zu Institut unterschiedlich sein kann.

Falls es zu einer Anwendung des Bail-in-Abwicklungsinstruments kommen sollte, legt die Richtlinie fest, welche Instrumente zuerst abgeschrieben bzw. umgewandelt werden sollen. An erste Stelle der entsprechenden Regelung in Art. 43 Abs. 1 RL-E stehen die Instrumente des harten Kernkapitals, das proportional bis zu seiner Kapazitätsgrenze abgeschrieben wird. Vor Anwendung des Bail-in müssen deshalb zunächst die Anteilseigner einen Verlust auf ihre Anteile hinnehmen. An zweiter Stelle stehen die Instrumente des zusätzlichen Kernkapitals, bei denen es sich um Verbindlichkeiten handelt, sowie das Ergänzungskapital, an dritter Stelle stehen die nachrangigen Verbindlichkeiten, bei denen es sich nicht um zusätzliches Kernkapital oder Ergän-

¹⁰ Begründung zum RL-E, COM (2012) 511, 4.4.10, S. 15.

zungskapital handelt, An letzter Stelle stehen alle anderen nach Art. 38 RL-E abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten, bei denen es sich um vorrangige Verbindlichkeiten handelt. Soweit es zu einer Umwandlung von abschreibungsfähigen Verbindlichkeiten in Stammanteile oder andere Eigentumstitel kommt, hat diese Umwandlung gem. Art. 45 Abs. 1 RL-E nach bestimmten Grundsätzen zu erfolgen. Hierbei ist zum einen von Bedeutung, dass der Umwandlungssatz den betroffenen Gläubiger angemessen für den Verlust, der ihm durch die Wahrnehmung der Umwandlung entstanden ist, entschädigen soll. Weiter soll auf vorrangige Verbindlichkeiten ein höherer Umwandlungssatz angewandt werden als auf nachrangige Verbindlichkeiten. Hierdurch soll der Priorität der vorrangigen Verbindlichkeiten gegenüber den nachrangigen Verbindlichkeiten im Falle einer Liquidation Rechnung getragen werden.

Ein Bail-in Verfahren soll nach den Regelungen der Richtlinie nicht alleinstehend stattfinden. Vielmehr geht mit der Anwendung der Regelungen zum Bail-in die Bestellung eines Verwalters einher, der zunächst gem. Art. 47 RL-E mit der Erstellung eines Reorganisationsplans beauftragt wird. Dieser Plan muss darauf abzielen, innerhalb eines angemessenen Zeitraums, die langfristige Existenzfähigkeit des Instituts oder von Teilen davon wiederherzustellen. Hierfür muss der Plan neben einer Analyse der Ursachen für die Probleme des Instituts auch die Maßnahmen beschreiben, die die langfristige Tragfähigkeit des Instituts wiederherstellen sollen. Hierzu können die Reorganisation der Tätigkeit des Instituts, die Aufgabe von Verlustgeschäften, die Umstrukturierung von bestehenden Tätigkeiten und die Veräußerung von Vermögenswerten oder Geschäftsbereichen gehören. Dieser Plan ist von der Abwicklungsbehörde zu bewerten und zu genehmigen. Wenn der Reorganisationsplan von der Behörde genehmigt ist, hat der Verwalter den Plan umzusetzen.

Die Regelungen des Bail-in müssen von den Mitgliedstaaten spätestens ab 1. Januar 2018 angewendet werden. Es gibt also eine relativ lange Übergangsfrist.

Die Finanzierung der Bankenrestrukturierung

Am Ende dieses Beitrags stellt sich natürlich die Frage, wer eine eventuell durchzuführende Bankenabwicklung finanzieren soll. Die Richtlinie stellt an verschiedenen Stellen klar, dass es nicht der Steuerzahler sein soll. Stattdessen sollen die Abwicklungskosten primär auf die Anteilseigner und die Gläubiger des Instituts verteilt werden.¹¹ In der Praxis ist jedoch damit zu rechnen, dass weitere Kosten im Rahmen des Abwicklungsverfahrens anfallen, für die zusätzliche Finanzierungsquellen bereitstehen müssen. Aus diesem Grund werden Mitgliedstaaten verpflichtet, einen nationalen Ab-

wicklungsfinanzierungsmechanismus zu etablieren, einen Restrukturierungsfonds. Dieser Fonds kann gem. Art. 92 RL-E zur Besicherung der Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten des in Abwicklung befindlichen Instituts eingesetzt werden, zur Gewährung von Darlehen an dieses Institut, zum Erwerb von Vermögenswerten des in Abwicklung befindlichen Instituts oder zur Liquiditätsausstattung des Brückeninstituts. Der Fonds wird von der Finanzwirtschaft selbst finanziert und soll spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie über Mittel in Höhe von 1% der Einlagen aller in dem jeweiligen Land zugelassenen Kreditinstitute verfügen. Bei einem Einlagenstand aller Kreditinstitute in Deutschland von rund 1 829 Mrd. Euro ergibt sich somit eine Zielgröße für den deutschen Fonds von rund 18 Mrd. Euro.¹² Ohne hier auf die Details der Beitragserhebung einzugehen, wird in der Richtlinie klargestellt, dass der Fonds grundsätzlich ex ante finanziert sein soll. Darüber hinaus besteht noch die Möglichkeit, gem. Art. 95 RL-E außerordentliche nachträgliche Beiträge von den Kreditinstituten zu erheben, falls die vorab eingezahlten Mittel des Fonds nicht ausreichen. Als dritte Finanzierungsquelle sollen die nationalen Restrukturierungsfonds das Recht erhalten, bei den Fonds der anderen Mitgliedstaaten Kredite aufzunehmen, falls die vorab eingezahlten Mittel nicht ausreichen und Mittel durch die Erhebung zusätzlicher Beiträge unmittelbar nicht verfügbar sind. Dieser Aspekt der Finanzierung der Restrukturierungsfonds ist sehr kontrovers, weil dadurch letztlich die Finanzierung der Bankenabwicklung ein Stück weit vergemeinschaftet wird. Schließlich wird den Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen freigestellt, die Mittel der nationalen Einlagensicherung auch für die Zwecke der Finanzierung der Bankenabwicklung zu verwenden.

Anforderungen an den europäischen Restrukturierungsmechanismus als Teil der Bankenunion

Oben wurde bereits bemerkt, dass die Richtlinie der Kommission im Zuge der Arbeiten für die Errichtung der Bankenunion in der Eurozone noch ergänzt werden wird. Die Kommission möchte in der zweiten Hälfte des Jahres einen Gesetzesvorschlag für einen Einheitlichen Restrukturierungsmechanismus, den Single Resolution Mechanism (SRM), vorlegen. Es stellt sich die Frage, welche Anforderungen an den SRM im Rahmen der Bankenunion zu stellen sind, damit dieser effektiv arbeiten kann. Im Folgenden sollen einige Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines SRM untersucht werden.

Bei welcher Behörde sollte der SRM angesiedelt werden?

Für die Aufgabe der Zentralbehörde des SRM kommen, wie beim SSM, verschiedene Behörden in Betracht. Einmal

¹¹ Begründung zum RL-E, COM (2012) 511, 4.4.15, S. 18.

¹² Vgl. Monatsbericht der Bundesbank vom März 2013, Statistikteil, S. 25.

könnte die EZB neben ihrer Aufgabe als Bankaufsichtsbehörde der Eurozone auch noch die Funktion der Restrukturierungsbehörde übernehmen. Obwohl die EZB aufgrund ihrer Kenntnis des Bankensektors hierzu theoretisch in der Lage wäre, ist hiervon eindeutig abzuraten. Die Restrukturierung von Banken hat enorme Auswirkungen auf die jeweils betroffenen Staaten und deren Wirtschaft. Aus diesem Grunde ist im Falle der Restrukturierung einer Bank eine enge Abstimmung mit den nationalen Finanzministerien notwendig, weil möglicherweise Steuergelder für die Restrukturierung mobilisiert werden müssen. Im Ergebnis würde die EZB durch den Einbezug in die Bankenrestrukturierung noch stärker in ihrer Unabhängigkeit beeinträchtigt, als es bereits durch die anstehende Aufsichtstätigkeit der Fall ist. Dies muss vermieden werden.

Eine andere Möglichkeit besteht in der Beauftragung der European Banking Authority (EBA) mit dieser Aufgabe. Gegen die EBA spricht aber vor allem deren gesamteuropäischer (EU) Auftrag, der leicht in Konflikt mit einer speziellen Funktion beschränkt auf die Eurozone kommen kann.

Eine andere bestehende Behörde, die in Frage käme, ist der European Stability Mechanism (ESM). Der ESM wurde gegründet, um Nationalstaaten der Eurozone, die Finanzierungsprobleme haben, einen Hilfsmechanismus bereitzustellen. Obwohl der ESM für die Mitgliedstaaten der Eurozone geschaffen wurde, werden Mittel auch für die Rekapitalisierung von Banken bereitgestellt. Bislang zumindest erfolgte aber noch keine direkte Finanzierung von Banken, die Mittel fließen bislang immer über den jeweiligen Mitgliedstaat.¹³ Inhaltlich wäre der ESM sicherlich geeignet, die Aufgaben einer europäischen Restrukturierungsbehörde zu übernehmen. Gegen den ESM spricht allerdings, dass er organisatorisch auf Hilfsmaßnahmen für Mitgliedstaaten der Eurozone zugeschnitten ist und sein Entscheidungsfindungsprozess deshalb sehr stark auf politische Erwägungen Rücksicht nehmen muss. Falls der ESM als Bankenrestrukturierungsbehörde etabliert werden soll, müsste der organisatorische Aufbau des ESM für die Aufgaben der Bankenrestrukturierung politisch unabhängiger sein, um wirklich effektiv arbeiten zu können.

Als letztes kommt natürlich noch in Betracht, eine neue Behörde aufzubauen. Punkte, die gegen bestehende Behörden sprechen, treffen in diesem Fall natürlich nicht zu, allerdings könnte man dann natürlich auch nicht die bereits gewonnenen Erfahrungen dieser Behörden nutzen. Ob dies so schwer wiegt, ist zu klären. Letztlich bietet eine neue Behörde die Möglichkeit, einen neuen Start für eine neue Aufgabe zu machen. Es würde aber durchaus sinnvoll sein, die neue Behörde an den ESM zu koppeln, da der ESM als eu-

ropäischer Teil eines finanziellen Back-stop für die Arbeit der europäischen Restrukturierungsbehörde hilfreich sein könnte (siehe unten).

Wie ist die Arbeit zwischen den nationalen und der europäischen Restrukturierungsbehörde aufzuteilen?

Für diese Frage kommt in Betracht, dass die neue europäische Behörde in Zukunft für sämtliche Banken der Eurozone als Restrukturierungsbehörde fungiert. Dies widerspräche allerdings dem in Art. 5 EUV festgelegten Subsidiaritätsprinzip. Aber auch fachlich würde es sinnvoller sein, die Aufgabenverteilung bei der Bankenrestrukturierung an die Aufgabenverteilung bei der Bankaufsicht zu orientieren. Aus diesem Grund sollte die europäische Behörde unmittelbar nur für Banken zuständig sein, die direkt von der EZB beaufsichtigt werden. Die nationalen Restrukturierungsbehörden würden sich um die restlichen Banken kümmern. Gleichzeitig sollte aber die Arbeit der nationalen Behörden über den SRM koordiniert werden, um eine Harmonisierung der praktischen Tätigkeit zu gewährleisten. Es ist nicht unbedingt notwendig, die Tätigkeit der nationalen Abwicklungsbehörden in dem Einheitlichen Restrukturierungsmechanismus (SRM) komplett aufgehen zu lassen. Vielmehr könnte man den nationalen Abwicklungsbehörden noch mehr Autonomie zugestehen als den Aufsichtsbehörden im Rahmen des SSM. Dies begründet sich vor allem daraus, dass die finanzielle Verantwortung für die Banken, die weiterhin von den nationalen Aufsichtsbehörden im Rahmen des SSM beaufsichtigt werden, bei den Mitgliedstaaten verbleiben und nicht vergemeinschaftet werden sollte (siehe unten). Deshalb sollten auch die Abwicklungsbehörden im Rahmen des harmonisierten Restrukturierungsrechts bestimmte autonome Entscheidungsbefugnisse behalten dürfen. Eine starke Koordinierung auch dieser Behörden ist aber sicherlich notwendig.

In welchen Bereichen ist mit Anpassungen des Restrukturierungsrechts zu rechnen?

Der von der Kommission vorgelegte Richtlinienentwurf zielt darauf ab, nationalstaatlich organisierte Restrukturierungsregimes zu harmonisieren und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Abwicklungsbehörden zu verbessern. Der RL-E organisiert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit über europäische Abwicklungskollegien. Es ist zweifelhaft, ob sich diese Gremien in Krisensituation als effektiv erweisen, da sie letztlich eher koordinierend tätig sein werden. Insbesondere in Fällen, in denen Maßnahmen Kosten für den nationalen Steuerzahler verursachen können, wird die jeweilige Behörde auch autonome Entscheidungsbefugnisse für sich beanspruchen. Der Single Resolution Mechanism sollte dagegen so aufgestellt sein, dass die europäische Abwicklungsbehörde unmittelbar für solche Institute zuständig ist, die durch die EZB im Rahmen des SSM

¹³ Vgl. hierzu: Rekapitalisierung der spanischen Banken, <http://www.esm.europa.eu/about/assistance/spain/index.htm>.

direkt beaufsichtigt werden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um große, grenzüberschreitend tätige Banken. In diesen Fällen sollte die europäische Abwicklungsbehörde anstelle der nationalen Abwicklungsbehörden zuständig sein und unmittelbar tätig werden können. Auf diese Weise kann am effektivsten eine grenzüberschreitende Bankenabwicklung organisiert werden.

Eine andere Frage betrifft die Einsatzmöglichkeit für das Abwicklungsinstrument Bail-in. Wie oben beschrieben, ist das Abwicklungsinstrument des Bail-in bereits nach dem RL-E verfügbar. Die Kommission hat für dieses Instrument eine Übergangsfrist bis zur verbindlichen Einführung bis 1. Januar 2018 eingeräumt. Diese Frist ist zu lange, wenn man berücksichtigt, dass auch Banken, die Hilfen des ESM beanspruchen, der direkten Aufsicht durch die EZB unterliegen sollen und diese Aufsicht bereits im Frühjahr 2014 beginnen soll. Ohne Zweifel muss die Einführung des Bail-in als Abwicklungsinstrument gut vorbereitet werden. Es wird notwendig sein, die praktischen Auswirkungen auf die Finanzindustrie im Ganzen sowie auf die Derivatmärkte im Speziellen zu untersuchen. Im Zusammenhang mit dem SRM als Teil der Bankenunion wird sich auch zeigen, wie ernsthaft die Beteiligung der Anteilseigner und der Gläubiger an einer Bankenrestrukturierung zur Entlastung der öffentlichen Hand tatsächlich angestrebt wird. Nach der Anwendung des Bail-in im Rahmen des Zypern-Rettungspakets waren zu diesem Thema zwiesprüchliche Äußerungen zu vernehmen. Der Chef der Eurogruppe, Jeroen Dijsselbloem, hatte zunächst davon gesprochen, dass die Beteiligung der Anteilseigner und Gläubiger, im Zweifel auch der nicht-versicherten Anleger, als Modell für zukünftige Staats- und Bankenrettungen dienen kann.¹⁴ Nachdem sofort einige europäische Staats- und Regierungschefs dieser Auffassung widersprochen hatten, zeigt sich auch die EZB in dieser Frage gespalten.¹⁵ Wenig erstaunlich ist, dass der EU-Kommissar Barnier Dijsselbloem zur Seite gesprungen ist, hat er doch in dem von ihm vorgelegten und in diesem Artikel diskutierten Richtlinienentwurf gerade solche Bail-ins vorgeschlagen. Es liegt nahe, dass die ablehnenden Stellungnahmen darauf abzielen, Bail-ins bei den anstehenden Restrukturierungen von Banken in anderen Ländern der Peripherie zu verhindern.¹⁶ Wenn allerdings weder Anteilseigner noch Gläubiger im Notfall herangezogen werden können, bleibt wohl nur noch die öffentliche Hand als Finanzierungsquelle. Wenn somit das Risiko der Finanzierung von Bankenrestrukturierungen durch die öffentliche Hand in Zukunft reduziert werden soll, ist der Bail-in ein unverzichtbares Instrument. Der Bail-in wurde auch im Rahmen der Verhandlungen

zur Restrukturierungsrichtlinie nicht grundsätzlich in Frage gestellt, auch nicht von Staats- und Regierungschefs, die Dijsselbloems Stellungnahme zu Zypern widersprochen haben. Es sollte deshalb in jedem Fall Teil des Restrukturierungsrechts der Bankenunion sein. Ohne Zweifel ist jedoch ein Bail-in kein Allheilmittel, sondern ein zweischneidiges Schwert. Aus der Bemerkung von Dijsselbloem konnte man sehen, dass allein die Ankündigung des Bail-in als Standard für künftige Bankrestrukturierungen Bankaktien auf Talfahrt geschickt hat. Das Risiko eines Bail-in wird ebenfalls die Refinanzierung von Banken in Zukunft teurer machen, was sich wiederum auf die Realwirtschaft auswirken wird. Um größere Verwerfungen im Bankensektor zu vermeiden, sollte die Einführung dieses Instruments gut vorbereitet sein.

Wie sollte der finanzielle Back-stop für Bankenrestrukturierungen in der Bankenunion organisiert sein?

Die politisch wohl strittigste Frage wird sein, wer zahlt für Restrukturierungsmaßnahmen, wenn die Gelder aus dem Restrukturierungsfonds nicht ausreichen. Die Notwendigkeit eines finanziellen Back-stop durch den nationalen bzw. europäischen Steuerzahler für Restrukturierungen ist unbestritten, fraglich ist allerdings, wie dies im Rahmen eines SRM organisiert sein sollte. Als Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage sollte der Grundsatz dienen, dass Aufsicht und finanzielle Verantwortung für die Banken zusammenliegen sollten. In diesem Sinne ist es richtig, wenn für die Banken, die weiterhin direkt durch die nationalen Behörden beaufsichtigt werden, die Mitgliedstaaten selbst den finanziellen Back-stop organisieren, eine europäische Verantwortung für diese Banken ist nicht notwendig und scheidet somit aus. Schwieriger ist die Frage zu beantworten, wie man dieses Thema für Banken regelt, die künftig durch die EZB direkt beaufsichtigt werden. Hier muss einmal vermieden werden, dass ein Anreiz besteht, die Aufsicht über marode Banken einfach an die EZB zu übergeben, um die finanziellen Folgen für die mögliche Restrukturierung zu vergemeinschaften. Auf der anderen Seite ist ebenso schwer vorstellbar, dass die Aufsicht bei den Banken europäisch organisiert ist, während die finanzielle Verantwortung für die Banken voll in nationaler Hand bleibt. Probleme und Schuldzuweisungen sind in beiden Konstellationen vorprogrammiert. Um dies zu vermeiden, sollte Folgendes gelten. Einmal sollte sichergestellt werden, dass vor Übergabe der Aufsicht von der nationalen Behörde an die EZB die finanzielle Situation der jeweiligen Bank bereinigt worden ist, notfalls auf Kosten des jeweiligen Mitgliedstaats. Hierfür sollten allgemeingültige Qualitätskriterien für Banken entwickelt werden, die die Institute erfüllen müssen, bevor sie der Aufsicht durch die EZB übergeben werden. Die Vorabkontrolle sollte durch die EBA erfolgen. Darüber hinaus sollte der Back-stop für Bankenrestrukturierungen bei Banken, die durch die EZB beaufsichtigt werden, nicht allein durch die Gemeinschaftsebene (Eurozone) erfolgen, sondern kombi-

¹⁴ Vgl. hierzu Reuters: <http://uk.reuters.com/article/2013/03/25/uk-euro-group-cyprus-dijsselbloem-idUKBRE92O0IL20130325>.

¹⁵ Vgl. hierzu Reuters: <http://www.reuters.com/article/2013/03/29/us-eurozone-cyprus-ecb-knot-idUSBRE92S05P20130329>.

¹⁶ Vgl. hierzu: <http://m.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/debatte-ueber-rettungsmodell-hollande-und-rajoy-zypern-ist-einmaliger-fall-12129716.html>.

niert durch den Sitzstaat der Bank und durch die Gemeinschaftsebene. Eine signifikante Beteiligung des Sitzstaats der Bank (über die Beteiligung auf Gemeinschaftsebene hinaus) ist gerechtfertigt, da trotz einer europäischen Bankaufsicht, die Nationalstaaten weiterhin einen enormen Einfluss nehmen können auf Teile des Rechtsrahmens, in dem ihre Banken agieren. In diesem Sinn ist es richtig, wenn sie auch weiterhin den größten Anteil der Lasten für diese Banken tragen. Für diese Lösung spricht ebenfalls, dass die lokale Wirtschaft des jeweiligen Mitgliedstaats auch bei Großbanken der größte Nutznießer von Dienstleistungen der Bank ist. Der erhöhte nationalstaatliche Anteil am Back-stop für die durch die EZB beaufsichtigten Banken des jeweiligen Mitgliedstaats, sollte auf Basis noch zu definierender Kriterien vorab exakt festgelegt werden. Ein Anhaltspunkt für eine Kostenaufteilungen zwischen Sitzstaat und dem Rest der Eurozone kann beispielsweise die Höhe der Assets der Bank im Sitzstaat im Vergleich zu den Gesamtassets der Bank sein. Durch die fortbestehende finanzielle Teilverantwortung des Sitzstaats könnte man vermeiden, dass Anreize entstehen, die Aufsicht für Banken bei der EZB vergleichsweise günstig abzuladen. Auf der anderen Seite würde man die politische Akzeptanz der Bankenunion in den potenziellen Geberländern erhöhen.

Der Text basiert auf einem Vortrag im Rahmen des Colloquium politicum – Forum Recht in der Universität Freiburg am 14. Januar 2013.



Dietrich Murswiek*

Die »Rettungsschirme« – Sachverhalt und politische Stellungnahme

Skizze der Rettungspolitik

Vor rund drei Jahren begann die sogenannte »Euro-Rettung«. Bevor ich sie verfassungsrechtlich analysiere, möchte ich kurz in Erinnerung rufen, was seither geschehen ist: Griechenland war pleite und bekam im Frühjahr 2010 ein erstes »Rettungspaket« im Umfang von 110 Mrd. Euro.¹ Solche Hilfeleistungen galten damals als verboten.² Zumindest waren sie unvereinbar mit dem Prinzip, dass jeder Eurostaat zwar einerseits seine Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nach eigenen Präferenzen gestaltet, andererseits aber für die Finanzierung seines Staatshaushalts die alleinige Verantwortung trägt. Deshalb sollte, wie der Bundestag ausdrücklich beschloss, das Griechenland-Rettungspaket ein einmaliger Ausnahmefall sein, der nicht in einen Mechanismus für weitere notleidende Staaten führe (vgl. BT-Drs. 17/1641, S. 1).

Nur zwei Tage nach diesem Beschluss, in der Nacht von Sonntag, dem 9. Mai, auf Montag, den 10. Mai 2010, beschlossen der Rat der EU und die dort vereinigten Vertreter der Eurostaaten den Europäischen Stabilisierungsmechanismus, den damals sogenannten »Euro-Rettungsschirm«. Jetzt wurden für alle klammen Staaten Finanzhilfen im Umfang von 750 Mrd. Euro bereitgestellt, der größte Teil im Rahmen der von den Eurostaaten gegründeten European Financial Stabili-

sation Facility (EFSF). Deutschland übernahm eine Bürgschaft für 147,6 Mrd. Euro. Die Rettungspolitiker erzählten uns, dass es niemals nötig sein werde, den »Rettungsschirm« in Anspruch zu nehmen; er diene nur dazu, die Kapitalmärkte zu beruhigen (vgl. z.B. Regling 2010). Bald wurde er doch in Anspruch genommen, von Irland, von Portugal, von Griechenland, das ein zweites Rettungspaket bekam, dann von Spanien, und jetzt steht Zypern in der Warteschlange. Den Steuerzahler würde das ganze nichts kosten, so sagte man uns; der Staat würde an den Zinsen der Hilfskredite sogar verdienen (vgl. z.B. Regling 2010). Dabei war von vornherein offensichtlich, dass jedenfalls Griechenland die Hilfsdarlehen nie würde zurückzahlen können. Die Bundestagsabgeordneten glaubten es fast alle trotzdem und stimmten zu. Da das Volumen des Rettungsschirms viel zu klein war, um auch größere Länder zu retten, wurde im Herbst 2011 beschlossen, die Garantiesumme der EFSF auf rund 780 Mrd. Euro fast zu verdoppeln.³ Das erhöhte die deutsche Gewährleistung auf rund 253 Mrd. Euro. Seit dem ersten Griechenland-Rettungspaket, dem ja keine weiteren Pakete folgen sollten, wurde der deutsche Einsatz innerhalb von eineinhalb Jahren mehr als verzehnfacht.

Der Europäische Stabilisierungsmechanismus wurde als Notstandsmaßnahme gerechtfertigt und sollte nach drei Jahren beendet sein. Eine Verlängerung, versicherte die Bundesregierung den Bürgern, werde es auf keinen Fall geben. Es war kein Jahr vergangen, da schlossen die Eurostaaten einen völkerrechtlichen Vertrag zur Gründung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, des ESM, der unkündbar ist und ohne zeitliche Begrenzung den vorläufigen Rettungsschirm ersetzt.

* Prof. Dr. Dietrich Murswiek ist Professor für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht der Universität Freiburg.

¹ Daran war Deutschland mit 22,4 Mrd. Euro beteiligt.

² Wie der ganz überwiegende Teil der rechtswissenschaftlichen Literatur hat auch das BVerfG Art. 125 AEUV als Hilfeleistungsverbot (»Bail-out-Verbot«), nicht lediglich als Verneinung einer Hilfeleistungspflicht, verstanden, BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – ESM, Abs.-Nr. 232 f. Der EuGH hat jetzt im Fall Pringle anders entschieden, Urteil vom 27. November 2012 – Rs. C-370/12, Rn. 129 ff.. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

³ Die Erhöhung des Garantierahmens sollte das effektive Ausleihvolumen auf die Höhe des bisherigen nominalen Garantievolumens steigern, Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten vom 11. März 2011, Nr. 5; vgl. auch BT-Drs. 17/6916, S. 1, 4; EFSF-Rahmenvertrag (geänderte Fassung), Präambel, 2. Erwägungsgrund.

Im Oktober 2012 ist der ESM-Vertrag in Kraft getreten. Der ESM hat den Zweck, Eurostaaten, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche drohen, sogenannte »Stabilitätshilfen« bereitzustellen, wenn dies zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt und seiner Mitgliedstaaten unabdingbar ist (Art. 3 ESMV). Stabilitätshilfen sind in erster Linie Darlehen an Problemstaaten. Außerdem stehen als Instrumente der Stabilitätshilfe vorsorgliche Kreditlinien, Finanzhilfen zur Rekapitalisierung von Finanzinstituten, sowie Primär- und Sekundärmarkt-Unterstützungsfazilitäten – d.h. vor allem Ankäufe von Staatsanleihen der Problemstaaten – zur Verfügung.

Der ESM ist mit einem Stammkapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet. Davon haben die Mitgliedstaaten 80 Mrd. Euro einzuzahlen. Der Rest ist abrufbares Kapital. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis zur Höhe ihres Kapitalanteils weiteres Kapital einzuzahlen, wenn dieses vom zuständigen ESM-Organ abgerufen wird (Art. 9 ESMV). Deutschland ist am ESM mit rund 27%, also mit rund 190 Mrd. Euro, beteiligt, von denen rund 22 Mrd. Euro anfänglich einzuzahlen und rund 168 Mrd. Euro zum Abruf bereitzustellen sind.

Das anfängliche Ausleihvolumen des ESM beträgt nach dem Vertrag 500 Mrd. Euro einschließlich der ausstehenden EFSF-Stabilitätshilfe (Präambel Erwägungsgrund 6). Den Bürgern wurde der ESM zunächst damit schmackhaft gemacht, dass er die Risiken für die nationalen Haushalte nicht erhöhen, sondern die bereits mit der EFSF übernommenen Verpflichtungen verstetigen solle. Daher bestimmt der Vertrag, dass in der Übergangsphase bis zur vollständigen Abwicklung der EFSF sich die konsolidierte Darlehensvergabe von ESM und EFSF auf 500 Mrd. Euro beläuft (Art. 39 ESMV). Auch dieses Versprechen wurde nicht eingehalten. Die Präambel des Vertrages sah bereits vor, dass noch vor Inkrafttreten des Vertrages die Angemessenheit des konsolidierten Ausleihvolumens neu bewertet werde. Aus Sicht vieler Rettungspolitiker sind 500 Mrd. Euro viel zu wenig. Sie forderten die Verdoppelung oder noch mehr. Die Bundesregierung bremsste wie üblich, aber verhinderte – wie ebenfalls üblich – die Erhöhung nicht. Beschlossen wurde, dass in der Übergangszeit – die EFSF beendet ihre Tätigkeit Mitte 2013 – die Töpfe beider »Rettungsschirme« zur Verfügung stehen, also nicht nur 500 Mrd. Euro, sondern 970 Mrd. Euro. In der Öffentlichkeit wurde der Eindruck erweckt, dass es sich nur um eine zeitlich begrenzte Risikoerhöhung handele, die nur ein halbes Jahr andauere. Die von der EFSF ausgereichten Darlehen haben aber überwiegend lange Laufzeiten von bis zu 30 Jahren. Dafür haften die beteiligten Staaten bis zum Ende dieser Laufzeiten und nicht nur bis Mitte 2013.

Aber auch eine Billion Euro werden nicht ausreichen, wenn die spanische Bankenkrise voll durchschlägt oder auch noch Italien gerettet werden muss. Daher sieht der ESM-Vertrag

die Möglichkeit von Kapitalerhöhungen vor. Sie werden vom Gouverneursrat beschlossen, bedürfen aber parlamentarischer Zustimmung in den Mitgliedstaaten (Art. 10 ESMV).

Die Rettungspolitik erschöpft sich im Übrigen nicht in diesen von den Eurostaaten installierten »Rettungsschirmen«.

Im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Einrichtung des Euro-Stabilisierungsmechanismus begann die Europäische Zentralbank, Staatsanleihen der Problemstaaten anzukaufen, die außer der EZB niemand haben will, bis jetzt für rund 208 Mrd. Euro (vgl. EZB 2013). Die Verluste tragen die Steuerzahler der Mitgliedstaaten, anteilmäßig wiederum am meisten die Deutschen, nämlich in Form ausbleibender Gewinnüberweisungen oder in Form notwendiger Kapitalerhöhungen der EZB. Im August 2012 hat die EZB angekündigt, künftig in unbegrenzter Höhe Staatsanleihen von Problemstaaten auf dem Sekundärmarkt zu kaufen, wenn dies zur Herstellung eines angemessenen Zinsniveaus notwendig sei und wenn die Staaten sich einem Anpassungsprogramm des ESM beziehungsweise der EFSF unterworfen haben.

Hinzu kommen die Target-Verbindlichkeiten, die die Problemländer im Eurosystem haben. Seit 2007 sind im Target-System Verbindlichkeiten der Problemstaaten in Höhe von über 800 Mrd. Euro entstanden (vgl. ifo Haftungspegel 2013). Dabei handelt es sich vereinfacht gesagt um Überziehungskredite, die die Zentralbanken der Eurostaaten im Eurosystem in Anspruch nehmen.

Das Gesamtvolumen all dieser Rettungsmaßnahmen beträgt mehr als 2 000 Mrd. Euro. Für Deutschland errechnet sich daraus ein Haushaltsrisiko in Höhe von 731 Mrd. Euro (vgl. ifo Haftungspegel 2013). Das ist aber noch nicht einmal der worst case, denn diese Summe umfasst nicht die Risiken, die aus dem Ausfall von Zinszahlungen entstehen. Außerdem ist noch nicht berücksichtigt, dass das Ausleihvolumen des ESM ohne Kapitalerhöhung jederzeit von jetzt 500 auf 700 Mrd. Euro erhöht werden oder sogar über das Stammkapital hinaus gehebelt werden kann.

Für Deutschland ergeben sich aus der augenblicklichen Situation der Rettungspolitik somit Risiken, deren Volumen einen ganzen Bundeshaushalt um ungefähr das Dreifache übersteigt, zumindest wenn man den kreditfinanzierten Haushaltsanteil außer Betracht lässt.

Politischer Hintergrund meiner juristischen Analyse

Ist diese Rettungspolitik mit dem Grundgesetz vereinbar? Das ist das Thema meiner folgenden Überlegungen. Auf die Vereinbarkeit mit der europäischen Währungsverfassung kann ich aus Zeitgründen nur am Rande eingehen, soweit dies für mein Grundgesetz-Thema erforderlich ist.

Ich möchte Ihnen im Folgenden eine juristische Analyse bieten. Es geht mir also nicht um politische und ökonomische Bewertungen. Es ist aber ein Gebot wissenschaftlicher Redlichkeit, offenzulegen, dass ich zur »Euro-Rettung« nicht als abgehoben-neutraler, sondern als engagierter Wissenschaftler Stellung nehme. Daher muss ich doch ein paar knappe politische Bemerkungen vorausschicken, um die politische Motivation meiner rechtswissenschaftlichen Beschäftigung mit diesem Thema anzudeuten.

Ich bin der Prozessvertreter des Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler im Verfassungsprozess gegen den ESM und war es bereits im Verfahren gegen den vorläufigen »Rettungsschirm«. Gauweiler und ich sind der Überzeugung, dass die Rettungspolitik nicht nur verfassungswidrig, sondern auch politisch falsch und unverantwortlich ist.

Die Rettungspolitik lebt von Lügen und Irreführungen. Das beginnt schon mit den Begriffen »Rettung Griechenlands«, »Rettung Portugals« usw.. Gerettet werden nicht Griechenland und Portugal und erst recht nicht die Griechen und Portugiesen. Gerettet werden die Gläubiger Griechenlands und Portugals, und das sind vor allem Großbanken und Großspekulant (vgl. z.B. Otte 2011). Die Rettungspolitik setzt Hunderte von Milliarden an Steuergeldern aufs Spiel, um Großinvestoren vor Verlusten zu schützen. Griechische Multimillionäre bringen ihr Vermögen, das sie unversteuert erworben haben, ins Ausland und treiben die Immobilienpreise in London und Berlin in die Höhe, während deutsche und holländische Krankenschwestern und Schornsteinfeger mit ihren Steuergeldern die Rettungsaktionen finanzieren. Die Rettungspolitik hat eine gigantische Vermögensumverteilung in Gang gesetzt, von unten nach oben – von den unteren und mittleren Bevölkerungsschichten, die mit Steuerzahlungen, Rentenkürzungen und schließlich mit inflationärer Zerstörung von Sparvermögen das Ganze finanzieren müssen, zu den Superreichen, die mit hohen Risiken Milliardengewinne einfahren und bei Fehlschlag ihrer Spekulationen von den Rettungsschirmen aufgefangen werden. Für mich ist es unfassbar, dass politische Parteien, die sich dem Sozialstaat und der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet fühlen, eine solche Politik tragen und unterstützen.

Der verfassungsrechtliche Maßstab

Art. 38 Abs. 1 und 2 GG

Nun aber zum Verfassungsrecht. Eine Verfassungsbeschwerde ist nur zulässig, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, durch die angegriffene Maßnahme in seinen eigenen Grundrechten verletzt zu sein. Es ist zwar denkbar und auf längere Sicht wahrscheinlich, dass die »Euro-Rettung« das private Eigentum tangiert, indem die finanziellen Lasten,

die der Staat sich aufbürdet, letztlich durch Entwertung von Sparguthaben und Rentenansprüchen weginflationiert werden. Das Bundesverfassungsgericht vertritt aber die Auffassung, dass dieses Vorbringen gegenwärtig nicht zulässig sei, weil derzeit keine so massiven Auswirkungen auf die Geldwertstabilität erkennbar seien, dass eine Verletzung der Eigentumsgarantie in Betracht käme.⁴ Als Maßstabnorm für die Kontrolle rettungspolitischer Maßnahmen kommt daher nur Art. 38 GG in Betracht. Diese Norm garantiert dem Wortlaut nach nur das Wahlrecht zum Bundestag. Das Bundesverfassungsgericht hat ihr jedoch ein sehr viel weitergehendes Recht auf Teilhabe an der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt entnommen.

Budgethoheit und Haushaltsverantwortung

Somit ist das nach Art. 79 Abs. 3 GG unabänderliche Demokratieprinzip Kontrollmaßstab auch für die »Euro-Rettung«.⁵ Ein unverzichtbarer Bestandteil des Demokratieprinzips ist die Haushaltsautonomie des Parlaments. Art. 38 GG ist daher verletzt, »wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in eigener Verantwortung ausüben können.«⁶ »Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat«, sagt das Bundesverfassungsgericht. Der Bundestag müsse auch im Rahmen internationaler Zusammenarbeit der Ort bleiben, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird.⁷

Der Bundestag dürfe seine Budgetverantwortung daher nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere dürfe er sich keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.⁸ Der Haushaltsgesetzgeber müsse seine Entscheidungen über

⁴ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – »Rettungsschirm«, Abs.-Nr. 112 = BVerfGE 129, 124 (173 f.); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – ESM, Abs.-Nr. 200.

⁵ Das BVerfG sagt ganz allgemein: »Der Gewährleistungsgehalt des Wahlrechts umfasst die Grundsätze des Demokratiegebots im Sinne von Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG, die Art. 79 Abs. 3 GG als Identität der Verfassung garantiert.«, BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 120 = BVerfGE 129, 124 (177) m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (340); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 208.

⁶ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 121 = BVerfGE 129, 124 (177); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 210.

⁷ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 124 sowie bereits 122 = BVerfGE 129, 124 (177 f.) m. Hinw. auf BVerfGE 123, 267 (359); 70, 324 (355 f.); 79, 311 (329); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 211.

⁸ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 125 = BVerfGE 129, 124 (179); bestätigt in BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 212.

Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union treffen und dauerhaft »Herr seiner Entschlüsse« bleiben. Der Bundestag dürfe deswegen einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen.⁹

»Daher dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden. Soweit überstaatliche Vereinbarungen getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnungen für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sein können, etwa durch Übernahme von Bürgschaften, deren Einlösung die Haushaltsautonomie gefährden kann, oder durch Beteiligung an entsprechenden Finanzsicherungssystemen, bedarf nicht nur jede einzelne Disposition der Zustimmung des Bundestages; es muss darüber hinaus gesichert sein, dass weiterhin hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise des Umgangs mit den zur Verfügung gestellten Mitteln besteht.«¹⁰

Im ESM-Urteil vom 12. September 2012 hat das Bundesverfassungsgericht hinzugefügt, dass deutsche Verfassungsorgane keine Blankettermächtigungen zur Ausübung öffentlicher Gewalt an supra- oder internationale Einrichtungen erteilen dürften.¹¹

Teilerfolge der Verfassungsbeschwerden

Gegen diese Maßstabbildung habe ich keine Einwendungen. Es gehört zu meinen Prozesserfolgen, dass das Bundesverfassungsgericht sie formuliert hat. Doch was hat das Gericht mit diesen Maßstäben bei der Anwendung auf die »Rettungsschirme« gemacht? Ziemlich wenig. Wie Sie wissen, hat das Bundesverfassungsgericht sowohl den vorläufigen »Rettungsschirm« als auch den ESM in seinen Urteilen vom 7. September 2011 und vom 12. September 2012 als verfassungsmäßig akzeptiert, wenn auch mit einigen nicht ganz unwichtigen Einschränkungen.

⁹ *BVerfG*, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 127 = *BVerfGE* 129, 124 (180); bestätigt in *BVerfG*, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 213.

¹⁰ *BVerfG*, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 128 = *BVerfGE* 129, 124 (180 f.); bestätigt in *BVerfG*, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 214.

¹¹ *BVerfG*, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 209.

Ich erinnere kurz an einige Teilerfolge, die wir und andere Kläger mit den Verfassungsbeschwerden erzielt haben:

Das Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz – die rechtliche Grundlage des vorläufigen »Rettungsschirms« – sah vor, dass die Regierung im Rahmen der EFSF »Rettungsaktionen« zugunsten von Ländern wie Irland, Spanien oder Griechenland auch gegen den Willen des Parlaments zustimmen konnte. Der Bundestag hatte im »Rettungsschirm«-Gesetz die Bundesregierung zu Gewährleistungsübernahmen in Höhe von fast 148 Mrd. Euro ermächtigt, ohne Parlamentsvorbehalte für Entscheidungen über einzelne Rettungsdarlehen vorzusehen. Auf diese Weise hatte sich der Bundestag der Kontrolle und Verfügungsbefugnis über die betreffenden Haushaltsmittel praktisch entäußert – ein schwerwiegender Verstoß gegen das Prinzip der parlamentarischen Haushaltsverantwortung. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Verstoß festgestellt und ihn repariert¹² – wengleich mit einer methodisch verfehlten¹³ und inhaltlich unzureichenden »verfassungskonformen Interpretation«. Das gab der Bundesregierung die Möglichkeit, das Urteil als ihren absoluten Sieg darzustellen, obwohl es in diesem Punkt eine knallende Ohrfeige für Regierungspolitik und Bundestag war.

Darauffin wurde zwar das Gesetz geändert und die Zustimmung der Bundesregierung zu Rettungsaktionen von der vorherigen parlamentarischen Billigung abhängig gemacht. Jedoch wurde die Entscheidungskompetenz für Eilfälle nicht dem Plenum des Bundestages, sondern einem Geheimgremium aus neun handverlesenen Abgeordneten übertragen (§ 3 Abs. 3 EStabG n.F.) – auch das ein krasser Verfassungsverstoß, wie das Gericht dann in seiner Minigremium-Entscheidung feststellte.¹⁴

Verhindert haben wir mit dem »Rettungsschirm«-Urteil auch die Einführung von Euro-Bonds, die insbesondere von seiten der Problemstaaten immer wieder gefordert wurde, also von Anleihen, die von der Europäischen Union oder von einzelnen Eurostaaten emittiert werden und für die dann alle Eurostaaten gemeinsam haften.

Im ESM-Urteil vom 12. September 2012 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die deutschen Zahlungspflichten im Rahmen des ESM auf den Kapitalanteil,

¹² *BVerfG*, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 141 = *BVerfGE* 129, 124 (185 f.).

¹³ Das Gesetz sah lediglich vor, dass die Bundesregierung sich vor Übernahme von Gewährleistungen »bemüht«, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss herzustellen (§ 1 Abs. 4 EStabG a.F.). Der Wortlaut war eindeutig und ließ deshalb keine Interpretation zu: Da die Bundesregierung sich um Einvernehmen lediglich »bemühen« musste, war die Übernahme von Gewährleistungen nicht davon abhängig, dass der Haushaltsausschuss vorher zustimmte. Dies aber fordert das *BVerfG* mit seiner verfassungskonformen Auslegung.

¹⁴ *BVerfG*, Urteil vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11 – Abs.-Nr. 102 ff., insb. 110 ff.

also auf 190 Mrd. Euro begrenzt sind. Der Vertragstext lässt auch die Interpretation zu, dass Deutschland viele höhere Zahlungen – im schlimmsten Fall bis zu 700 Mrd. Euro – zu leisten hat, falls andere Vertragsstaaten ihren Zahlungspflichten nicht nachkommen. Diese Auslegungsmöglichkeit hat das Bundesverfassungsgericht im Wege der »verfassungskonformen Interpretation« ausgeschlossen und die Ratifikation des Vertrages davon abhängig gemacht, dass auf völkerrechtlich verbindliche Weise sichergestellt wird, dass nur die verfassungsmäßige Interpretation bei der Anwendung des Vertrages zugrunde gelegt werden darf.

Ebenso ist das Bundesverfassungsgericht bezüglich derjenigen Vorschriften des ESM-Vertrages vorgegangen, aus denen abgeleitet werden könnte, dass die Mitglieder der ESM-Organe vor den Parlamenten der Mitgliedstaaten nicht Rede und Antwort stehen müssen, ja nicht einmal Auskunft geben dürfen. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass diese Vorschriften so ausgelegt werden müssen, dass Bundestag und Bundesrat von den deutschen Vertretern in den ESM-Organen die für ihre Willensbildung erforderlichen Informationen erhalten. Anders wäre demokratische Kontrolle schlechthin unmöglich.

Noch nie zuvor in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts hatte ein Antrag auf einstweilige Anordnung gegen einen völkerrechtlichen Vertrag Erfolg. Und noch nie hat das Bundesverfassungsgericht die Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages davon abhängig gemacht, dass der Bundespräsident bei der Ratifikation völkerrechtliche Vorbehalte erklärt.

Einen weiteren Erfolg haben wir hinsichtlich der Sicherung des Stimmrechts der deutschen Vertreter in den ESM-Organen erzielt. Eines der Probleme, die wir mit der Klage thematisiert hatten, besteht darin, dass die Stimmrechte eines ESM-Mitglieds suspendiert werden, wenn dieses mit seinen Zahlungspflichten – insbesondere im Fall von Kapitalabrufen – in Verzug ist. Eine solche Situation ist auch für Deutschland nicht bloß theoretischer Natur, denn nach dem Vertrag können hohe Milliardenbeträge auch sehr kurzfristig abgerufen werden und sind dann binnen weniger Tage einzuzahlen. Sollte dies der Bundesrepublik Deutschland nicht gelingen, könnte dies dazu führen, dass der Gouverneursrat Beschlüsse fasst, die den Bundeshaushalt mit hohen Milliardenrisiken belasten, ohne dass Deutschland an der Beschlussfassung beteiligt war. Dies wäre mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Problem jetzt in der Weise gelöst, dass es Bundesregierung und Bundestag verpflichtet sicherzustellen, dass die auf Deutschland entfallenden Anteile am genehmigten Stammkapital »jederzeit und vollständig eingezahlt werden können«. Bislang ist nur das einzuzahlende Kapital im Unterschied zum abrufbaren Kapital in den Haushalts-

plan eingestellt worden, nämlich rund 22 Mrd. Euro, während weitere 168 Mrd. Euro abgerufen werden können. Dafür sind noch keine Rückstellungen gebildet worden. Man darf gespannt sein, wie die Bundesregierung dieses Problem lösen will.

Verfassungsrechtlich ausgeschlossen hat das Bundesverfassungsgericht die »Banklizenz für den ESM«. Das ist insofern ein wichtiger Teilerfolg, als noch wenige Wochen zuvor die Idee die europäische Rettungspolitik bewegte, dem ESM »unbegrenzte Feuerkraft« zu verschaffen, indem man ihm ermöglichte, bei der EZB Kredit aufzunehmen, mit dem er dann Staatsanleihen der Problemstaaten aufkaufen, diese wiederum bei der EZB als Pfand für weitere Kredite hinterlegen, mit dem neuen Kredit wieder Staatsanleihen kaufen könnte und so fort. Diesem perpetuum mobile der Rettungspolitik, mit dem die Risiken ins Unendliche gesteigert werden könnten, hat das Bundesverfassungsgericht einen Riegel vorgeschoben.

Kritik am ESM-Urteil

Es ist also nicht ganz unbeachtlich, was wir mit den Klagen bisher erreicht haben. Im Kern aber hat das Bundesverfassungsgericht die »Rettungsschirme« als verfassungsmäßig angesehen und die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen. Ein besseres Ergebnis zu erwarten, musste angesichts der sechzigjährigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als unrealistisch erscheinen: Noch nie in seiner Geschichte hat das Bundesverfassungsgericht in einer hochpolitischen Angelegenheit mit internationalen Implikationen die Bundesregierung gehindert, das zu tun, was sie tun will; noch nie hat es ein hochpolitisches Projekt für verfassungswidrig erklärt, wenn Regierungs- und Oppositionsparteien sich einig waren.

Dennoch muss man sich die Frage stellen: Wie hätte das Bundesverfassungsgericht entscheiden müssen, wenn es die von ihm entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe konsequent angewendet hätte?

Zunächst muss man sich vor Augen halten, mit welcher Begründung das Gericht die Verfassungsbeschwerden abgewiesen hat. Sehr knapp zusammengefasst kann man sagen: Das Bundesverfassungsgericht ist der Auffassung, der ESM und die Verpflichtung Deutschlands, im Rahmen dieser Institution 190 Mrd. Euro Kapital für Euro-Rettungszwecke zur Verfügung zu stellen, seien deshalb mit dem Prinzip der demokratischen Haushaltsverantwortung vereinbar, weil ja erstens der Bundestag dem ESM-Vertrag zugestimmt habe, weil zweitens das finanzielle Gesamtengagement der Bundesrepublik Deutschland der Höhe nach begrenzt sei, weil drittens Kapitalerhöhungen nur mit Zustimmung des Bundestages möglich seien und weil viertens

der Bundestag auch die Verwendung des ESM-Kapitals kontrolliere, indem nämlich für alle haushaltsrelevanten Entscheidungen der ESM-Organe eine Zustimmung des Bundestages Voraussetzung sei und dem Bundestag die Kontrolle über die Konditionalität der Hilfen zustehe. Somit würde durch den ESM-Vertrag kein Haftungsautomatismus geschaffen und kein Finanzmechanismus, der zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen führen könne.¹⁵

Diese Ansicht, der ESM-Vertrag verletze die Budgethoheit des Deutschen Bundestages nicht, lässt sich im Wesentlichen unter drei Aspekten in Frage stellen:

1. Trifft es tatsächlich zu, dass die ESM-Organe keine Entscheidungen, die den Bundeshaushalt belasten, ohne vorherige Zustimmung des Bundestages treffen können?
2. Selbst wenn dies zuträfe: Wäre die Haushaltsautonomie noch gewahrt, wenn der Bundestag aus rechtlichen oder faktischen Gründen gar nicht anders könnte, als seine Zustimmung zu erteilen?
3. Übernimmt Deutschland im ESM-Vertrag der Höhe nach finanzielle Verpflichtungen, die den Bundestag seiner haushaltspolitischen Gestaltungsfreiheit berauben?

Zur These, dass haushaltswirksame Entscheidungen des ESM nur mit Zustimmung des Bundestages getroffen werden können

Der ESM ist eine internationale Organisation, deren haushaltsbedeutsame Entscheidungen von zwei Organen getroffen werden – dem Gouverneursrat und dem Direktorium. Der Gouverneursrat besteht aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 1 ESMV), das Direktorium aus von diesen ernannten Personen, die – wie der Vertrag fordert – großen Sachverstand im Bereich der Wirtschaft und der Finanzen haben müssen (Art. 6 Abs. 1 ESMV). Die Stimmrechte sind nach den Kapitalanteilen gewichtet (Art. 4 Abs. 7 ESMV). Die Abstimmungsregeln stellen sicher, dass für haushaltsbedeutsame Entscheidungen die großen ESM-Staaten eine Sperrminorität besitzen (Art. 4 Abs. 4 und 5 ESMV). Somit kann grundsätzlich kein den Bundeshaushalt belastender Beschluss gegen die Stimme des deutschen Mitglieds im Gouverneursrat beziehungsweise im Direktorium getroffen werden.

Dies stimmt aber nicht uneingeschränkt. Beschlüsse ohne die Zustimmung des deutschen Mitglieds sind möglich, wenn dieses an der Sitzung des ESM-Organs nicht teilnimmt.¹⁶

¹⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 241, 279, 280 ff., insb. 283, 296.

¹⁶ Die Beschlussfähigkeit ist gegeben, wenn $\frac{2}{3}$ der stimmberechtigten Mitglieder, auf die mindestens $\frac{2}{3}$ der Stimmrechte entfallen, anwesend sind, Art. 4 Abs. 2 ESMV.

Ohne Zustimmung des anwesenden deutschen Direktori-umsmitglieds können Kapitalabrufe erfolgen, wenn diese zum Auffangen von Verlusten oder zur Wahrung der Zahlungsfähigkeit des ESM erforderlich sind (Art. 9 Abs. 2 und 3 ESMV). Sofern Verluste nicht aus vom Bundestag konsentierten Rettungsaktionen entstehen, sondern aus der Geschäftstätigkeit des ESM, also aus Kapitalmarktgeschäften, die der ESM wie eine internationale Großbank tätigt, haftet die Bundesrepublik Deutschland für die Entscheidungen eines internationalen Organs, ohne dass der Bundestag diese Entscheidungen zuvor konstitutiv gebilligt hat. Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert dies mit dem Hinweis, dass nach Einschätzung der Bundesregierung keine Verluste aus der Geschäftstätigkeit des ESM zu erwarten seien.

Die deutsche Begleitgesetzgebung sieht zwar vor, dass das deutsche Gouverneursratsmitglied und das deutsche Direktoriumsmitglied haushaltsrelevante Beschlüsse ablehnen müssen, wenn nicht zuvor der Bundestag seine Zustimmung erteilt hat. Der Finanzminister, der Deutschland im Gouverneursrat vertritt, ist parlamentarisch verantwortlich. Er müsste mit seiner Entlassung als Minister rechnen, wenn er sich über die Entscheidung des Bundestages hinwegsetzte. Das Direktoriumsmitglied unterliegt jedoch als solches keiner parlamentarischen Verantwortlichkeit. Die Mitglieder des Gouverneursrats und des Direktoriums genießen Immunität (Art. 35 ESMV). Sie können Milliardenbeträge veruntreuen, ohne dafür zivilrechtlich oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden zu können. Die einzig mögliche Sanktion ist die Abberufung aus dem Amt (Art. 6 Abs. 1 ESMV). Das dürfte einen zu treuwidrigen Handeln entschlossenen Direktor jedoch kaum schrecken, wenn dieser im Interesse internationaler Großbanken handelt und dort mit einer Karriere rechnen kann. Er kann also gegen den Willen des Bundestages Beschlüssen zustimmen, die den deutschen Steuerzahler hohe Milliardenbeträge kosten, ohne dass es eine wirksame Handhabe dagegen gibt. Das Bundesverfassungsgericht begnügt sich mit der – rechtlich völlig unverbindlichen – Ankündigung, wir wollen einen – parlamentarisch verantwortlichen – Staatssekretär als Direktoriumsmitglied berufen.

Budgethoheit und Zustimmungszwänge

Überhaupt nicht eingegangen ist das Bundesverfassungsgericht auf das Vorbringen, der ESM-Vertrag verpflichte die Mitgliedstaaten zu späteren Kapitalerhöhungen oder Rekapitalisierungen, wenn diese zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit – etwa nach hohen Verlusten oder zur Rettung großer Länder, für die das Kapital nicht ausreicht – erforderlich sein sollten. Wenn das zutrifft, ist die vertragliche Begrenzung der Zahlungspflicht auf 190 Mrd. Euro nur pro forma gegeben. Dann haben wir es rechtlich mit einem Finanzierungsmechanismus zu tun, der die Bundesrepublik

Deutschland in unbegrenzter und vom Bundestag nicht mehr steuerbarer Höhe in Anspruch nimmt.

Das Gericht hat sich auch nicht damit auseinandergesetzt, dass die Durchbrechung des Bail-out-Verbots – des Verbots von Finanzhilfen für Eurostaaten – eine Schleuse öffnet, die man politisch nie mehr zu bekommen kann, weil der politische Druck zu immer neuen Hilfen unwiderstehlich groß sein wird. Der ESM ist ein Fass ohne Boden; er wird als Rettungsmechanismus nur funktionieren, solange immer neue Milliarden hineingekippt werden. Dafür interessiert sich das Bundesverfassungsgericht nicht, solange nur für jede Kapitalerhöhung das Parlament gefragt wird. Dass dem Parlament gar nichts anderes übrig bleibt, als immer neuen Kapitalerhöhungen zuzustimmen, wenn anders die Funktionsfähigkeit des ESM nicht gewahrt werden kann, ohne die der Rettungslogik zufolge ja ganz Europa zusammenbräche, spielt für die Karlsruher Richter keine Rolle.

Obergrenze für Rettungsmilliarden?

Das Demokratieprinzip ist auch dann verletzt, wenn der Bundestag seine Haushaltsverantwortung deshalb nicht mehr wahrnehmen kann, weil er finanzielle Verpflichtungen in einem solchen Umfang eingegangen ist, dass ihm künftig kein Spielraum für haushaltspolitische Gestaltungen mehr bleibt. Wenn die Steuereinnahmen durch Rettungsaktionen zugunsten von Problemstaaten verbraucht sind, bleibt beispielsweise für Investitionen in Bildung oder Infrastruktur nichts mehr übrig. Deshalb muss es auch der Höhe nach eine verfassungsrechtliche Grenze für die »Euro-Rettung« geben. Es ist aber schwierig, sie konkret zu fassen.

Das Bundesverfassungsgericht hat eine Obergrenze für Rettungsmilliarden aus dem Bundeshaushalt zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber es hat deutlich gemacht, dass es nicht bereit ist, sie auch praktisch anzuwenden. Die Obergrenze liegt nach Ansicht des Gerichts erst da, wo «sich die Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen im Eintrittsfall so auswirken, dass die Haushaltsautonomie jedenfalls für einen nennenswerten Zeitraum nicht nur eingeschränkt würde, sondern praktisch vollständig leerliefe.»¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert die Einschätzung des Gesetzgebers, die Übernahme der Zahlungspflicht für den ESM führe auch dann nicht zum vollständigen Leerlaufen der Haushaltsautonomie, wenn man in die Berechnung auch diejenigen Haushaltsrisiken einbezieht, die sich aus allen Rettungsaktionen seit 2010, den Anleihekäufen der EZB und den Target-Salden ergeben – wenn wir also Risiken von nicht »lediglich« 190 Mrd. Euro, sondern von insgesamt über 1 Billion Euro zugrunde le-

gen.¹⁸ Das ist mehr als das Volumen der Bundeshaushalte für drei Jahre. Dass die Haushaltsautonomie – also die Freiheit des Parlaments über die Einnahmen und Ausgaben des Staates zu entscheiden – noch gewahrt ist, wenn eine solche Summe fällig wird, kann ich mir nicht vorstellen. Das Bundesverfassungsgericht hingegen gibt sich offenbar mit der Hoffnung zufrieden, dass es schon nicht so schlimm kommen und ein so großer Betrag jedenfalls nicht auf einmal, sondern allenfalls in erheblicher zeitlicher Streckung fällig werden wird. Selbst dann aber ließe sich die Haushaltsautonomie nur wahren, wenn – insbesondere durch Bildung von risikoadäquaten Rückstellungen – Vorsorge getroffen wird. Die von einzelnen Parlamentariern in der mündlichen Verhandlung geäußerte Ansicht, man habe die Risiken erwogen und könne sie verantworten, reichte den Richtern anscheinend aus¹⁹, obwohl es sich um bloße, nicht näher belegte Behauptungen handelte, schon gar nicht auf quantitative Risikoanalysen verwiesen werden konnte und auch nicht gezeigt wurde, wie eine Finanzierung ohne Verstoß gegen die Schuldenbremse des Grundgesetzes möglich sein soll.

EZB und demokratische Legitimation

Bis jetzt habe ich nur über die Verfassungsprobleme der von den Eurostaaten organisierten »Rettungsschirme« gesprochen, noch nicht über die Rettungspolitik der EZB.

Die Staatsanleihenkäufe der EZB

Wie gesagt, hat die EZB angekündigt, in unbeschränktem Umfang am Sekundärmarkt Staatsanleihen von Problemstaaten zu kaufen. Indem die EZB auf diese Weise das Zinsniveau der Problemstaaten künstlich absenkt, erleichtert sie es diesen Staaten, sich bei der Emission neuer Anleihen wesentlich günstiger zu refinanzieren. Wenn die EZB anfängt, massiv zu kaufen, können die Risiken sich leicht zu hohen Billionenbeträgen anhäufen, die alles in den Schatzen stellen, was die Rettungspolitik bisher an Risiken produziert hat.

Wie ist das verfassungsrechtlich zu beurteilen?

Als EU-Organ ist die EZB an das primäre Unionsrecht gebunden, also an die Verträge, die funktional die Verfassung der EU bilden (das sind der EU-Vertrag und der AEUV), nicht hingegen an die Verfassungen der Mitgliedstaaten. Das Grundgesetz ist also grundsätzlich kein rechtlicher Maßstab für die Kontrolle der EZB. Es gibt aber zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz: Das Bundesverfassungs-

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 135 = BVerfGE 129, 124 (183); BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 216.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 271.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. September 2012 – 2 BvR 1390/12 u.a. – Abs.-Nr. 271.

gericht hat sich gegenüber Maßnahmen von EU-Organen die Ultra-vires-Kontrolle und die Identitätskontrolle vorbehalten.

Handelt ein EU-Organ außerhalb seiner Kompetenzen – also *ultra vires* –, dann handelt es ohne Grundlage in den EU-Verträgen. Und dann kann das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit seiner Maßnahmen mit dem Grundgesetz feststellen.

Mit der Identitätskontrolle ist folgendes gemeint: Zur Verwirklichung der Europäischen Union hat die Bundesrepublik Deutschland in großem Umfang Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen. Das Grundgesetz lässt dies zu, wenn und soweit dabei die fundamentalen Verfassungsprinzipien, die nach dem Grundgesetz unabänderlich sind und daher die Verfassungsidentität ausmachen, einerseits auf der Ebene der Europäischen Union ebenfalls verwirklicht werden und andererseits in Deutschland unangetastet bleiben. Zu diesen Prinzipien gehört vor allem das Demokratieprinzip. Mit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ermächtigt der deutsche Gesetzgeber also niemals zu Maßnahmen von EU-Organen, die dazu führen, dass die Europäische Union ihre demokratische Struktur verliert oder dass das Demokratieprinzip in Deutschland verletzt wird, weil beispielsweise die Budgethoheit des Bundestages ausgehöhlt wird. Solche Maßnahmen sind demnach nicht vom deutschen Zustimmungsgesetz zu den EU-Verträgen gedeckt. Deshalb kann das Bundesverfassungsgericht sie im Rahmen seiner Identitätskontrolle beanstanden.

Mit ihren Staatsanleihenkäufen überschreitet die EZB ihre Kompetenz. Die Käufe dienen der Senkung der Zinsen für die Problemstaaten und somit indirekt der Staatsfinanzierung. Staatsfinanzierung aber ist der EZB ausdrücklich verboten. Staatsanleihenkäufe, die das Verbot der Staatsfinanzierung umgehen, ebenfalls.

Aber auch unabhängig davon, ob die Staatsanleihenkäufe als Ultra-vires-Akte gewertet werden können, verletzen sie das Demokratieprinzip. Mit der Budgetverantwortung des Bundestages ist es – wie gesagt – unvereinbar, wenn Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten oder der Organe internationaler Organisationen hinauslaufen. Der Bundestag darf sich – wie das Bundesverfassungsgericht gesagt hat – keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die »zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle.«²⁰

²⁰ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 125, 128 = BVerfGE 129, 124 (179, 180).

Genau dies tritt mit den Staatsanleihenkaufprogrammen der EZB ein. Die EZB errichtet mit ihrer Ankaufpolitik einen »Rettungsschirm« für Problemstaaten, denen sie in unbegrenzter Höhe – in Form von Staatsanleihenkäufen – Geld zur Verfügung stellt. Für die Risiken, die sie damit in ihre Bilanz nimmt, haften automatisch die Mitgliedstaaten, ohne dass ihre Parlamente dazu auch nur gefragt wurden.

Eine eindeutigere Verletzung der Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht im »Rettungsschirm«-Urteil als »grundlegend« für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat bezeichnet hat²¹, ist kaum vorstellbar.

Die Target-Kredite

Für die Target-Kredite lässt sich ähnliches sagen. Auch das Target-System ist ein dauerhafter supranationaler Mechanismus, der auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten beziehungsweise ausländischer Notenbanken und ausländischer Wirtschaftssubjekte hinausläuft, ohne dass dieser Haftungsübernahme eine konstitutive Zustimmung des Bundestages vorausging.²² Weder dem Grunde noch der Höhe nach hat der Bundestag der Entstehung der Target-Kredite zugestimmt. Das Parlament hat keine Möglichkeiten, die Entwicklung der Target-Kredite zu kontrollieren oder gar zu steuern. Die Folgewirkungen, die sich aus den Target-Salden ergeben, sind völlig unkalkulierbar. Sie können letztlich sogar zum Staatsbankrott Deutschlands führen.

Um einen mit dem Demokratieprinzip zu vereinbarenden Zustand wiederherzustellen, ist es notwendig, das Target-System so zu gestalten, dass

- entstehende Target-Salden begrenzt werden und regelmäßig ausgeglichen werden müssen und
- dass die bereits aufgelaufenen Salden abgebaut werden müssen.

Die EZB im Hauptsacheverfahren

Das Bundesverfassungsgericht wird sich im anhängigen Hauptsacheverfahren mit den Staatsanleihenkäufen der EZB und der Target-Problematik noch beschäftigen müssen. Wenn das Gericht seine eigenen Maßstäbe anwendet, bleibt ihm gar nichts anderes übrig, als uns Recht zu geben und insbesondere die Staatsanleihenkäufe der EZB für verfassungswidrig zu erklären. Aber gerade hierbei steht das Bundesverfassungsgericht unter enormem politischen Druck.

²¹ BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u.a. – Abs.-Nr. 122 = BVerfGE 129, 124 (177).

²² Zur Funktionsweise des Target-Systems und zur Entstehung und ökonomischen Problematik der Target-Kredite grundlegend Sinn und Wollmershäuser (2011) außerdem z.B. Sinn (2012a; 2012b).

Die Finanzmärkte würden verrückt spielen, wenn das Gericht den Verfassungsbeschwerden stattgäbe.

Ob das Bundesverfassungsgericht überhaupt eine Sachentscheidung treffen wird, ist ungewiss. Denn die verfassungsprozessualen Voraussetzungen einer Ultra-vires-Rüge oder einer Identitätsrüge sind noch nicht gerichtlich geklärt. Der zuständige Zweite Senat geht mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Gusto um. Er hat die Möglichkeit, sich vor einer Entscheidung zu drücken. Doch er muss dann höllisch aufpassen, dass er damit nicht die Instrumente der Ultra-vires-Kontrolle und der Identitätskontrolle, die ihm eine Schlüsselstellung im Prozess der europäischen Integration geben, faktisch abschafft.

Schlussbemerkung

Ich komme zu einem kurzen Fazit: Die Rettungspolitik gefährdet nicht nur den Wohlstand und das Vermögen vor allem der jungen Menschen, auf die die Schuldenpolitik die größten Lasten abzuwälzen versucht. Sie unterminiert auch die Demokratie in Europa.

Für das Bundesverfassungsgericht ist die heile Welt der Demokratie gewahrt, solange der Bundestag allen Rettungsmilliarden zustimmt. Wir können gespannt erwarten, was das Bundesverfassungsgericht zu den Hunderten von Milliarden sagt, die die EZB für Staatsanleihenkäufe einsetzt, ohne dass der Bundestag dem zugestimmt hat.

Aber auch dort, wo parlamentarische Zustimmungserfordernisse bestehen, ist die Demokratie nicht so heil, wie das Bundesverfassungsgericht es annimmt. Ich habe Ihnen gezeigt, dass die Beseitigung des Bail-out-Verbots und die Schaffung des ESM das Parlament unter praktisch unwiderstehlichen politischen Zwang setzen, allen auf europäischer Ebene für nötig gehaltenen Rettungsaktionen zuzustimmen – ganz abgesehen davon, dass für Rekapitalisierungen und Kapitalerhöhungen sogar rechtliche Zustimmungszwänge bestehen können. Zumindest politisch-faktisch ist die nationale Budgethoheit dahin, die Haftungs- und Transferunion ist da. Für das Bundesverfassungsgericht spielen politisch-faktische Zwänge aber keine Rolle. Auch das Erpressungspotenzial der angeblich systemrelevanten Großbanken, das den Bundestag zur Freigabe immer neuer Rettungsmilliarden zwingt, damit nicht das gesamte Wirtschaftssystem zusammenbricht, ist für das Bundesverfassungsgericht kein relevanter Entscheidungsgesichtspunkt. Für das Gericht zählt nur, was in Paragraphen geschrieben steht. Und solange die Budgethoheit auf dem Papier gewahrt bleibt, ist für das Gericht die Demokratie in Ordnung.

Es liegt mir völlig fern, den Erfolg, dass wir Parlamentsvorbehalte für Entscheidungen im Rahmen der EFSF und des

ESM durchgesetzt haben, kleinzureden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen »Rettungsschirm«-Entscheidungen wichtige Entscheidungs- und Informationsrechte des Parlaments und damit notwendige Voraussetzungen parlamentarischer Demokratie gesichert. Aber das Kreieren des Gerichts in prozeduralen Rastern wie Bundestagsbeteiligung und Informationsrechte und die konsequente Ausblendung faktischer Zwangswirkungen ist selbstreferentiell. Im Gehäuse des Bundesverfassungsgerichts ist die Welt in Ordnung. In der ökonomischen und sozialen Wirklichkeit ist sie es längst nicht mehr. Der Bundestag ist rettungspolitisch zu einem Abnickorgan degeneriert, und ein Land wie Griechenland ist keine Demokratie mehr, sondern der Troika untertan. Vor all dem schützt nicht das Bundesverfassungsgericht. Vor solchen Entwicklungen können wir Bürger uns nur selbst schützen. Alle zusammen sind wir ja das Subjekt der Demokratie.

Literatur

EZB (2013), *Konsolidierter Ausweis des Eurosystems* (Stand: 28. Dezember 2012), online verfügbar unter: <http://www.ecb.int/press/pr/wfs/2013/html/fs130102.de.html>, aufgerufen am 9. Januar 2013.

ifo Haftungspegel (2013), online verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/ifoHome/policy/Haftungspegel.html#_edn4, aufgerufen am 9. Januar 2013.

Otte, M. (2011), »Interview«, *Focus-online*, 8. Juli, online verfügbar unter: http://www.focus.de/finanzen/news/staatsverschuldung/tid-22852/star-oekonom-max-otte-die-euro-rettung-ist-demagogie_aid_643101.html, aufgerufen am 10. Januar 2013.

Regling, K. (2010), *Handelsblatt*, 29. September, S. 15.

Sinn, H.-W. (2012a), *Die Target-Falle – Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, Hanser Verlag, München

Sinn, H.-W. (2012b) »Die Target-Kredite der Deutschen Bundesbank«, *ifo Schnelldienst* 65, Sonderausgabe vom 21. März.

Sinn, H.-W. und T. Wollmershäuser (2011), »Target-Kredite, Leistungsbilanzen und Kapitalverkehr: Der Rettungsschirm der EZB«, *ifo Schnelldienst* 64, Sonderausgabe vom 24. Juni.

Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarkt- beteiligung von Müttern

31

Helmut Rainer, Wolfgang Auer, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl,
Timo Hener, Christian Holzner, Janina Reinkowski und Martin Werding*

Die Förderung institutionalisierter Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand stellt eines der zentralen Elemente in der deutschen Familienpolitik der letzten 20 Jahre dar. Während bereits seit 1. Januar 1996 ein Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr gilt, rückte in den letzten Jahren die Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren immer stärker in den Vordergrund. Am 1. August 2013 wird ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt. Auch im Bereich der Betreuung von Schulkindern gab es in den letzten Jahren Bewegung. So wurde im Rahmen des Investitionsprogramms »Zukunft Bildung und Betreuung« in den Jahren 2003 bis 2009 der Auf- und Ausbau von Ganztageschulen durch Bund und Länder finanziell gefördert. Eine aktuelle Forschungsstudie¹ des ifo Instituts hat im Rahmen der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation von 13 zentralen ehe- und familienbezogenen Leistungen die Auswirkungen² von öffentlich geförderter Kinderbetreuung für Familien mit unter-dreijährigen Kindern, mit drei- bis sechsjährigen Kindern und mit über-sechsjährigen Schulkindern untersucht und Überlegungen zu der Effizienz dieser familienpolitischen Leistung angestellt. Zentrale Ergebnisse: Die öffentliche Kinderbetreuung wirkt positiv auf die Arbeitsmarkt-beteiligung von Müttern. Die Kosten einer staatlich geförderten Kinderbetreuung finanzieren sich dabei größtenteils selbst.

Kinderbetreuungsangebot und Arbeitsmarkt-beteiligung von Müttern: Existierende Evidenz

Grundsätzlich lässt sich vermuten, dass die Verfügbarkeit, die Ausgestaltung, die Kosten und vor allem die Qualität von Kinderbetreuungsplätzen Einfluss auf die Arbeitsmarkt-beteiligung von Müttern haben. Das Kinderbetreuungsangebot, auf das Familien zurückgreifen können, kann in formellen Betreuungsplätzen, d.h. in öffentlich geförderten externen Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten, bei Tagesmüttern/Tagesvätern, in Kindergärten, in Ganztages-schulen und in Horten, oder im informellen Bereich bestehen. In letzterem Fall werden die Kinder durch das familiäre Umfeld etwa durch die Großeltern oder andere Verwandte, durch Au-Pairs und Nachbarn oder durch privat organisiertes und bezahltes Betreuungspersonal betreut. Je nach Art und Verfügbarkeit der Kinderbetreuungs-möglichkeiten kann eine Mutter nach ihrer Präferenz und ihrem zu erwartenden Einkommen mehr oder weniger frei entscheiden, ob und in welchem Umfang sie neben der Kindererziehung einer Erwerbs-tätigkeit nachgehen möchte oder nicht.

In der vorliegenden Studie wird der Zusammenhang zwischen dem Ausbau bzw.

der Subventionierung von formellen Kinderbetreuungsangeboten und der Arbeitsmarkt-beteiligung von Müttern untersucht. In der ökonomischen Literatur ist dieser Zusammenhang in zahlreichen theoretischen und empirischen internationalen Studien erforscht worden. Für Deutschland liegen bislang wenige empirische Studien vor, die kausale Effekte von Kinderbetreuungs-einrichtungen auf die Erwerbs-tätigkeit von Frauen abschätzen.

Ökonomische Theorie der Familie

Aus theoretischer Sicht hängt der Umfang der mütterlichen Erwerbstätigkeit im Wesentlichen von der Verfügbarkeit von Alternativen zur mütterlichen Kinderbetreuung ab. Ohne derartige Alternativen bleibt den Müttern oft keine andere Wahl als grundsätzlich auf eine Erwerbsbeteiligung

* Prof Dr. Martin Werding ist Professor an der Ruhr-Universität Bochum und ifo-Forschungsprofessor.

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie Rainer et al. (2013). Dort finden sich weitere Details und weitere Ergebnisse.

² In der Studie wurden Wirkungsanalysen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung im Hinblick auf die Ziele »Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahl-freiheit«, »Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teil-habe von Familien« sowie »Steigerung der Gebur-tenrate/Erfüllung von Kinderwünschen« und Effi-zienzanalysen durchgeführt. In diesem Artikel wird nur von den Ergebnissen hinsichtlich der »Verein-barkeit von Familie und Beruf« berichtet.

zu verzichten (Theorie der Zeitallokation, Becker 1965). Auch dürften die Kosten eine wesentliche Rolle bei der Entscheidung für eine mütterliche Erwerbsbeteiligung spielen. Die ökonomische Theorie der Familie (vgl. Becker 1981; Ermisch 1989, 2003; Cigno 1991) besagt, dass das öffentliche Kinderbetreuungsangebot die mütterliche Erwerbsbeteiligung auf zweierlei Arten beeinflussen kann. Zum einen kann es das öffentliche Betreuungsangebot und dessen Kosten für Mütter mehr oder weniger attraktiv machen, ihre verfügbare Zeit entweder für Erwerbsarbeit oder aber für Betreuungsarbeit einzusetzen. Die Mutter wird abwägen, ob es sich für sie rentiert, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder ihre Zeit in die Kinderbetreuung zu investieren. Durch die Kinderbetreuung entgeht ihr potenziell Erwerbseinkommen, dafür hat sie aber auch keine Kosten in Form von Kinderbetreuungsgebühren oder Arbeitsleid (vgl. Blau und Ferber 1992). Zum anderen können Kinderbetreuungskosten als eine Art »Steuer« auf den mütterlichen Erwerbseinkommen wirken (vgl. Connelly 1992; Michalopoulos et al. 1992). Beide Erklärungsansätze sagen gemeinsam voraus, dass die Erwerbsbeteiligung von Müttern nach einer Zunahme an kostengünstigen oder kostenfreien Betreuungsalternativen steigt.

Empirische Studien

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Studien zum Zusammenhang zwischen dem Ausbau bzw. der Subventionierung von öffentlich geförderten Kinderbetreuungsangeboten und der Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern mit Daten aus verschiedenen Ländern publiziert.

Anderson und Levine (1999), Blau (2003) und Blau und Currie (2006) geben einen Überblick über (ältere) nicht-experimentelle Studien. Diese Studien kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, können aber die Effekte nicht eindeutig kausal identifizieren. Zusammenfassend hält Blau (2003) fest, dass die glaubwürdigsten Studien lediglich schwache Reaktionen in der Erwerbstätigkeit auf den Preis der Kinderbetreuung finden.

Neuere Studien versuchen, kausale Wirkungszusammenhänge unter Ausnutzung sogenannter natürlicher Experimente zu identifizieren. Sie untersuchen unterschiedliche Reformen in verschiedenen Ländern, die beispielsweise den quantitativen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots bzw. einer kostengünstigeren Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen – etwa durch Einführung eines kostenlosen Kindergartenjahres – beinhalten. Dabei finden sie mehrheitlich positive Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern; die Effekte sind typischerweise größer für alleinerziehende Mütter (vgl. Levebre und Merrigan 2008; Baker et al. 2008 für Kanada; Schlosser 2007 für Israel; Berlinski und Galiani 2007 für Argentinien; Gelbach 2002, Blau und Tekin 2007 sowie Berger und Black 1992 für die USA).

Es gibt jedoch auch Studien, die keine Effekte öffentlich geförderter Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern finden. Dazu gehören etwa Fitzpatrick (2010) und Cascio (2009), die unterschiedliche Reformen in den USA ausnutzen und keinerlei Effekte auf die Erwerbsbeteiligung von verheirateten Müttern, aber positive Effekte für Alleinerziehende entdecken. Lundin et al. (2008) finden keine Effekte eines Preisrückgangs für Kinderbetreuung in Schweden auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen. Sie untersuchen eine familienpolitische Reform im Jahr 2002, mit der eine Preisobergrenze für Kinderbetreuung eingeführt wurde. Die Autoren erklären die Nulleffekte damit, dass in Schweden schon vorher eine hohe Erwerbsbeteiligungsquote von Frauen bestanden hatte. Auch Havnes und Mogstad (2011) finden keine ursächlichen Wirkungen des Ausbaus der Kinderbetreuung für dreibis sechsjährige Kinder in Norwegen auf die Erwerbstätigkeit der Mütter. Dies erklären sie damit, dass es in Norwegen schon vor dem Ausbau formaler Kinderbetreuung umfangreiche Möglichkeiten informeller Kinderbetreuung gab. Durch den Ausbau öffentlich geförderter Kinderbetreuungsinstitutionen Ende der 1970er Jahre kam es dort vor allem zur Substitution informeller durch formelle Kinderbetreuung (crowding out informeller Kinderbetreuung) durch Mütter, die schon vorher erwerbstätig gewesen waren. Mögliche positive Effekte einer Reform können also davon abhängen, ob und in welchem Maße in den untersuchten Ländern bereits vor Einführung einer politischen Reform umfangreiche Möglichkeiten informeller Kinderbetreuung bestanden haben.

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Literatur lässt sich für Deutschland – insbesondere für Westdeutschland – vermuten, dass der Ausbau von öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplätzen signifikante und positive Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern hat. Drei zentrale Gründe sprechen dafür: Erstens gibt es in Deutschland traditionell keinen nennenswert großen informellen Betreuungssektor wie etwa in Norwegen, so dass es in Deutschland erwartungsgemäß nicht zu Verdrängungseffekten kommen wird. Zweitens war die Muttererwerbstätigkeit in Deutschland jahrzehntelang auf einem sehr niedrigen Niveau, so dass sich im Gegensatz zu beispielsweise Schweden großes Arbeitskräftepotenzial erwarten lässt. Und drittens geht es in Deutschland, auch im Gegensatz zur von Lundin et al. (2008) analysierten schwedischen Reform, nicht um eine marginale Senkung der Betreuungskosten, sondern um die Sicherstellung der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen.

Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

Die Wirkungsanalysen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern wurden getrennt nach Altersgruppen der Kinder angestellt. Die-

se differenzierte Altersgruppenbetrachtung für Familien mit unter-dreijährigen Kindern, mit drei- bis sechsjährigen Kindern und mit über-sechsjährigen Schulkindern hängt mit den unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung in Deutschland zusammen.

Betreuungsangebote für Kinder bis zum dritten Lebensjahr

Die Förderung institutionalisierter Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren rückte in den letzten Jahren immer stärker in den politischen und öffentlichen Vordergrund. Mit dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetz legte man sich unter anderem darauf fest, bis Herbst 2010 230 000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten oder bei Tagesmüttern/Tagesvätern zu schaffen. Ziel war dabei, eine Betreuungsquote von 21% zu erreichen. Anschließend wurde auf dem »Krippengipfel« von Bund, Ländern und Kommunen im Jahr 2007 der Ausbau institutionalisierter Kinderbetreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren weiter vorangetrieben. Bis 2013 sollen bundesweit für 750 000 Kinder unter drei Jahren Angebote zur Kindertagesbetreuung geschaffen werden. Dies entspricht einer Betreuungsquote von 35% für alle Kinder unter drei Jahren. Weitere Konkretisierungen erfolgten mit dem seit 16. Dezember 2008 geltenden Kinderförderungsgesetz (KiföG), laut dem 30% der neu zu schaffenden Plätze für Kinder unter drei Jahren bei Tagesmüttern oder Tagesvätern entstehen sollen. Ab August 2013 soll schließlich jedes Kind mit Vollendung des ersten Lebensjahres Anspruch auf Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer/m Tagesmutter/Tagesvater haben. Neueren Angaben des Bundesfamilienministeriums zufolge hat sich die zum 1. August 2013 bedarfsdeckende Betreuungsquote auf 39% erhöht. Es werden also insgesamt 780 000 Plätze benötigt, um den Rechtsanspruch erfüllen zu können (vgl. BMFSFJ 2013). Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Betreuungsquoten

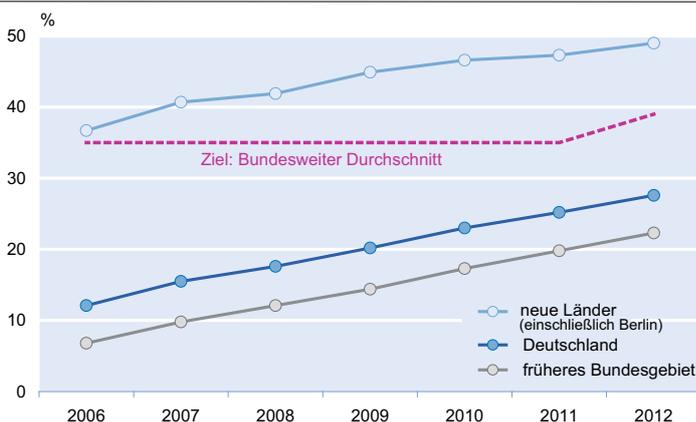
von Kindern unter drei Jahren seit 2006. In den neuen Ländern (einschließlich Berlin) lag die Betreuungsquote bereits 2006 auf einem hohen Niveau (36,7%), und ist seit dem weiterhin auf fast 50% gestiegen. Im früheren Bundesgebiet dagegen ist die Betreuungsquote von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau von 6,8% in 2006 kontinuierlich auf 22,3% in 2012 angewachsen. In Gesamtdeutschland betrug die Betreuungsquote zum Stichtag 1. März 2012 27,6%.

Differenziert nach Altersgruppen lag die Betreuungsquote für Kinder im ersten Lebensjahr durchschnittlich bei 2,8% (2,3% im früheren Bundesgebiet und 4,7% in den neuen Ländern einschließlich Berlin). Bei den Einjährigen ist sie mit 28,4% (20,7% in West- und 59,4% in Ostdeutschland) schon deutlich höher, während sie für Kinder im dritten Lebensjahr 51,1% erreicht (43,4% in West- und 82,5% in Ostdeutschland). Die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren nehmen also mit dem Alter der Kinder stetig zu und liegen in Ostdeutschland über alle Altersgruppen hinweg höher als in Westdeutschland (vgl. Statistisches Bundesamt 2012).

Eines der zentralen politischen Ziele des Ausbaus der Kinderbetreuungsplätze für unter Dreijährige ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit. Um zu untersuchen, inwieweit dieses Ziel erreicht wird, werden Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus den Jahren 2000 bis 2009 verwendet. In multivariaten Wirkungsanalysen werden Mütter von unter-dreijährigen Kindern, die für ihr jüngstes Kind einen Betreuungsplatz haben, mit Müttern, die für ihr jüngstes unter-dreijähriges Kind keinen Betreuungsplatz haben, verglichen. Der multivariate Aufbau erlaubt es, den Einfluss vieler anderer Variablen wie Alter, Schul- und Berufsbildung, Migrationshintergrund und Familienstand herauszurechnen. Sogar Einstellungen dazu, wie wichtig es für die jeweilige Mutter ist, eigene Kinder zu haben, Erfolg im Beruf zu haben oder sich etwas leisten zu können, werden berücksichtigt. Unter Zuhilfenahme der Matching-Methode werden letztendlich »statistische Zwillinge« miteinander verglichen, die sich nicht mehr anhand all dieser beobachtbaren Charakteristika unterscheiden, sondern nur noch in der Tatsache, ob sie eine externe Kinderbetreuung für ihr jüngstes unter-dreijähriges Kind in Anspruch nehmen oder nicht.

Tabelle 1 zeigt, dass sich vor dem Matching Mütter mit Betreuungsplatz (Treatmentgruppe) signifikant von Müttern ohne Betreuungsplatz (Kontrollgruppe) unterscheiden. Sie messen dem Erfolg im Beruf einen höheren Stellenwert bei, während die Wichtigkeit eigene Kinder zu haben als geringer eingestuft wird. Weiterhin sind die Mütter, die ihr unter-dreijähriges Kind extern betreuen

Abb. 1
Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren^{a)}



^{a)} Anteil der Kinder in Kindertagesbetreuung an allen Kindern dieser Altersgruppe.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012), Stichtag: 1. März 2012.

Tab. 1
Deskriptive Statistiken der Stichprobe vor und nach Matching (U3)

	Unmatched Sample			Matched Sample		
	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	T-Statistik (Differenz)	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	T-Statistik (Differenz)
Wichtigkeit »Erfolg im Beruf«	2,957	2,716	4,33	2,964	2,716	1,02
Wichtigkeit »Kinder«	3,695	3,855	5,39	3,709	3,855	0,03
Wichtigkeit »Leisten können«	2,991	3,012	0,45	3,000	3,019	0,27
Alter	32,386	31,706	1,71	32,500	33,095	0,81
Bildungszeit	13,777	12,447	7,05	13,730	13,87	0,55
Kein Migrationshintergrund	0,888	0,732	5,04	0,882	0,877	0,12
Single	0,094	0,074	1,05	0,100	0,096	0,11
Anzahl der Kinder	1,661	1,897	3,41	1,691	1,772	0,85
Alter des jüngsten Kindes	24,884	15,336	13,76	24,595	25,590	1,35

Anmerkung: Die Tabelle zeigt die Mittelwertvergleiche von Kontrollvariablen vor und nach *Matching*. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind besteht. Standardfehler berechnet nach Abadie und Imbens (2006).

Quelle: SOEP (2004; 2008).

lassen, im Schnitt gebildeter, sie haben weniger oft einen (direkten oder indirekten) Migrationshintergrund, haben weniger Kinder, und ihr jüngstes Kind ist durchschnittlich 9,5 Monate älter als das der Mütter aus der Kontrollgruppe. In diesem Stadium können Unterschiede in der Erwerbstätigkeit der Mütter also nicht eindeutig auf die Inanspruchnahme einer Kinderbetreuung zurückgeführt werden, sondern sie könnten auch durch all die anderen genannten Unterschiede getrieben sein.

Nach dem Matching hingegen unterscheidet sich die Treatmentgruppe der Mütter, die ein Betreuungsangebot in Anspruch nehmen, anhand aller beobachteten Charakteristika nicht mehr von der Kontrollgruppe der Mütter, die kein Betreuungsangebot nutzen. Mütter aus beiden Gruppen haben nun sehr ähnliche Einstellungen bezüglich der Wichtigkeit, die sie Erfolg im Beruf einerseits und eigenen Kindern andererseits zuschreiben. Sie sind ähnlich alt, ähnlich gebildet, haben annähernd gleich oft einen Migrationshintergrund und sehr ähnliche Einstellungen zur Wichtigkeit von Familie und Beruf. Auch die durchschnittliche Anzahl der

Kinder sowie das Alter des jüngsten Kindes in Treatment- und Kontrollgruppe sind nach Matching nicht mehr statistisch unterschiedlich. Auf diese Weise werden also letztlich Mütter miteinander verglichen, die sich anhand ihrer beobachtbaren Charakteristika nicht mehr voneinander unterscheiden, sondern lediglich dadurch, dass die einen Betreuungsplatz für ihr jüngstes Kind haben (Treatmentgruppe) und die anderen nicht (Kontrollgruppe).

Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

Als arbeitsmarktrelevante Ergebnisvariablen werden die Erwerbstätigkeit, die tatsächliche Arbeitszeit, das Bruttomonatseinkommen und das Nettoarbeitsseinkommen betrachtet. Diese werden im Mittelwert über Treatment- und Kontrollgruppe verglichen. Die Resultate dieses nicht-parametrischen Vergleichs zeigen, dass Mütter, die für ihr jüngstes Kind ein öffentlich gefördertes Betreuungsangebot nutzen, im Vergleich zu Müttern, die dies nicht tun, eine im Schnitt um 35,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben erwerbstätig zu sein. Detaillierte Untersuchungen legen na-

Tab. 2
Betreuung U3 und Arbeitsmarkt: Non-parametrische Matching-Effekte (ATT)

	Treatment- gruppe	Kontroll- gruppe	Nach Matching		
			ATT	Std.-Fehler	T-Statistik
Erwerbstätig	0,705	0,349	0,355	0,057	6,25
Tatsächliche Arbeitszeit	20,019	7,390	12,630	1,882	6,71
Monatseinkommen (brutto)	1126,302	553,899	572,403	160,636	3,56
Monatseinkommen (netto)	747,469	387,624	359,846	116,381	3,09

Anmerkung: Die Tabelle zeigt Mittelwertvergleiche in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Euro-Werte sind deflationiert mit Basisjahr 2009. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Betreuungsplatz für ihr unter-dreijähriges Kind besteht. Standardfehler berechnet nach Abadie und Imbens (2006).

Quelle: SOEP (2004; 2008).

he, dass die Mütter, die durch einen Betreuungsplatz eine Beschäftigung aufnehmen können, vor allem Teilzeitarbeit aufnehmen. Mütter mit Betreuungsplatz verdienen durchschnittlich circa 570 Euro brutto (circa 360 Euro netto)³ mehr als Mütter ohne Betreuungsplatz (vgl. Tab. 2). Rechnet man diese Ergebnisse unter der Annahme hoch, dass 1 000 Betreuungsplätze zufällig auf alle Kinder unter drei Jahren verteilt werden, aber nur die Betreuung für das jüngste Kind ausschlaggebend für die Arbeitmarkteffekte ist, werden dadurch 329 Mütter eine Beschäftigung aufnehmen und insgesamt 11 695 Arbeitsstunden pro Woche (entspricht 292 vollzeitäquivalenten Stellen) arbeiten. Damit werden durch die Nutzung der 1 000 Betreuungsplätze 530 042 Euro brutto pro Monat verdient, was sich in 333 221 Euro netto übersetzt.

Betreuungsangebote für Kinder vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr

Seit dem 1. Januar 1996 können Eltern einen Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr geltend machen. Der Umfang der zugesicherten Betreuung variiert jedoch auch heute noch stark zwischen den Bundesländern und liegt zwischen vier Stunden täglich in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein und zehn Stunden in Thüringen.

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hat dazu geführt, dass über ganz Deutschland hinweg eine sehr hohe Deckung von Betreuungsplätzen für Kinder vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr existiert. Die Nutzung des Betreuungsangebotes für Kinder im Kindergartenalter lag im Jahr 2009 im gesamtdeutschen Durchschnitt bei rund 92%, wobei die Betreuungsquoten in Ostdeutschland (94,6%) etwas über dem westdeutschen Niveau (90,5%) lagen. Deutlicher ist das Ost-West-Gefälle, wenn man statt Betreuungsquoten Ganztagesquoten heranzieht. Diese Quote war im

³ Die Euro-Angaben sind inflationsbereinigt mit Basis 2009.

Jahr 2009 mit 65,3% in Ostdeutschland fast dreimal so hoch wie in Westdeutschland (22,7%). Am stärksten verbreitet ist die Ganztagesbetreuung von Kindergartenkindern in Thüringen (vgl. Statistisches Bundesamt 2010).

Um den Effekt der öffentlich geförderten Kinderbetreuung für Kinder vom vierten bis zum sechsten Lebensjahr auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Wahlfreiheit zu untersuchen, werden erneut die Daten des SOEP aus den Jahren 2000 bis 2009 und die bereits für den Bereich der Betreuung von Kindern bis zum dritten Lebensjahr angewandten empirischen Methoden verwendet. Durch die Matching-Methode werden wieder Mütter, die für ihr jüngstes Kind im Kindergartenalter einen Betreuungsplatz haben (Treatmentgruppe), mit Müttern, die keinen Betreuungsplatz für ihr Kind im Alter von drei bis sechs Jahren haben (Kontrollgruppe), verglichen. Wie schon bei den multivariaten Analysen für die Betreuung von Kindern unter drei kann aufgrund der umfangreichen Individualdaten des SOEP der Einfluss vieler anderer Variablen, die die Erwerbstätigkeit der Mutter beeinflussen können, herausgerechnet werden.

Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

In den Hauptspezifikationen liegt der Fokus explizit auf Müttern von drei- bis vierjährigen Kindern, da genau in dieser Untergruppe die größte Variation im Besuch einer Kindertageseinrichtung besteht. Unter den Fünf- und Sechsjährigen hingegen finden sich kaum Kinder, die keinen Kindergarten besuchen. Tabelle 3 zeigt die Mittelwertvergleiche in den arbeitsmarktrelevanten Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe nach Anwendung des Matchings. Die Mütter der Treatment- und der Kontrollgruppe unterscheiden sich also nicht mehr anhand beobachtbarer Charakteristika wie beispielsweise ihr Alter, ihre Bildung oder ihre Einstellungen gegenüber Kindern oder Beruf, sondern nur noch darin, ob sie einen Betreuungsplatz für ihr Kind nutzen oder nicht. Mütter mit Betreuungsplatz für ihr jüngstes drei- bis vierjähriges Kind haben eine um 20 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, als Müt-

Tab. 3
Betreuung (Drei- unter Vierjährige) und Arbeitsmarkt: Matching-Effekte (ATT)

	Nach Matching				
	Treatmentgruppe	Kontrollgruppe	ATT	Std.-Fehler	T-Statistik
Erwerbstätig	0,63	0,43	0,20	0,04	4,71
Tatsächliche Arbeitszeit	15,92	9,35	6,57	1,27	5,16
Monatseinkommen (brutto)	899,70	514,22	385,49	89,26	4,32
Monatseinkommen (netto)	566,65	358,75	207,90	72,41	2,87

Anmerkung: Die Tabelle zeigt Mittelwertvergleiche in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Euro-Werte sind deflationiert mit Basisjahr 2009. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Betreuungsplatz für ihr drei- bis untervierjähriges Kind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Betreuungsplatz für ihr drei- bis untervierjähriges Kind besteht. Standardfehler berechnet nach Abadie und Imbens (2006).

Quelle: SOEP (2000–2009).

ter, deren jüngstes drei- bis vierjähriges Kind keinen Betreuungsplatz hat. Erstere arbeiten durchschnittlich 6,5 Stunden mehr und verdienen dadurch ca. 385 Euro brutto (208 Euro netto) mehr.

Die Ergebnisse weiterer Schätzungen zeigen auch für den Kindergartenbereich, dass öffentlich geförderte Kinderbetreuung Mütter in der eigenen Kinderbetreuung und auch in der Hausarbeit entlastet. Dadurch wird vielen Müttern der Weg in die (Wieder-)Beschäftigung am Arbeitsmarkt ebnet. Die Analysen legen nahe, dass der Effekt auf die Erwerbstätigkeit der Mütter dadurch zustande kommt, dass Mütter aus der Nicht-Erwerbstätigkeit vor allem in Teilzeitbeschäftigung gehen. Mehr-Kind-Familien scheinen dabei etwas weniger von einem Kindergartenplatz zu profitieren als Ein-Kind-Familien. Unter der Annahme, dass sich die Erwerbs- und Einkommenseffekte von einem Betreuungszugang für Drei- bis unter Sechsjährige nur entfalten können, wenn es kein jüngeres Kind in der Familie gibt, werden die Ergebnisse aus den multivariaten Analysen hochgerechnet. Die Ergebnisse der Hochrechnung zeigen, dass, wenn 1 000 Betreuungsplätze für Drei- bis unter Sechsjährige zufällig verteilt werden, davon nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes 673 Frauen betroffen sind, für die dieser Betreuungsplatz zugleich bedeutet, dass das jüngste Kind in der Familie betreut ist. Diese 1 000 zufällig verteilten Betreuungsplätze führen dann dazu, dass 141 Mütter eine Beschäftigung aufnehmen, die dies ohne Betreuungsplatz nicht gemacht hätten, was wiederum zu einem Plus von 3 810 tatsächlichen Wochenarbeitsstunden (entspricht etwa 95 vollzeitäquivalenten Stellen) führt. Der entsprechende Zuwachs des Bruttomonatseinkommens beträgt rund 180 000 Euro. Dies entspricht einer Erhöhung des Nettomonatseinkommens von rund 109 000 Euro.

In weiterführenden Untersuchungen ist die Frage untersucht worden, in wie weit sich die Effekte von Halbtages- und Ganztagesbetreuung im Kindergarten unterscheiden. Nicht überraschend ergeben die Analysen, dass die Effekte einer Ganztagesbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern deutlich größer sind als die Effekte einer Halbtagesbetreuung. Durch einen Ganztagesbetreuungsplatz können deutlich mehr Mütter den (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben schaffen. Insbesondere zeigt sich auch, dass Mütter, die tatsächlich einen Ganztages- statt eines Halbtagesbetreuungsplatzes für ihr Kindergartenkind nutzen, aus der Nicht-Erwerbstätigkeit meist sogar auf eine Vollzeitstelle wechseln können. Im Vergleich zu Müttern mit einem Halbtagesbetreuungsplatz verdienen Mütter mit einem Ganztagesbetreuungsplatz im Schnitt circa 500 Euro brutto (300 Euro netto) pro Monat mehr.

Insgesamt wurden wie beschrieben in den multivariaten Analysen viele beobachtbare Einflussvariablen herausgerechnet. Hinsichtlich dieser beobachtbaren Charakteristika kann

sichergestellt werden, dass sich die Vergleichsgruppen bis auf die Tatsache der Inanspruchnahme eines öffentlich geförderten Kinderbetreuungsplatzes letztendlich nicht mehr unterscheiden. Allerdings ist dadurch noch nicht absolut sichergestellt, dass der geschätzte Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern tatsächlich kausaler Natur ist. Einerseits ist es nämlich nach wie vor möglich, dass die geschätzten Effekte auf die Erwerbstätigkeit durch weitere nicht im Datensatz beobachtete Charakteristika systematisch verzerrt wurden. Das heißt, es könnte sein, dass die gefundenen Effekte auf ganz andere Unterschiede zwischen den beiden Gruppen zurückzuführen sind, die jedoch für den Empiriker schlicht unbeobachtbar bleiben. Zum zweiten ist auch die Wirkungsrichtung noch nicht abschließend geklärt: Steigt die Müttererwerbstätigkeit an, weil das öffentlich geförderte Kindertagesbetreuungsangebot ausgebaut worden ist, oder bekommen die Mütter, die bereits einer Arbeit nachgehen, eher einen Betreuungsplatz?

Um diesen Problemen zu begegnen und tatsächlich einen ursächlichen Effekt der Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern nachzuweisen, werden in einer weiterführenden Forschungsarbeit (vgl. Bauernschuster und Schlotter 2013) Instrumentvariablen-Schätzungen durchgeführt. Ausgangspunkt für diese Untersuchung ist der im Jahr 1996 eingeführte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab dem dritten Geburtstag bis zum Schuleintritt. Da es Mitte der 1990er Jahre aufgrund eines Mangels an Betreuungsplätzen für viele Gemeinden noch nicht möglich war, diesen Rechtsanspruch uneingeschränkt zu erfüllen, führte man mit dem Rechtsanspruch Stichtagsregeln ein, die ursprünglich bis 1998 gelten sollten, letztlich aber auch noch länger bestanden: Demnach mussten Gemeinden Kindern nicht sofort ab dem dritten Geburtstag einen Platz im Kindergarten bereitstellen, sondern spätestens mit Beginn des auf den dritten Geburtstag folgenden Kindergartenjahres. Im Extremfall führte diese Regelung also dazu, dass ein Kind, das kurz vor Beginn des Schuljahres/Kindergartenjahres drei Jahre alt wurde, umgehend einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hatte, während ein Kind, das unmittelbar nach Beginn des Schuljahres/Kindergartenjahres drei Jahre alt wurde, ein weiteres Jahr warten musste, bevor es den Kindergarten besuchen konnte.

Diese Stichtagsregelung kommt somit einem natürlichen Experiment gleich, da den Kindern rein zufällig – quasi wie bei einer Lotterie – lediglich aufgrund ihres leicht unterschiedlichen Geburtstages ein Kindergartenplatz zugesprochen wurde oder nicht. Allerdings ist zu bedenken, dass diese Regelung nicht von allen Gemeinden herangezogen wurde, sondern vor allem von Gemeinden, in denen Kindergartenplätze knapp waren. Weiterhin nutzten viele Eltern den Rechtsanspruch nicht ab dem dritten Lebensjahr ihres Kin-

des, sondern gaben es erst später in den Kindergarten, als das Kind bereits vier oder fünf Jahre alt war. Andere Kinder wiederum wurden bereits vor ihrem dritten Geburtstag in Kindergärten oder -krippen betreut. Trotzdem generiert die Stichtagsregelung zumindest für eine Untergruppe der Gesamtbevölkerung eine exogene Variation im Kindergartenbesuch. In anderen Worten, für diese Untergruppe wurde die Entscheidung über den Beginn des Kindergartenbesuchs lediglich durch die Stichtagsregelung (also durch den Geburtstag des Kindes) beeinflusst. Während eine Familie unmittelbar nach dem dritten Geburtstag einen Kindergartenplatz für ihr Kind erhielt, mussten andere Familien im Extremfall ein weiteres Jahr warten. Aufgrund der Willkür dieser Regel gibt es keinen Grund, warum diese beiden Gruppen von Familien sich anhand ihrer (beobachtbaren, aber auch für den Empiriker unbeobachtbaren) Charakteristika unterscheiden sollten.

Mit Hilfe dieser exogenen Variation können in einem Instrumentvariablen-Ansatz die kausalen Effekte von Kindergartenbesuch auf die Ergebnisvariablen identifiziert werden. Das Ergebnis: Eine Erhöhung der Bereitstellung von öffentlichen Kinderbetreuungsplätzen um 10 Prozentpunkte führt zu einem Anstieg der Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern um 3,5 Prozentpunkte. Oder anders ausgedrückt: Mütter mit einem Kindergartenplatz für ihr jüngstes Kind haben im Durchschnitt eine um 35 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein. Die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz hat es vielen Müttern also erst ermöglicht erwerbstätig zu sein. Dieses Ergebnis legt nahe, dass die anhand der Matching-Modelle geschätzten Koeffizienten tatsächlich einen kausalen Charakter haben und nicht durch unbeobachtete Charakteristika oder umgekehrte Kausalität getrieben sind.

Betreuungsangebote für Schulkinder bis zum achtzehnten Lebensjahr

Die Ganztagesbetreuung für Schulkinder wurde in den letzten Jahren systematisch ausgebaut. Waren im Jahr 2005 gut 1,3 Mill. Kinder in einer Ganztageschule, so verdoppelte sich die Zahl der ganztags betreuten Schulkinder auf gut 2,1 Millionen im Jahr 2009. Erheblichen Anteil daran hatten bundesweite und mit den Ländern abgestimmte Programme wie das Investitionsprogramm »Zukunft Bildung und Betreuung«, über das von 2003 bis 2009 insgesamt 4 Mrd. Euro für den Auf- und Ausbau von Ganztageschulen bereitgestellt wurden. Die Bundesmittel waren hierbei als Zusatzfinanzierung konzipiert, wobei der Eigenanteil der Länder mindestens 10% betragen musste. Für viele Eltern spielt insbesondere die Betreuung der Kinder im Grundschulalter eine wichtige Rolle, da Kinder in diesem Alter in der Regel noch nicht über längere Zeit allein gelassen werden können.

Die Zahl der Grundschüler mit Ganztagesbetreuung hat sich laut der Statistik der Kultusministerkonferenz von rund 314 000 im Jahr 2005 auf knapp 626 000 im Jahr 2009 fast verdoppelt. Auch der Ausbau von Ganztagesbetreuungsplätzen an weiterführenden Schulen verzeichnete in den vergangenen Jahren einen deutlichen Anstieg von rund 993 000 im Jahr 2005 auf knapp 1,481 Millionen im Jahr 2009.

Die Untersuchung beschränkt sich auf alle Mütter, deren jüngstes Kind zum Befragungszeitpunkt in der Schule und nicht älter als 18 Jahre alt ist. Erste Hinweise auf mögliche Effekte der Ganztagesbetreuung für Schulkinder auf die Erwerbstätigkeit der Mütter liefert die rein deskriptive Beobachtung, dass rund 36% der beobachteten Mütter, die einen Ganztagesbetreuungsplatz für ihr jüngstes Kind in Anspruch nehmen, Vollzeit arbeiten, während dieser Anteil bei den Müttern ohne einen Ganztagesbetreuungsplatz bei lediglich knapp 21% liegt. Demgegenüber liegt die Quote der Teilzeit- bzw. geringfügig Beschäftigten unter den Müttern ohne Ganztagesbetreuungsplatz mit rund 39% bzw. 12% etwas über der Quote von 33% für Teilzeit- bzw. 8% für geringfügige Beschäftigung bei Müttern mit Ganztagesbetreuung für ihr jüngstes Kind.

Auch hier wird durch die Matching-Methode (siehe Erklärung in den beiden vorhergehenden Abschnitten) sichergestellt, dass sich Mütter mit Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind (Treatmentgruppe) und Mütter ohne Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind (Kontrollgruppe) anhand ihrer beobachtbaren Charakteristika nicht mehr voneinander unterscheiden.

Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern

Ein Mittelwertvergleich nach Anwendung der Matching-Methode zeigt, dass Mütter, deren jüngstes Kind in einer Ganztageschulbetreuung ist, ihre Wochenarbeitszeit ausweiten. Die Ausweitung der Wochenarbeitszeit geht tendenziell damit einher, dass Mütter mit einer Ganztageschulbetreuung für ihr jüngstes Kind von einer geringfügigen Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung in eine Vollzeitbeschäftigung wechseln.

Wird der Erwerbsstatus der Mutter im Vorjahr in die Betrachtung miteinbezogen, wird deutlich, dass die gestiegene Erwerbstätigkeit, die höhere tatsächliche Wochenarbeitszeit und die höheren Brutto- und Nettomonatseinkommen hauptsächlich von den Müttern getrieben werden, die im Vorjahr bereits erwerbstätig waren. Die Ergebnisse in Tabelle 4 zeigen, dass bereits beschäftigte Mütter mit einer Ganztageschulbetreuung für ihr jüngstes Kind ihre Wochenarbeitszeit ausweiten, während sich ihr Erwerbstatus nicht signifikant verändert. Die geschätzte Ausweitung der Wochenarbeitszeit liegt bei 3,8 Stunden und ist mit Einkommenseffek-

Tab. 4**Betreuung (Ü6) und Arbeitsmarkt: Beschäftigte in t – 1 (Matching-Effekte (ATT) mit Einstellungsvariablen)**

	Treatment- gruppe	Nach Matching			
		Kontroll- gruppe	ATT	Std.-Fehler	T-Statistik
Erwerbstätig	0,949	0,922	0,027	0,0191	1,41
Tatsächliche Arbeitszeit	31,459	27,603	3,822	1,011	3,78
Monatseinkommen (brutto)	1836,355	1571,002	265,353	88,887	2,99
Monatseinkommen (netto)	1153,036	1007,720	145,317	55,265	2,63

Anmerkung: Die Tabelle zeigt Mittelwertvergleiche in den Ergebnisvariablen zwischen Treatment- und Kontrollgruppe. Euro-Werte sind deflationiert mit Basisjahr 2009. Die Treatmentgruppe umfasst Mütter mit Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind, während die Kontrollgruppe aus Müttern ohne Ganztagesbetreuungsplatz für ihr Schulkind besteht.

Quelle: SOEP (2004; 2008).

ten von 265 Euro brutto und 145 Euro netto pro Monat verbunden.

Die Effekte einer Ganztagesbetreuung für Schulkinder für im Vorjahr bereits beschäftigte Mütter von zwei oder mehr Kindern sind deutlich geringer als für Ein-Kind-Familien. Für Mütter mit mehreren Kindern ist es tendenziell schwieriger Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren.

Mütter, deren Partner ein niedriges Arbeitseinkommen erzielen, nutzen die Zeit, die sie dank der Ganztagesbetreuung für ihr jüngstes Schulkind haben, weitaus mehr, um zusätzliches Einkommen hinzuzuverdienen, als Mütter, deren Partner ein hohes Einkommen erzielen. So arbeiten Mütter, deren Partner 1 000 Euro Bruttoarbeitseinkommen im Monat weniger als andere verdienen, aufgrund der Bereitstellung einer Ganztagesessschulbetreuung rund 1,58 Stunden pro Woche mehr.

Ganztagesesschulen oder Horte ermöglichen eine Vertiefung der Arbeitsmarktintegration von Müttern mit Kindern im Schulalter. Ein Ganztagesbetreuungsplatz geht in der Regel nicht mit einem Anstieg in der Erwerbstätigkeit, sondern einer Ausweitung der Wochenarbeitszeit einher.

Effizienzanalysen: Kostendämpfende Selbstfinanzierungseffekte

Für umfassende Analysen der Effizienz politischer Maßnahmen müssten alle damit verbundenen Kosten und Nutzen erfasst und quantifiziert werden. Anschließend müsste ihr Verhältnis über alle alternativen Möglichkeiten der eingesetzten Mittel hinweg verglichen werden. Belastbare Informationen liegen hier jedoch nur zu den direkten öffentlichen Ausgaben für die Förderung der Kinderbetreuung vor. Die Betrachtung beschränkt sich daher auf leicht quantifizierbare Aspekte, insbesondere auf finanzielle Größen. Weitere Effekte für die Lebenszufriedenheit der Eltern durch Änderungen der Erwerbsmöglichkeiten, der wirtschaftlichen Sta-

bilität und Teilhabe bzw. der Kinderzahl bleiben dabei unberücksichtigt. Ermitteln lassen sich auf dieser Basis gleichwohl einige aussagekräftige Kennziffern zur Kosteneffizienz in Bezug auf die betrachteten Zielindikatoren, die sich mit entsprechenden Resultaten für andere Instrumente der Familienpolitik direkt vergleichen lassen.

In der Studie wurden insbesondere Effekte der geförderten Kinderbetreuung für die Erwerbstätigkeit von Müttern und für die Einkommenssituation der Familien ermittelt, die weit überwiegend statistisch signifikant und von nennenswerter Größe sind. Diese Wirkungen entfalten fiskalische Effekte: sie führen zugleich zu höheren öffentlichen Einnahmen, etwa durch zusätzlich anfallende Lohnsteuern und höhere Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteile an den Sozialversicherungsbeiträgen, sowie zu verringerten öffentlichen Ausgaben für andere Zwecke, speziell für existenzsichernde Transfers an Familien insbesondere nach dem SGB II.

Zur Beurteilung der Effizienz der Förderung kann daher an erster Stelle nach den effektiven »Nettoausgaben« für die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung gefragt werden. Die Förderung der Tagesbetreuung jeweils eines Kindes führt nach den zuvor erläuterten empirischen Schätzungen aufgrund der verstärkten Erwerbstätigkeit der Mütter (gemessen in Vollzeitäquivalenten) bei Kindern im Vorschulalter zu fiskalischen Effekten im Umfang von rund 4 110 Euro (für Kinder im Alter U3) bzw. 1 740 Euro (für Kinder 3–U6) im Jahr; für Kinder im Schulalter (Ü6) ergeben sich fiskalische Effekte von 1 380 Euro im Jahr.⁴

Bezieht man die geschätzten Wirkungen allein auf Mütter, deren jeweils jüngstes Kind den betrachteten Altersstufen angehört, so dass dessen Betreuung den größten Engpass im Hinblick auf eine Erwerbstätigkeit der Mutter darstellt, verringern sich die Effekte, und zwar im U3-Bereich auf 4 080 Euro, im 3–U6-Bereich auf 1 270 Euro und bei Ü6-Kindern auf 870 Euro im Jahr.

⁴ Alle Angaben basieren auf Einkommen bzw. Preisen für 2009 und den rechtlichen Rahmenbedingungen desselben Jahres.

Aus amtlichen Daten lässt sich ermitteln, dass sich die öffentlichen Bruttoausgaben für die Förderung der Tagesbetreuung je eines Kindes im Jahr 2009 bei Vorschulkindern (U6) auf rund 5 720 Euro, bei Schulkindern (Ü6) auf 1 680 Euro im Jahr belaufen. Differenzierte Angaben für die Altersgruppen U3 und 3–U6 sind dabei nicht möglich, u.a. schon weil sich die Ausgaben in gemeinsamen Einrichtungen und altersgemischten Gruppen auch auf der Mikroebene nicht klar trennen lassen. Abziehen sind davon zum einen die im Bereich der Kindertagesbetreuung anfallenden öffentlichen Einnahmen, die überwiegend durch Gebühren, die die Eltern entrichten, und in geringem Maße auch durch Rückzahlungen von Fördermitteln durch Träger u.Ä., an den Staat fließen. Diese Einnahmen belaufen sich auf rund 570 Euro (U6) bzw. 230 Euro (Ü6) je Kind und Jahr. Zum anderen müssen die zuvor bezifferten fiskalischen Effekte abgezogen werden. Die effektiven Nettoausgaben für die öffentliche Förderung der Kindertagesbetreuung betragen auf dieser Basis (in Klammern: unter Berücksichtigung der etwas geringeren fiskalischen Effekte für Mütter, deren jüngstes Kind der jeweiligen Altersgruppe angehört) für U6-Kinder 3 010 Euro (3 320 Euro), für Ü6-Kinder 70 Euro (580 Euro) je Kind und Jahr.

Insgesamt ergeben sich Selbstfinanzierungsquoten, bezogen auf die jeweiligen öffentlichen Bruttoausgaben, zwischen 40 und 50% im Krippen- und Kindergartenbereich und zwischen 65 und 100% im Bereich der Betreuung in Ganztageschulen. Die Kosten einer staatlich geförderten Kinderbetreuung finanzieren sich also größtenteils selbst.⁵

Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die familienpolitische Leistung der Kinderbetreuung positive Wirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern entfaltet. Aus fiskalischer Sicht führen infrastrukturelle Maßnahmen, zu der der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen gehört, zu kostendämpfenden Selbstfinanzierungseffekten, wie sie bei reinen Geldleistungen nicht zu erwarten sind.

In der Studie wurden neben den Auswirkungen der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern weitere intendierte Ziele der Kinderbetreuung in Deutschland untersucht. Insgesamt begünstigt der Ausbau der öffentlich geförderten Kinderbetreuung weitere gewünschte Ziele, wie die wirtschaftliche Stabilität von Familien und eine höhere Geburtenrate. Auf die soziale Teil-

habe von Familien scheint öffentliche geförderte Kinderbetreuung hingegen keine Effekte zu haben.

Eine abschließende Beurteilung der familienpolitischen Leistung der Kinderbetreuung ist jedoch allein durch diese Studie nicht möglich. Weitere Aspekte wie die Effekte der Leistungen auf das Wohlergehen von Kindern dürfen bei einer Gesamtbewertung der Maßnahmen nicht vernachlässigt werden. Außerdem kann die Gewichtung der zugrunde liegenden Ziele, auch im Vergleich zu einem anderweitigen Mitteleinsatz, nicht objektiv beurteilt werden. Ob die öffentlichen Ausgaben für Kindertagesbetreuung in einem angemessenen Verhältnis zu den damit erreichten Wirkungen stehen, bleibt daher im Kern eine Frage politischer Abwägungen. Wissenschaftliche Wirkungsanalysen schaffen dafür allerdings wichtige Grundlagen.

Literatur

Abadie, A. und G. Imbens (2006), »Large Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects«, *Econometrica* 74(1), 235–267.

Anderson, P.M. und P.B. Levine (1999), »Child Care and Mother's Employment Decisions«, NBER Working Paper, Nr. 7058.

Baker, M., J. Gruber und K. Milligan (2008), »Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being«, *Journal of Political Economy* 116(4), 709–745.

Bauernschuster, S. und M. Schlotter (2013), »Public Child Care and Mothers' Labor Supply – Evidence from Two Quasi-Experiments«, CESifo Working Paper, 4191.

Becker, G.S. (1965), »A Theory of the Allocation of Time«, *Economic Journal* 75(299), 493–517.

Becker, G.S. (1981), *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Berger, M.C. und D.A. Black (1992), »Child Care Subsidies, Quality of Care, and the Labor Supply of Low-Income, Single Mothers«, *Review of Economics and Statistics* 74(4), 635–642.

Berlinski, S. und S. Galiani (2007), »The Effect of a Large Expansion of Pre-Primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment«, *Labour Economics* 14(3), 665–680.

Blau, F.D. und M.A. Ferber (1992), *The Economics of Women, Men, and Work*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

Blau, D.M. (2003), »Child Care Subsidy Programs«, in: R. Moffit (Hrsg.), *Means Tested Social Programs*, University of Chicago Press, Chicago, 443–516.

Blau, D.M. und J. Currie (2006), »Preschool, Day Care, and After School Care: Who's Minding the Kids?«, in E.A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, 2, North-Holland, Amsterdam, 1163–1278.

Blau, D.M. und E. Tekin (2007), »The Determinants and Consequences of Child Care Subsidies for Single Mothers«, *Journal of Population Economics* 20(4), 719–741.

BMFSFJ (2013), *Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2012*, Berlin.

Cascio, E.U. (2009), »Maternal Labor Supply and the Introduction of Kindergartens into American Public Schools«, *Journal of Human Resources* 44(1), 140–170.

⁵ In die Berechnungen gehen dabei lediglich die ganz kurzfristig, das heißt im laufenden Jahr, anfallenden fiskalischen Wirkungen ein. Messbare Effekte für das Erwerbsverhalten und die Einkommenssituation der Eltern, speziell in Jahren der Betreuungspflichten für jüngere Kinder, wirken sich jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit auf die weiteren Erwerbsbiographien und Einkommenskarrieren der Betroffenen aus und erzeugen auch mittel- und langfristig anfallende fiskalische Effekte.

Cigno, A. (1991), *Economics of the Family*, Oxford University Press, Oxford.

Connelly, R. (1992), »The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation«, *The Review of Economics and Statistics* 74(1), 83–90.

Ermisch, J. (1989), »Purchased Child Care, Optimal Family Size and Mother's Employment: Theory and Econometric Analysis«, *Journal of Population Economics* 2(2), 79–102.

Ermisch, J. (2003), *An Economic Analysis of the Family*, Princeton University Press, Princeton.

Fitzpatrick, M.D. (2010), »Preschoolers Enrolled and Mothers at Work? The Effects of Universal Pre-Kindergarten«, *Journal of Labor Economics* 28(1), 51–85.

Gelbach, J.B. (2002), »Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply«, *American Economic Review* 92(1), 307–322.

Havnes, T. und M. Mogstad (2011), »Money for Nothing? Universal Child Care and Maternal Employment«, *Journal of Public Economics* 95(11–12), 1455–1465.

Lefebvre, P. und P. Merrigan (2008), »Child-Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada«, *Journal of Labor Economics* 26(3), 519–548.

Lundin, D., E. Mörk und B. Öckert (2008), »How Far Can Reduced Child-care Prices Push Female Labour Supply?«, *Labour Economics* 15(4), 647–659.

Michalopoulos, C., P.K. Robins und I. Garfinkel (1992), »A Structural Model of Labor Supply and Child Care Demand«, *Journal of Human Resources* 27(1), 166–203.

Rainer, H., S. Bauernschuster, W. Auer, N. Danzer, M. Hancioglu, B. Hartmann, T. Hener, C. Holzner, N. Ott, J. Reinkowski und M. Werding (2013), *Kinderbetreuung*, ifo Forschungsbericht Nr. 59, ifo Institut, München.

Schlosser, A. (2007), »Public Preschool and the Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a Natural Experiment«, University of Jerusalem, mimeo.

Statistisches Bundesamt (2010), *Kindertagesbetreuung regional 2009. Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Stephan Beitz, Anna Ciesielski und Jana Lippelt

Während die CO₂-Emissionen weltweit weiter ansteigen, sind die Emissionen relativ zum Bruttoinlandsprodukt in den meisten Ländern rückläufig. Insbesondere westliche Nationen erwirtschaften ein immer höheres BIP mit immer geringer werdendem relativem Anteil an CO₂-Emissionen. Länder wie China oder Indien folgen diesem Trend verzögert. Der vorliegende Artikel beschäftigt sich mit der historischen Entwicklung der weltweiten CO₂-Emissionen relativ zum BIP und erweitert damit eine bereits für Europa durchgeführte Untersuchung (vgl. Ciesielski und Lippelt 2013). Um dabei möglichst vollständige Zeitreihen betrachten zu können, wurden die verwendeten Daten einzelner Länder hinreichend ihrer Historie aggregiert.¹ Der im Vergleich zu anderen Emissionsanalysen lange Beobachtungszeitraum, beginnend im Jahr 1850, lässt bisherige Entwicklungen deutlich zum Vorschein treten. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um das Kyoto-Protokoll sind diese von Bedeutung. Die größten CO₂-Verursacher, die USA und China, sind dem Abkommen nie beigetreten, und weitere große Emittenten wie Russland und Kanada beteiligen sich nicht mehr an einer zweiten Verpflichtungsperiode. Anscheinend will sich keines dieser Länder auf Emissionsreduktionen festlegen lassen, um eine Schwächung der Wirtschaftsleistung zu vermeiden. Der vorliegende Artikel differenziert diese Haltung vor dem Hintergrund einer über 150 Jahre alten Geschichte des Abbaus und der Nutzung fossiler Ressourcen.

Abbildung 1 stellt die Entwicklung der relativen Emissionen in Weltkarten dar. Je dunkler dabei die Einfärbung ist, desto mehr Tonnen CO₂ werden relativ zum BIP emittiert. Außer in Europa und den USA stiegen diese zwischen den Jahren 1900 und 1950 weltweit tendenziell an. Vergleicht man das Jahr 1950 mit dem Jahr 2000, so ist in westlichen Ländern ein Rückgang der relativen Emissionen zu beobachten, wohingegen die restliche Welt einen weiteren Anstieg zu verzeichnen hatte.² Man könnte daher vermuten, dass alle Länder eine ähnliche Entwicklung durchlaufen, diese jedoch zeitversetzt auftritt. Die zeitliche Verschiebung mag dabei mit dem Einkommen korreliert sein, wobei eine genauere Untersuchung dieser Hypothese im nächsten Abschnitt mit Hilfe von Abbildung 2 folgt. Betrachtet man entwickelte Länder wie Großbritannien oder Deutschland genauer, so ist ein Rückgang der relativen Emissionen bis ins Jahr 2000 zu erkennen, der sich auch danach weiter fortsetzt (vgl. Abb. 2). Einen Anstieg hingegen verzeichneten später industrialisierte Länder, zu beobachten an der dunkler werdenden Einfärbung im Zeitablauf. Kein bemerkenswerter Anstieg der relativen Emissionen ist jedoch in den südamerikanischen Nationen auszumachen, da sich diese

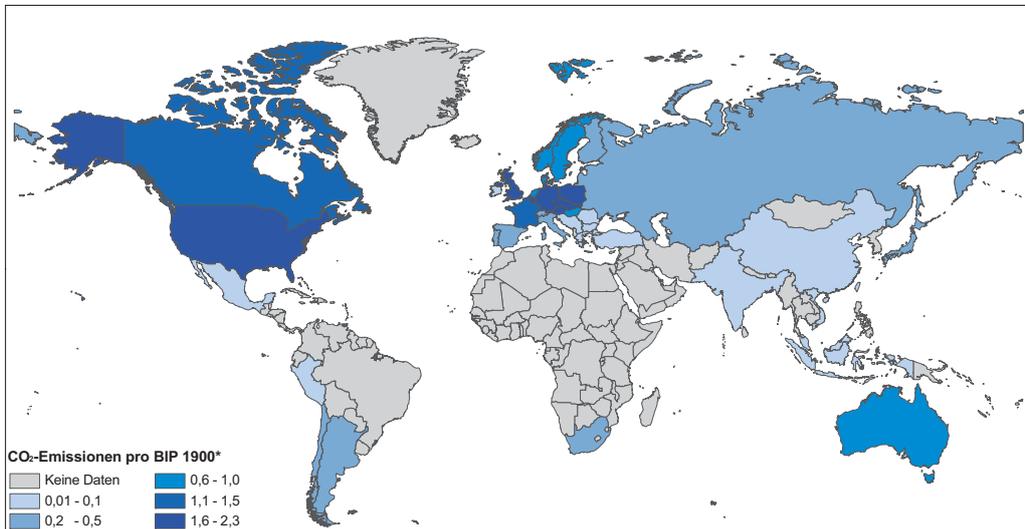
weitgehend im Rahmen von 0,2 bis 0,5 Tonnen CO₂ pro 1 000 Int.\$ bewegen. In Brasilien stiegen die relativen Emissionen zwischen 1950 und 2000 beispielsweise um 54%, mit 0,22 Tonnen CO₂ pro 1 000 Int.\$ im Jahr 1950 und 0,34 Tonnen CO₂ pro 1 000 Int.\$ im Jahr 2000 sind diese jedoch eher gering. Aufgrund der boomenden Wirtschaft und der dadurch zunehmenden industriellen Produktion in südamerikanischen Staaten wäre eigentlich ein deutlich höherer Anstieg zu erwarten gewesen. Ob dieser jedoch noch einsetzen wird oder ob er durch den Einsatz moderner Technologien verhindert werden konnte, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzusehen.

Abbildung 2 veranschaulicht die Entwicklung der CO₂-Emissionen relativ zum BIP für ausgewählte Länder zwischen 1850 und 2008. Die roten Linien sollen dabei den Trend verdeutlichen und illustrieren ähnliche Verläufe in den einzelnen Ländern. In allen Nationen ist ein Rückgang der relativen CO₂-Emissionen zu beobachten, der jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingesetzt hat. In entwickelten Ländern wie Großbritannien, den USA und Deutschland wurde die Schwelle um 1900 als Folge der früheren Industrialisierung erreicht. Im Vergleich dazu setzte der Rückgang in weniger entwickelten Ländern wie China erst um das Jahr 1960 ein, Indien und die ehemalige UdSSR folgten diesem Trend dann um die Jahrtausendwende und verzeichnen seither rückläufige Emissionen relativ zum BIP. Einen Überblick, zu welchen Zeitpunkten und mit welchem BIP pro Kopf die Maxima in ausgewählten Ländern erreicht wurden, gibt Tabelle 1. Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Verläufe kann dabei in den jeweiligen Entwicklungsstadien der Ökonomien und der damit einhergehenden sektoralen Zusammensetzung der jeweiligen Wirtschaft gefunden werden. Typischerweise entwickeln sich die meisten Länder von einer Agrarwirtschaft hin zur Industrienation und schließlich zur Dienstleistungsgesellschaft. Länder, in denen die Industrialisierung zu einem früheren Zeitpunkt einsetzte, haben einen dementsprechend früheren Rückgang der relativen Emissionen aufzuweisen. Die Kurven (vgl. USA) verlaufen dabei steigend bis ein bestimmtes Einkommensniveau erreicht wurde und sinken im Anschluss aufgrund des relativ zu den Emissionen größeren Anstiegs des BIP. Betrachtet man die Abbildungen der später industrialisierten Länder wie zum Beispiel China, so ist ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Struktur und den relativen Emissionen des jeweiligen Landes offensichtlich. Diese Länder befinden sich wegen der später einsetzenden Industrialisierung erst in der Anfangsphase sinkender relativer Emissionen. Durch einen hohen Anteil an industrieller Produktion verursachen sie sehr hohe relative Emissionen, um ihr Volkseinkommen zu erwirtschaften. Vergleicht man die Kurven der einzelnen Länder untereinander, ist zu erkennen, dass die Schwellen bei weniger entwickelten Ländern wie Indien oder China offensichtlich niedriger lagen, als dies bei Großbritannien oder den USA der Fall war. Aus Tabelle 1 geht her-

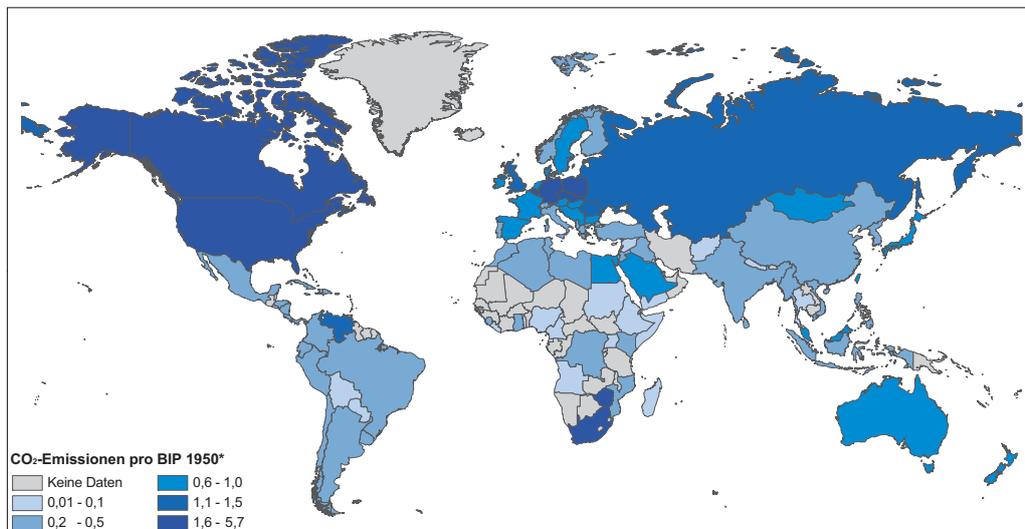
¹ Aggregierte Länder: ehemalige UdSSR; ehemalige Tschechoslowakei; ehemaliges Jugoslawien; Indien mit Pakistan und Bangladesch; Malaysia mit Singapur; Nord- und Südkorea; Eritrea mit Äthiopien.

² Länder der Kategorie »Keine Daten« haben dabei kaum CO₂ aus fossilen Brennstoffen emittiert.

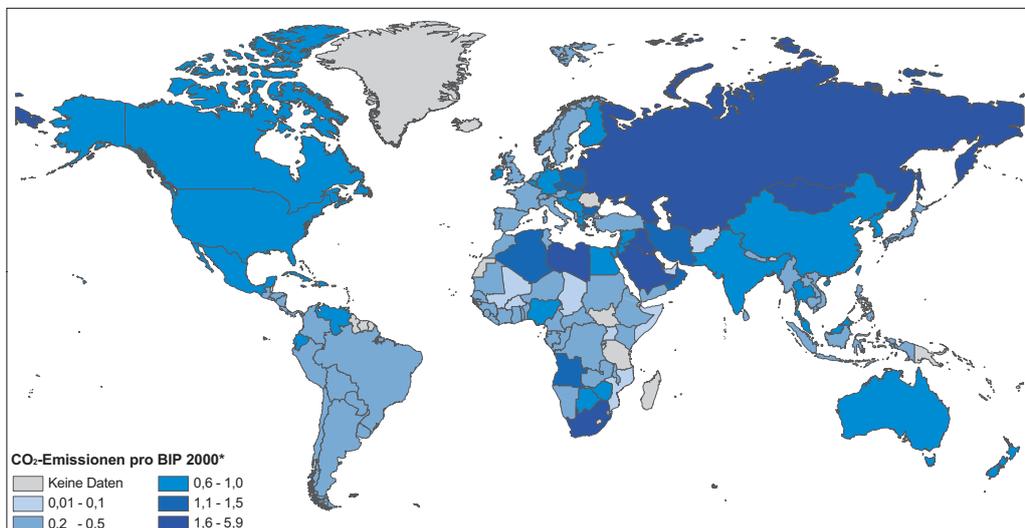
Abb. 1
CO₂-Emissionen relativ zum Einkommen



*tC pro 1000 1990 International Geary-Khamis Dollar



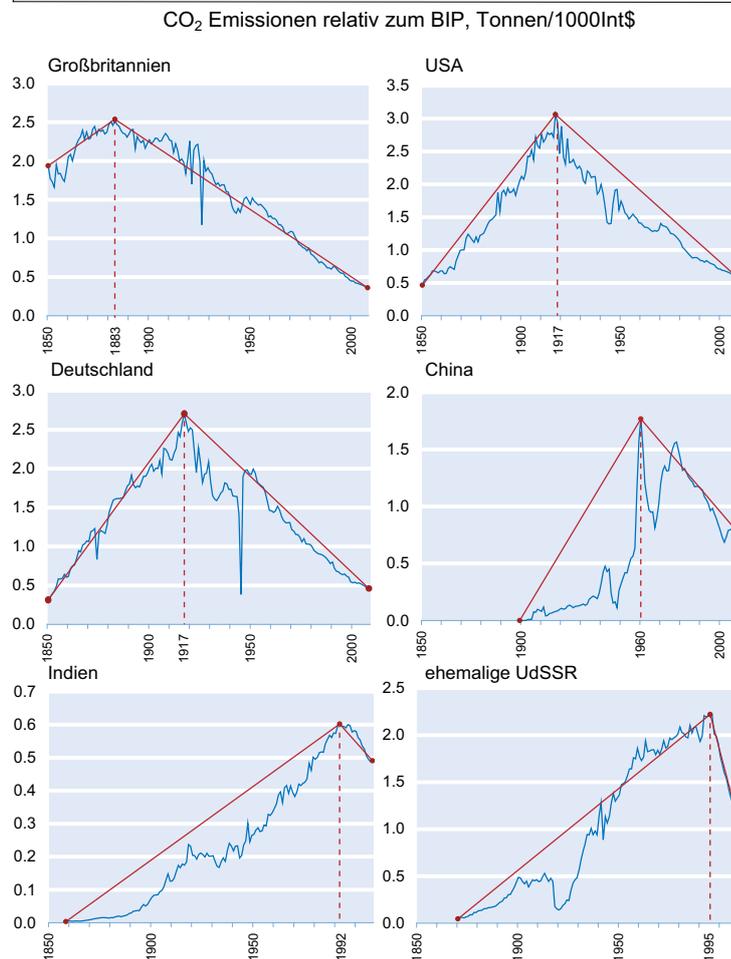
*tC pro 1000 1990 International Geary-Khamis Dollar



*tC pro 1000 1990 International Geary-Khamis Dollar

Quelle: Maddison (2010) und CDIAC (2013).

Abb. 2
Entwicklung der relativen Emissionen in ausgewählten Ländern, 1850–2008



Quelle: Maddison (2010) und CDIAC (2013).

Tab. 1
Maximale relative Emissionen ausgewählter Länder

Land	Jahr	Maximum der relativen Emissionen in Tonnen CO ₂ /1000 Int.\$	BIP pro Kopf in Int.\$
Großbritannien	1883	2,540	3,643
USA	1917	3,065	5,248
Deutschland	1917	2,704	2,952
China	1960	1,768	0,662
Indien	1992	0,602	1,345
ehem. UdSSR	1995	2,221	4,029

Quelle: Maddison (2010) und CDIAC (2013).

vor, dass jedoch nur ein schwacher Zusammenhang zwischen dem Einsetzen eines Wendepunkts und dem BIP pro Kopf vorliegt. So erreichte Deutschland seinen Maximalwert im Jahr 1917 mit einem BIP pro Kopf von 2,704 Int.\$, China benötigte im Jahr 1960 nur 0,662 Int.\$, und die ehe-

malige UdSSR konnte erst ab dem Jahr 1995 mit einem BIP pro Kopf von 4,029 Int.\$ einen Rückgang der relativen Emissionen verzeichnen. Ein Grund für die in manchen Ländern relativ niedrig liegenden Schwellenwerte mag im Transfer von technischem Know-how liegen. Wo frühere Industrienationen zuerst noch effiziente Technologien entwickeln mussten, stehen diese den später hinzugekommenen Industrienationen bereits zur Verfügung. Durch diese Tatsache konnte die Wende in später industrialisierten Ländern schneller herbeigeführt werden als in der Vergangenheit. Eine Ausnahme bildet die ehemalige UdSSR. Obwohl die Industrialisierung dort bereits Ende des 19. Jahrhunderts begann, sanken die relativen Emissionen erst um das Jahr 2000. Eine mögliche Ursache für den vergleichsweise langen Aufwärtstrend mag in den relativ niedrigen Rohstoffpreisen für fossile Brennstoffe und dem teilweise durch Subventionen geförderten Abbau dieser zu kommunistischen Zeiten liegen. Der plötzliche Einbruch der relativen Emissionen im Jahr 1995 könnte die Konsequenz des zusammenbrechenden kommunistischen Systems in der UdSSR Anfang der 1990er Jahre sein.

Schlussendlich bleibt festzuhalten, dass wir trotz sinkender relativer Emissionen einen weltweiten Anstieg der absoluten CO₂-Emissionen beobachten. Eine weitere Emissionsreduktion ist aus diesem Grund unabdingbar, jedoch ist die Frage einer gerechten Verteilung nicht so eindeutig zu beantworten. Ob es zumutbar ist, Entwicklungs- und Schwellenländer mit dieser Auflage zu belasten, ist eine politische Frage. Europäische Länder emittierten in der Vergangenheit in großen Mengen CO₂, befanden sich damals aber im gleichen Entwicklungsstadium, wie sich Entwicklungs- und Schwellenländer heute befinden. Sie mussten damals keine Emissionsreduzierungen umsetzen und konnten dadurch ungehemmt wachsen. Als entwickelte Länder ihrerseits mit der Reduktion der relativen Emissionen begannen, waren diese aber tendenziell höher, als es die heutigen Emissionen der Entwicklungs- und Schwellenländer sind. Folglich ist es nachvollziehbar, wenn Entwicklungs- und Schwellenländer für sich weniger stark einschneidende Emissionsziele fordern. Könnten Entwicklungsländer jedoch ungehindert ebenso viel emittieren, wie es westliche Länder in der Vergangenheit getan haben (re-

lativ zum BIP), so sähen wir uns in Zukunft mit äußerst hohen Emissionen konfrontiert. Dies steht klar im Widerspruch zum erklärten Ziel des Klimaschutzes und der Reduktion der CO₂-Emissionen und spiegelt das Dilemma des Kyoto-Protokolls wider. Auf der einen Seite müssen die weltweiten CO₂-Emissionen reduziert werden, auf der anderen Seite sehen sich viele große Emittenten nicht gezwungen, sich zu einer solchen Reduzierung zu verpflichten.

Um den Klimawandel also sowohl gerecht als auch effizient zu gestalten, muss ein Kompromiss gefunden werden, der Entwicklungs- und Schwellenländer einerseits am übermäßigen Emittieren von CO₂ hindert, sie andererseits jedoch nicht in ihrem Wachstum beeinträchtigt. Solch ein Kompromiss könnte auf dem Ausbau des Technologietransfers von den entwickelten zu den weniger entwickelten Ländern basieren, welcher den Anstieg der Emissionen reduzieren und zugleich Wachstum ermöglichen könnte.

Literatur

CIDAC (Carbon Dioxide Information Analysis Center) (2013), »Fossil Fuel CO₂ Emissions by Nation«, online verfügbar unter: http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_coun.html.

Ciesielski, A.S. und J. Lippelt (2013), »Kurz zum Klima: CO₂-Emissionen in Europa – eine historische Betrachtung, Teil 1«, *ifo Schnelldienst* 66(2), 49–51.

Madisson, A. (2010), »Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD«, online verfügbar unter: <http://www.ggdcc.net/maddison/oriindex.htm>.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist nach dem starken Anstieg im Vormonat gesunken. Die Geschäftserwartungen fielen im Vergleich zum Februar etwas weniger positiv aus. Die Unternehmen bewerteten ihre momentane Geschäftslage jedoch fast noch genauso gut wie vorher. Die deutsche Wirtschaft behauptet sich mit einer guten Binnenkonjunktur in schwierigerem Umfeld.

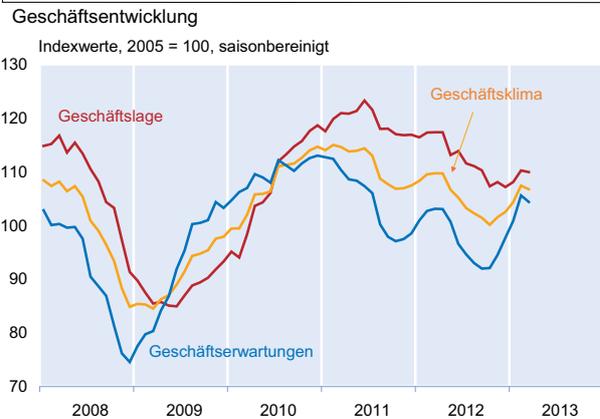
Der erste Rückgang nach vier Anstiegen in Folge ist vor allem auf eine leichte Abnahme des Geschäftsklimaindex im Verarbeitenden Gewerbe und eine starke im Großhandel zurückzuführen. In diesen beiden Bereichen trübten sich sowohl die Geschäftslage als auch die Erwartungen ein. Im Bauhauptgewerbe stieg der Index erneut auf einen neuen Rekordwert. Während der historisch hohe Erwartungsindex etwas nachgab, stieg die Beurteilung zur Lage weiter an. Auch im Einzelhandel stieg der Geschäftsklimaindex leicht, nachdem sich beide Teilkomponenten verbesserten.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands, inklusive des Dienstleistungssektors, ist im März unverändert geblieben. Die Beschäftigungsaussichten bleiben damit weiterhin leicht im expansiven Bereich. Im Verarbeitenden Gewerbe gab der Index leicht nach. Es herrscht weiterhin eine leichte Zurückhaltung gegenüber Neueinstellungen. Die Beschäftigungserwartungen im Baugewerbe sind den zweiten Monat in Folge gesunken. Hier ist weiterhin von einem konstanten durchschnittlichen Personalbestand auszugehen. Im Einzel- und Großhandel hellten sich die Beschäftigungsaussichten weiter auf. Jedoch fehlen immer noch klare Signale bezüglich einer Änderung im Beschäftigungsniveau. Die Personalpläne im Dienstleistungsgewerbe sind erneut leicht expansiv ausgerichtet.

Im **Verarbeitenden Gewerbe** gab der Geschäftsklimaindex nach. Die Industriefirmen bewerteten sowohl ihre aktuelle Geschäftslage als auch den weiteren Geschäftsverlauf weniger optimistisch als im Vormonat. Die Exporterwartungen sanken merklich, sind aber weiterhin positiv ausgerichtet. Die Nachfrage- und Auftragssituation der befragten Unternehmen haben sich, nach der positiven Entwicklung im Vormonat, wieder leicht eingetrübt. Die Lagerbestände nahmen wieder zu, und die Produktion wurde etwas zurückgefahren. Die Verkaufspreise konnten leicht angehoben werden, und auch in der näheren Zukunft zeigen sich gewisse Preiserhöhungsspielräume. Im Investitionsgüterbereich waren die Industriefirmen sowohl mit ihrer aktuellen Geschäftslage als

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.

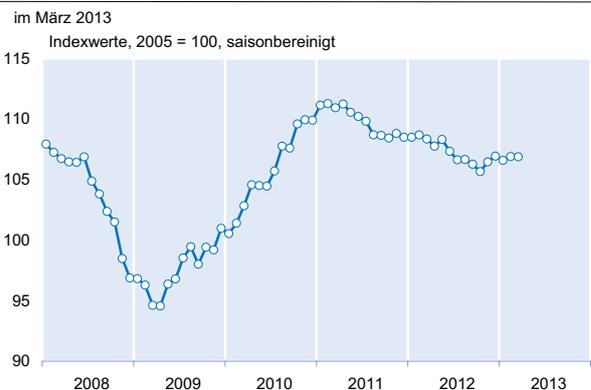
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



a) Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

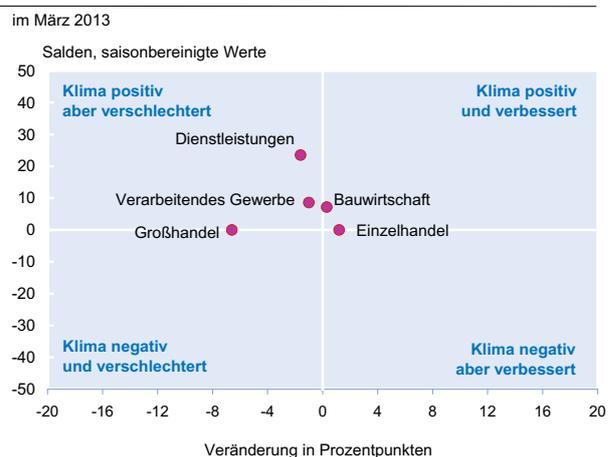
Abb. 2
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



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

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen

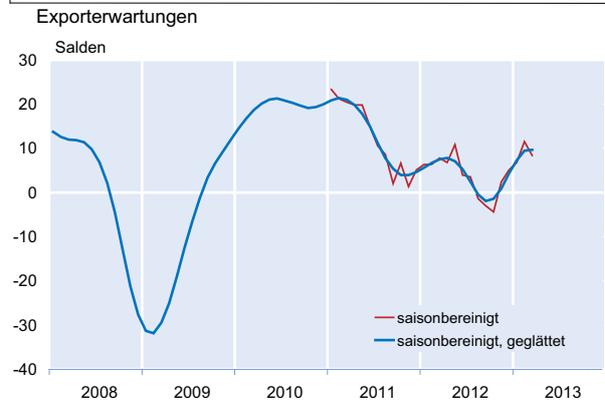


Quelle: ifo Konjunkturtest.

auch mit den Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf weniger zufrieden als im Vormonat. Dementsprechend gab das Geschäftsklima nach. Mögliche Gründe sind auch hier eine etwas verschlechterte Nachfragesituation und verringerte Auftragsbestände. Der Export ist aber weiterhin expansiv ausgerichtet. Ein Anstieg des Geschäftsklimas konnte im Konsumgüterbereich beobachtet werden. Während die Erwartungen für die nächsten sechs Monate nur geringfügig stiegen, wurde die aktuelle Geschäftslage deutlich positiver bewertet. Trotz Rückgängen bei der Nachfrage ist die Beurteilung des Auftragsbestands mehrheitlich positiv. Darüber hinaus konnten mehr Firmen die Preise hinaufsetzen. Das Geschäftsklima im Ernährungsgewerbe ist auf den höchsten Stand der letzten zwölf Monate gestiegen. Die befragten Firmen sind nun seit genau einem Jahr wieder mehrheitlich optimistisch bezüglich ihres weiteren Geschäftsverlaufs. Die Produktionspläne wurden deutlich nach oben korrigiert. Das spiegelt sich auch in den Personalplanungen wider: Es sind vermehrt Einstellungen zu erwarten. In den Grundstoffindustrien (Mineralölverarbeitung, chemische Industrie und Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren) gab das Geschäftsklima jeweils nach. Ein leichter Anstieg des Geschäftsklimaindex konnte hingegen für die Metallbereiche, die Elektronikindustrie und den Maschinenbau beobachtet werden.

Nach dem starken Anstieg im Vormonat ist das Geschäftsklima im **Großhandel** wieder deutlich gesunken. Sowohl die Urteile zur Geschäftslage als auch die Erwartungen an den weiteren Geschäftsverlauf fielen weniger optimistisch aus. Der Geschäftsklimaindex sank in nahezu allen Bereichen. Ausnahmen waren u.a. der Großhandel mit Textilien, Unterhaltungselektronik und Zubehör, Haushaltswaren, Kosmetik sowie Baustoffe. Trotz rückläufiger Umsätze im Großhandel sank der Lagerdruck etwas. Darüber hinaus verringerte sich der Preiserhöhungsspielraum. Die Befragungsteilnehmer gehen davon aus, dass in der Zukunft die Preise seltener angehoben werden können. Auch die Bestelltätigkeit wird etwas zurückhaltender ausfallen. Diese Entwicklungen zeigten sich in nahezu allen Teilbereichen des Großhandels. Im Produktionsverbindungshandel hat sich die Zufriedenheit mit der momentanen Lage spürbar verringert. Die negativen Einschätzungen bezüglich der Geschäftserwartungen gewannen wieder leicht die Oberhand. Im Konsumgüterbereich empfanden die Befragungsteilnehmer ihre gegenwärtige Lage weniger positiv als im Februar. Zudem haben auch die skeptischen Einschätzungen der Geschäftsaussichten etwas zugenommen. Im Nahrungs- und Genussmittelgroßhandel bewerteten die Unternehmen ihre Geschäftslage nicht mehr ganz so günstig wie im Vormonat. Auch die Geschäftsaussichten haben sich ihren Einschätzungen zufolge etwas eingetrübt. In Anbetracht vergrößerter Lagerüberhänge beabsichtigten die Betriebe nicht mehr so zahlreich, die Bestellmengen auszuweiten.

Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}

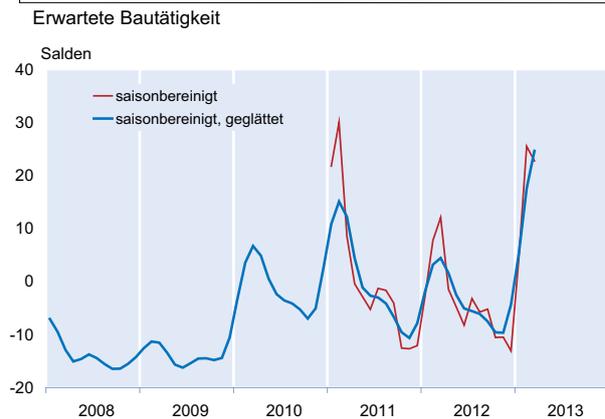


Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.

^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 5
Bauhauptgewerbe



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

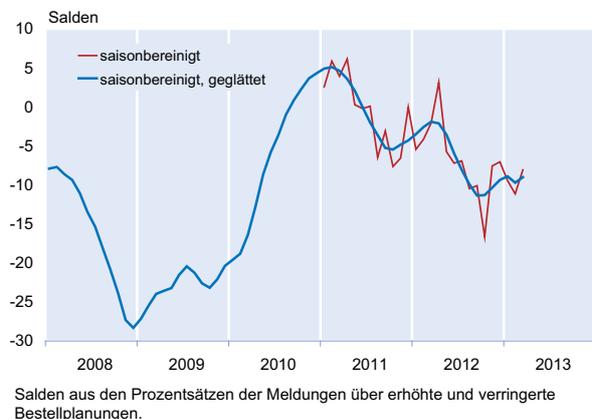
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Im **Einzelhandel** ist der Geschäftsklimaindex hingegen leicht gestiegen. Die Einzelhändler waren mit ihrer aktuellen Geschäftslage etwas zufriedener als zuvor und blickten weniger pessimistisch auf die weitere Entwicklung. Dieser Aufwärtstrend zeigte sich auch in vielen Teilbereichen des Einzelhandels, wo sich das Geschäftsklima leicht verbesserte. Trotz schwacher Umsätze konnte der Lagerdruck etwas vermindert werden. Darüber hinaus soll die restriktive Orderpolitik leicht gelockert werden. Im Gebrauchsgüterbereich hat sich das Geschäftsklima leicht verbessert. Trotz des gestiegenen Lagerdrucks zeigten sich die Einzelhändler nicht mehr so unzufrieden mit ihrer Geschäftslage wie im Februar. In Bezug auf die Entwicklung in den kommenden Monaten, in denen die restriktive Orderpolitik fortgesetzt werden soll, überwogen die pessimistischen Meldungen unverändert. Einschränkungen in den Personalplänen sind weiterhin vorgesehen. Im Bereich Metallwaren, Bau- und Heimwerkerbedarf

verbesserte sich das Geschäftsklima merklich. Die Firmen bewerteten ihre derzeitige Lage günstiger als zuletzt, und die Skepsis bezüglich der Zukunft wurde von spürbarem Optimismus abgelöst. Die Unternehmen beabsichtigten nicht mehr ganz so häufig, die Preise zu erhöhen. Diese Entwicklung war ähnlich auch im Großhandel zu beobachten. Das Geschäftsklima im Nahrungs- und Genussmitteleinzelhandel hat sich etwas abgekühlt. Verringerter Optimismus bezüglich des zukünftigen Geschäftsverlaufs gab dafür den Ausschlag. Mit ihrer gegenwärtigen Lage zeigten sich die Unternehmen dagegen abermals überaus zufrieden. Sie wollten an ihrer expansiven Orderpolitik festhalten und planten, die Verkaufspreise anzuheben sowie den Personalstand auszuweiten. Im Kfz-Einzelhandel hat sich das Geschäftsklima leicht aufgehellt, da die Lageurteile weniger ungünstig ausfielen als im Februar. Die Geschäftserwartungen waren dagegen nach wie vor von Pessimismus geprägt. Sowohl die Order- als auch die Personalpläne waren weiterhin überwiegend auf Reduzierungen ausgerichtet. Im Neuwagengeschäft ist der Geschäftsklimaindikator gestiegen, da die Urteile zur aktuellen Lage und zukünftigen Geschäftsentwicklung im Vergleich zum Vormonat nicht mehr so negativ ausfielen. Angesichts des hohen Lagerdrucks soll die restriktive Orderpolitik deutlich verschärft werden. Die Gebrauchtwagenhändler waren überaus unzufrieden mit der Geschäftslage und blickten der Zukunft mit großer Skepsis entgegen.

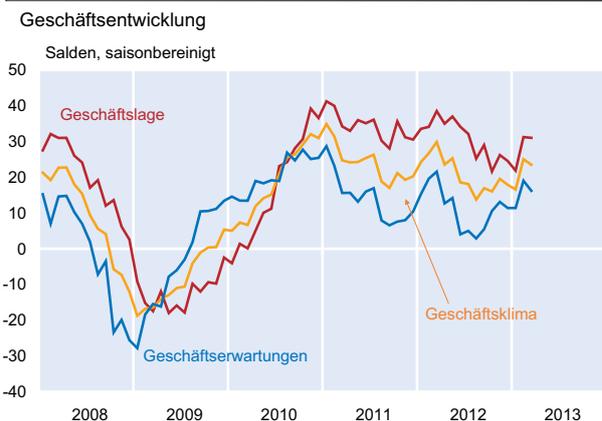
Der Geschäftsklimaindex im **Bauhauptgewerbe** ist auf den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung gestiegen. Die Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage nahm weiter kräftig zu. Der Optimismus bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung ging zwar etwas zurück, liegt jedoch nach wie vor sehr hoch. Mit 72% (saison- und witterungsbereinigt) bewegte sich der Ausnutzungsgrad der Gerätekapazitäten auf dem Niveau des Vormonats bzw. des Vorjahrs. Wie im Februar berichteten 84% der Unternehmen über Produktionsbehinderungen. Mehr als drei Viertel der Testteilnehmer meldeten Beeinträchtigungen aufgrund ungünstiger Witterungsverhältnisse (Vorjahreswert: 63%); ein Fünftel klagte über Auftragsmangel. Die Auftragsbestände kletterten auf durchschnittlich 3,1 Monate (saison- und witterungsbereinigt); dies entsprach einem neuen gesamtdeutschen Höchstwert. Per saldo gingen 23% der Firmen davon aus, dass ihre Bautätigkeit in den nächsten drei Monaten zunehmen wird (März 2012: 12%). Im Hochbau stieg der Geschäftsklimaindikator auf einen neuen gesamtdeutschen Höchstwert. Dabei wurden in jeder der drei abgefragten Teilsparten neue Spitzenwerte erreicht. Die gegenwärtige Geschäftslage wurde spartenübergreifend günstiger bewertet. Im gewerblichen Hochbau verbesserte sich die aktuelle Lage sogar spürbar. Die Aussichten für die kommenden sechs Monate trübten sich dagegen in allen drei Teilsparten ein, wobei im öffentlichen Hochbau die Zuversicht nur leicht abnahm. 91% der Tiefbauunternehmen gaben Bautätigkeitsbehinderungen an. Im vergangenen Jahr wurde kein höherer Wert ermittelt. Hauptursache war wie in allen Berei-

Abb. 6
Einzelhandel
Bestellpläne



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 7
Dienstleistungen



chen das schlechte Wetter. Im Tiefbau hat sich das Geschäftsklima im März wieder verschlechtert. Die befragten Tiefbauunternehmen beurteilten ihre aktuelle Lage zwar erneut weniger zurückhaltend als im Vormonat. Der Optimismus hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in den nächsten sechs Monaten ließ allerdings nach. Neun von zehn im Tiefbau tätigen Unternehmen berichteten über Behinderungen der Bautätigkeit (Vorjahresmonat: 84%); der weitaus überwiegende Teil meldete Beeinträchtigungen durch das Wetter. Nahezu ein Viertel der Firmen klagte über fehlende Aufträge. Der Ausnutzungsgrad des Maschinenparks verharrte bei 73% und lag damit etwas über dem Vorjahresniveau.

Der ifo Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsgewerbe** Deutschlands ist im März gesunken.² Die Zufrie-

² Das ifo Institut veröffentlicht mit dem Monat März die Ergebnisse des Konjunkturtests Dienstleistungen auf Basis einer aktualisierten Wirtschaftszweigklassifikation (WZ 2008). Die Ergebnisse sind rückwirkend und saisonbereinigt ausgewiesen.

denheit mit der aktuellen Geschäftslage nahm minimal ab. Auch der Optimismus bezüglich der weiteren Geschäftsentwicklung erhielt einen kleinen Dämpfer. Trotzdem besteht weiterhin die Absicht, den Personalbestand zu erhöhen. Gründe für diese Entwicklung sind vor allem in der etwas nachlassenden Nachfrage- und Umsatzdynamik zu sehen. Im Bereich Touristik hat der Geschäftsklimaindikator im März, nach dem sprunghaften Anstieg im Vormonat, merklich nachgegeben. Die Reisebüros und Reiseveranstalter gaben für die beiden Teilkomponenten des Geschäftsklimas eine um ca. 10 Prozentpunkte schlechtere Beurteilung ab. In der nahen Zukunft wurde mit einer moderateren Wachstumsrate bei der Nachfrage gerechnet. Die Aufstockung des Mitarbeiterstabs soll langsamer vonstattengehen. In der Werbebranche blieb das Geschäftsklima weitgehend unverändert. Bereits seit drei Monaten verharrt es auf einem recht hohen Niveau. Die Umsatzentwicklung in der jüngsten Vergangenheit hat sich für die Firmen als sehr gut dargestellt. Die Geschäftsperspektiven erreichten nach leichtem Anstieg den höchsten Wert seit November 2011. Im Bereich Personal- und Stellenvermittlung/Überlassung von Arbeitskräften setzte sich der Anstieg des Klimaindikator fort. Die Unternehmen waren deutlich zufriedener mit ihrer aktuellen Situation als vor einem Monat. Auch bei den Geschäftsperspektiven hat der Optimismus kräftig zugenommen. Die Firmen gingen von einem kräftigen Umsatzzuwachs in der nahen Zukunft aus. Der Geschäftsklimaindikator im Mobilitäts-Leasing stagnierte im März auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Während sich die derzeitige Situation leicht verbesserte, ließ der Optimismus bezüglich des zukünftigen Geschäftsverlaufs etwas nach. Zum ersten Mal seit drei Jahren gaben die Firmen an, ihre Mitarbeiterzahl reduzieren zu wollen.

ifo Institut

im Internet:

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

