



9 | 2011

64. Jg., 18.–19. KW, 13. Mai 2011

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Georg Milbradt, Joachim Starbatty, Andreas Haufler,
Volker Grossmann, Markus Ferber, Lüder Gerken*

- »Pakt für den Euro«: Kann mit dem Maßnahmenpaket die Europäische Union die Euro-Schuldenkrise überwinden?

Kommentar

Hans-Werner Sinn

- Target-Salden, Außenhandel und Geldschöpfung

Christine Haderthauer

- Arbeitnehmerfreizügigkeit

Forschungsergebnisse

Wolfgang Meister

- Neuerungen bei Hartz IV, beim Wohngeld und bei den Lohnabzügen seit Januar 2011: Auswirkungen auf das Einkommen einzelner Haushaltstypen

*Katharina Kaps, Silko Pfeil, Thomas Sauer und
Matthias-Wolfgang Stoetzer*

- Strategische Ausrichtung und Innovationstätigkeit von KMU im Raum Jena

Daten und Prognosen

Andreas Gontermann

- Deutsche Elektroindustrie – innovativ und wachstumsstark

Im Blickpunkt

Markus Zimmer und Jana Lippelt

- Kurz zum Klima: 25 Jahre nach Tschernobyl

Nick Hoffmann

- Die Neuordnung der Studienfinanzierung in Großbritannien

Klaus Abberger

- ifo Konjunkturtest April 2011

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

»Pakt für den Euro«: Kann mit dem im März beschlossenen Maßnahmenpaket die Europäische Union die Euro-Schuldenkrise überwinden?

3

Die EU-Staats- und Regierungschefs haben sich beim EU-Gipfel Ende März auf ein Maßnahmenpaket zur Überwindung der Euro-Schuldenkrise geeinigt. *Georg Milbradt*, TU Dresden, ist der Ansicht, dass die verabredeten Maßnahmen die Probleme in der Eurozone nicht lösen werden. Zwar knüpfen die Vorschläge an wichtige Probleme an, wie z.B. Schuldenstand, private Verschuldung etc., sie unterliegen aber weiter einem politischen Verfahren mit den bekannten Schwächen. Von einer wirklichen Stabilisierung des Euroraums könne nicht gesprochen werden. *Joachim Starbatty*, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, sieht den permanenten Rettungsschirm als »eine weitere Etappe auf einer sich weiter drehenden Interventionsspirale« an. *Andreas Haufler*, Universität München, sieht in einer Festlegung auf das Ziel, kurzfristige Finanzmarktkrisen zu verhindern, das Risiko einer schleichenden Umwandlung des temporären Hilfsmechanismus in akuten Krisensituationen in eine Dauerfinanzierung hoch verschuldeter Mitgliedstaaten. Nach Meinung von *Volker Grossmann*, Universität Freiburg/Schweiz, gefährdet erst der Rettungsfonds den Euro, aufgrund der enormen Risiken für die Geberländer. *Markus Ferber*, Europäisches Parlament, erwartet von den Beschlüssen die Erhöhung des Drucks auf finanzschwache Eurostaaten, ihre Haushalte zu konsolidieren und wieder wettbewerbsfähig zu werden. Insgesamt seien die Beschlüsse ein wichtiges stabilisierendes Signal an die weltweiten Finanzmärkte. *Lüder Gerken*, Stiftung Ordnungspolitik und Centrum für Europäische Politik, Freiburg, sieht in den Vereinbarungen keine Lösung der Probleme der Eurozone. Im Gegenteil: Mit ihnen sei die letzte Gelegenheit versäumt worden, die Abschaffung des Bail-out-Verbots an rigide realwirtschaftliche Reformprogramme für die maroden Volkswirtschaften vor allem Südeuropas zu koppeln. Damit rücke die Anpassung dieser Volkswirtschaften in weite Ferne.

Kommentar

Target-Salden, Außenhandel und Geldschöpfung

23

Hans-Werner Sinn

Deutschland hat bis Februar 2011 für 321 Mrd. Euro Target-Forderungen gegen die EZB aufgebaut, die GIPS-Länder, also Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, haben bis zum Ende des Jahres 2010 für rund 340 Mrd. Euro verzinsliche Target-Verbindlichkeiten gegen die EZB zur Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite angesammelt. In seinem Kommentar benennt Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, die dadurch entstehenden Risiken für den Euroraum.

Bayern ist bereit für Arbeitnehmerfreizügigkeit

26

Christine Haderthauer

Am 1. Mai 2011 ist die erweiterte Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft getreten. *Christine Haderthauer*, Bayerische Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, stellt die Sicht der bayerischen Regierung dar.

Forschungsergebnisse

Neuerungen bei Hartz IV, beim Wohngeld und bei den Lohnabzügen seit Januar 2011: Auswirkungen auf das Einkommen einzelner Haushaltstypen

29

Wolfgang Meister

Die vom Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 geforderten Änderungen an den Hartz-IV-Regelungen wurden am 25. Februar 2011 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. In diesem Beitrag werden die wichtigsten Neuerungen

und Änderungen dargestellt, die auf das verfügbare Haushaltseinkommen, insbesondere von Familien mit Kindern, Einfluss haben. Ein Vergleich mit der Situation zum Jahresende 2010, also vor Inkrafttreten der Neuregelungen, zeigt außerdem die konkreten Auswirkungen auf Nettoarbeitslohn und Transfereinkommen.

Strategische Ausrichtung und Innovationstätigkeit von KMU im Raum Jena

40

Katharina Kaps, Silko Pfeil, Thomas Sauer und Matthias-Wolfgang Stoetzer

Das Projekt KompNet2011 – *Erfolgsfaktoren regionaler Innovationsnetze* – untersucht die strategische Ausrichtung sowie die Innovationsaktivitäten von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in der Region Jena. Die Autoren *Katharina Kaps, Silko Pfeil, Thomas Sauer und Matthias-Wolfgang Stoetzer*, Fachhochschule Jena, stellen in dem vorliegenden Beitrag eine erste deskriptive Auswertung des im Zeitraum August 2009 bis März 2010 erhobenen Datensatzes der Unternehmensbefragung vor.

Daten und Prognosen

Deutsche Elektroindustrie – innovativ und wachstumsstark

49

Andreas Gontermann

Die deutsche Elektroindustrie hat sich 2010 von den Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erholt. Die reale Produktion der Branche ist wieder um 14% gestiegen. Der Umsatz hat sich von 145 auf 164 Mrd. Euro erhöht. Auch im laufenden Jahr wird nach Ansicht von *Andreas Gontermann*, Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e.V., die Elektroindustrie weiter wachsen. 2012 könnten Produktion und Umsatz dann bereits neue Rekordmarken setzen.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: 25 Jahre nach Tschernobyl

56

Markus Zimmer und Jana Lippelt

Vor 25 Jahren kam es zum ersten Mal zu einem nuklearen Zwischenfall, der in der internationalen Bewertungsskala in der höchsten Stufe eingeordnet wurde. Wie groß sind die Schäden, die aus einer solchen Katastrophe resultieren? Und wie unterscheiden sich die Folgen für Standorte in unterschiedlichen Ländern?

Die Neuordnung der Studienfinanzierung in Großbritannien

60

Nick Hoffmann

Am 9. Dezember 2010 beschloss das britische Unterhaus, die bisherige Obergrenze der Studiengebühren, die die Universitäten in England und Wales pro Jahr erheben dürfen, anzuheben. Seit der Einführung der Gebühren im Jahr 1998 stieg damit der Betrag auf das Neunfache des ursprünglichen Wertes. Der Beitrag gibt einen detaillierten Überblick über das Konzept der britischen Regierung zu den Studiengebühren und zeigt die entsprechenden Bestimmungen in anderen europäischen Ländern auf.

ifo Konjunkturtest April 2011 in Kürze

64

Klaus Abberger

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im April gesunken. Dies ist der zweite Rückgang in Folge. Wie bereits im Vormonat resultiert die Abschwächung einzig aus weniger positiven Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich des weiteren Geschäftsverlaufs. Dagegen hat sich die aktuelle Geschäftslage den Firmenangaben zufolge erneut verbessert. Trotz erheblicher Risiken auf der internationalen Ebene ist die Situation der Unternehmen in Deutschland derzeit sehr gut.

»Pakt für den Euro«: Kann mit dem im März beschlossenen Maßnahmenpaket die Europäische Union die Euro-Schuldenkrise überwinden?

Die EU-Staats- und Regierungschefs haben sich beim EU-Gipfel Ende März auf ein Maßnahmenpaket zur Überwindung der Euro-Schuldenkrise geeinigt. Zu den Maßnahmen gehören ein neuer Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit, eine Schärfung des Euro-Stabilitätspakts und die Finanzausstattung des dauerhaften milliardenschweren Euro-Rettungsschirms ab 2013. Kann der Beschluss über die Rettungspakete den Euro dauerhaft stabilisieren?

Weiter auf falschem Kurs

Die Schuldenkrise hat deutlich gemacht, dass entgegen den Ankündigungen zu Beginn der EWU die für eine Währungsunion notwendige dauerhafte Konvergenz wichtiger volkswirtschaftlicher Größen (z.B. Inflation, Produktivität, Lohnstückkosten) in einigen Euroländern (nachfolgend pauschal als GIPS-Länder bezeichnet) nicht erreicht werden konnte. Der Euro führte zwar zunächst zu einer weitgehenden Konvergenz der Zinsniveaus auf deutschem Niveau, was Kapitalströme von den Stabilitätsländern in die GIPS-Länder in einem Ausmaß zuließ, das nicht nur sinnvolle und rentable Investitionen in diesen Ländern ermöglichte, sondern darüber hinaus in erheblichem Maße Fehlinvestitionen und öffentliche und private Konsumausgaben, die zu einer kaum tragbaren Verschuldung der öffentlichen Hand und/oder des privaten Sektors führte und die jeweiligen Bankensysteme ernsthaft gefährdete. Die Kapitalströme induzierten erhebliche außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit einiger GIPS-Länder. Die nationalen Regierungen förderten mit ihrer Politik die Fehlentwicklungen sogar.

Dieses Auseinanderlaufen der Wirtschaftsentwicklung kann zum Auseinanderbrechen einer Währungsunion oder zu moralischen Versuchungen in dieser führen, sich durch Brechung der Regeln zu Lasten der regeltreuen Mitglieder Vorteile zu verschaffen. Dann entsteht eine so nicht gewollte Transferunion.¹

Diese Gefahr sollte durch drei Schutzmechanismen verhindert werden:

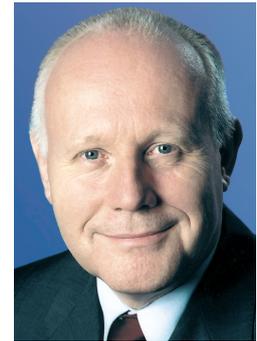
1. Obergrenzen für das jährliche Staatsdefizit und den Stand der Staatsschulden durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP),

2. einen generellen Haftungsausschluss, um ein stabilitätsorientiertes Verhalten der Mitgliedstaaten über Zinsunterschiede und Verweigerung des Zugangs zu den Kapitalmärkten bei Fehlverhalten zu erzwingen und
3. eine politisch unabhängige EZB, die allein der Erhaltung der Preisniveaustabilität verpflichtet ist und Staatsdefizite nicht finanzieren sollte.

Bekanntlich haben alle drei Mechanismen versagt oder wurden außer Kraft gesetzt.

Die nicht sanktionsbewehrte **Obergrenze für die Staatsschuld** wurde von Anfang an nicht ernst genommen. Die **Defizitobergrenze** wurde häufig verletzt. Trotzdem kam es in keinem Fall zu einer Sanktion, da hierüber nach politischen Kriterien der EcoFin-Rat entscheidet, in dem die Sünder und vor allem potenzielle Sünder mitstimmen.

Als 2009 die Fehlentwicklungen und die damit verbundenen Ausfallrisiken den Kapitalmärkten bewusst wurden, kam es zu einer Gegenreaktion mit stark ansteigenden Zinsspreads und drohenden Insolvenzen einiger Länder. Mit der Begründung einer spekulativen Attacke auf diese Länder und der Rettung des Euro wurde der **Haftungsausschluss** durch die Hilfsmaßnahmen von April/Mai 2010 für Griechenland als Einzelfall und dann generell außer Kraft gesetzt und im Prinzip umgekehrt, allerdings auf drei Jahre befristet. Die Euroländer und die EU selbst gewährten den gefährdeten Staaten mit



Georg Milbradt*

* Prof. Dr. Georg Milbradt, Technische Universität Dresden, ehemaliger Ministerpräsident des Freistaats Sachsen und Forschungsprofessor des ifo Instituts.

¹ Natürlich ist die Europäische Union selbst auch eine Transferunion. Allerdings sind diese Transfers in Art und Höhe beschlossen worden und richten sich nach objektiven Kriterien, zum Beispiel einem unterdurchschnittlichen BIP pro Kopf begünstigter Region.

Unterstützung des IWF Kredite in bisher nicht denkbaren Volumina oder stellten sie in Aussicht. Als Gegenleistung wurden »strenge Auflagen« vereinbart, die die Ungleichgewichte beseitigen und die Rückzahlung der Kredite sichern sollten.

Die EZB verletzte ihre Regeln, als sie massenhaft Staatspapiere der GIPS-Länder aufkaufte und deren Banken nicht ausreichend besicherte Kredite in großen Umfang gewährte, um die Hilfsmaßnahmen der Eurostaaten zu unterstützen.

Die Erfahrungen der letzten zwölf Monate haben gezeigt, dass es sich nicht um kurzfristige, spekulativ verstärkte Liquiditätskrisen handelte, sondern zumindest im Falle Griechenland auch um eine Insolvenz. Die Märkte lagen mit ihren Einschätzungen richtiger als die Politik, auch wenn Überreaktionen nicht ausgeschlossen werden können. Die vor einem Jahr ergriffenen Maßnahmen haben die Probleme weiter verschärft. Sie enthalten offenkundige Mängel, so dass neben einer zeitlichen Verlängerung und Erhöhung der Hilfen Verbesserungen und Ergänzungen der bisherigen Mechanismen diskutiert werden.

Nach den Beschlüssen des EcoFin-Rats und des Europäischen Rats im März 2011 sollen die temporären Hilfen durch einen permanenten und in der Summe gegenüber der EFSF aufgestockten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst werden. Zu diesem Zweck wird auch Artikel 136 AEUV ergänzt:²

Danach können Mitgliedsländer in Not Finanzmittel des ESM-Fonds erhalten, die dieser über verbürgte Kredite und eingezahlte Barmittel der anderen Euroländer finanziert. Eine Ergänzung durch IWF-Mittel ist vorgesehen. Die Kredite sollen an strenge Auflagen für die Nehmerländer gebunden werden. Eine Beteiligung privater Gläubiger ist nicht zwingend vorgeschrieben und wird im Einzelfall festgelegt, abhängig vom Ergebnis einer Schuldentragfähigkeitsanalyse und von den Auswirkungen auf die Finanzstabilität des Euroraumes. CAC-Klauseln sind für Staatspapiere ab 2013 vorgeschrieben. Der ESM erhält jetzt wie der IWF auch Vorrang vor privaten Gläubigern, was sinnvoll ist.

Ein verschärfter SWP und ein neuer Euro-plus-Pakt (zunächst als Pakt für den Euro bezeichnet) sollen den ESM begleiten. Die noch vom Europäischen Parlament zu billigenden Änderungen des SWP enthalten präventive Maßnahmen (Verfahren schon bei einem Defizit von unter 3% des BIP, wenn mittelfristig jedoch ein Haushaltsausgleich

nicht erzielt wird) und sollen das Verfahren bei einer Überschreitung der 3%-Defizitgrenze verschärfen. Die 3%-Grenze wird ergänzt um eine verbindliche Abbauregel bei einem Schuldenstand von über 60% und das gesamte Verfahren auf sechs Monate gestrafft. Sanktionsbeschlüsse (nicht die Einleitungsbeschlüsse) unterliegen nicht mehr der qualifizierten Mehrheit im EcoFin-Rat, sondern der umgekehrten qualifizierten Mehrheit, d.h. der Vorschlag der Kommission gilt, wenn er nicht durch einen Beschluss des Rats mit qualifizierter Mehrheit aufgehoben wird.

Außerdem soll ein Verfahren zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte anhand von ausgewählten Indikatoren eingeführt werden. Dieses Verfahren beinhaltet auch Sanktionen bei wiederholtem Verstoß gegen vom Rat beschlossene Empfehlungen, ist jedoch wesentlich flexibler als das Defizitverfahren.

Der neue Euro-Plus-Pakt soll eine bessere Abstimmung zwischen den Wirtschaftspolitiken der Euroländer ermöglichen, um die Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern sowie die Finanzstabilität und die öffentlichen Finanzen zu stärken. Der neue Pakt ist weder ein verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag, der von den Parlamenten zu ratifizieren ist, wie z.B. die Errichtung des ESM, noch enthält er irgendwelche Sanktionen bei Verstößen. Er ist nur eine Absprache zwischen den beteiligten Staats- und Regierungschefs, auf deren Basis sich diese zu bestimmten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen verpflichten können. Die letztlich folgenlose Überwachung erfolgt daher durch die Staats- und Regierungschefs. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente bleibt uneingeschränkt bestehen.

Die verabredeten Maßnahmen werden die Probleme in der Eurozone nicht lösen. Zwar versuchen die SWP-Vorschläge nicht wie bisher in erster Linie an einem exzessiven Staatsdefizit anzuknüpfen, sondern haben auch andere wichtige Probleme, wie z.B. Schuldenstand, private Verschuldung, Wettbewerbsfähigkeit und außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, im Auge, was ein Fortschritt ist. Alle wesentlichen Maßnahmen unterliegen weiter einem politischen Verfahren mit den bekannten Schwächen. Die zugrunde liegende Vorstellung ist politisch naiv, die EU und die Geberländer könnten als Ultima Ratio dauerhaft eine Art Protektorat über die Hilfeempfänger ausüben, um sie auf den Weg der Tugend zu zwingen. Wir haben keine bundesstaatliche EU-Exekutive, die demokratisch von einem europäischen Staatsvolk legitimiert ist, sondern einzelne souveräne Staaten mit gewählten Parlamenten, gegen die sich Brüssel im Extremfall nicht durchsetzen kann, wenn es das überhaupt will. Auch der neue SWP kann die in ihn gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen.

Hingegen wird die Non-Bail-out-Klausel, die eine Korrektur über die Märkte ermöglichte, nun auch juristisch dauerhaft

² »Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Eurowährungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.«

außer Kraft gesetzt. Der Kern des vorgeschlagenen Maßnahmenpaketes ist eine Erhöhung der Hilfen durch andere Mitgliedstaaten mit dem neuen ESM, wohingegen die Beteiligung privater Gläubiger nur im Einzelfall aufgrund einer politischen Entscheidung vorgesehen wird. Eine Haftung der Privaten ist aber die Voraussetzung, dass die Märkte funktionieren, über sie Zinsspreads die Kapitalströme steuern und so Ungleichgewichten und Fehlentwicklungen entgegenwirken. Gerade wenn man das totale Bail-out-Verbot als unglaubwürdig oder als nicht sinnvoll ansieht, so darf man bei einer dauerhaften Regelung auf eine verbindliche Einbeziehung der Privaten nicht verzichten.

Der Hinweis auf die Stabilität des Euroraums lässt aber befürchten, dass im Regelfall gerade keine Haftung privater Gläubiger vorgesehen ist; denn Banken und Versicherungen aus der Eurozone und insbesondere aus den betreffenden Ländern sowie mittlerweile auch die EZB³ halten in großem Umfang GIPS-Staatsschulden. Daher ist zu befürchten, dass nicht die Geberländer den Hilfeempfängern die notwendigen »strengen« makroökonomischen Korrekturmaßnahmen auferlegen, sondern die Hilfeempfänger strenge Auflagen vermeiden, später abmildern oder gar umgehen können, weil die Geberländer die Insolvenz noch mehr fürchten als die Hilfeempfänger.

Die europäische Politik wird ohne das Korrektiv Markt bei größeren und schon länger bestehenden Fehlentwicklungen die notwendigen Korrekturen kaum durchsetzen, den notwendigen Sanierungsprozess bis zum Ende durchziehen und den übermäßigen Kapitalimport stoppen können.

Für die Länder, deren internationale Wettbewerbsfähigkeit sich erheblich verschlechtert hat, besteht zudem ein politisches Dilemma. Da eine äußere Abwertung im Euroraum und damit eine schnelle Lösung des außenwirtschaftlichen Problems unmöglich ist, bleibt nur eine innere Abwertung, also ein schmerzhafter Schrumpfungsprozess mit einer deutlichen Senkung von Preisen und Löhnen. Eine solche Politik ist allenfalls mittelfristig erfolgreich. Aber sie steht kurzfristig mit der gleichzeitig notwendigen Haushaltssanierung im Konflikt, da die Steuereinnahmen zurückgehen und die Sozialausgaben steigen.

Die Hoffnung vieler Europapolitiker, das Problem der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit sowie der übermäßigen staatlichen und privaten Defizite in erster Linie über Wachstum zu lösen, ist kurz- und mittelfristig eine Illusion und führt in die Irre. Dafür sind die Fehlentwicklungen schon zu groß. Natürlich benötigen diese Länder dringend mehr Innovation und Produktivität sowie Strukturreformen, was aber Zeit braucht. Zur Lösung der heutigen Probleme und der auf-

gelaufenen Defizite wird das auf absehbare Zeit kaum beitragen. Es wäre schon viel erreicht, wenn zukünftige Fehlentwicklungen vermieden würden.

In Griechenland z.B. sind trotz rigoroser (so die offizielle Darstellung) Sparanstrengungen und Strukturreformen das Staatsdefizit weiter viel zu hoch und die Wettbewerbsfähigkeit zu niedrig ohne Aussicht auf nachhaltige Erfolge in der Zukunft. Die Schuldenquote steigt unvermindert weiter. An eine Rückkehr an die internationalen Kapitalmärkte oder gar an eine Rückzahlung der Hilfen ist nicht zu denken. Daher wird eine Umschuldung unvermeidlich. Wenn man eine nennenswerte private Beteiligung noch erreichen will, muss man schnell handeln.

Die von einer Umschuldung betroffenen Banken in den Geberländern und die EZB sind für eine Ausdehnung der Hilfen und gegen eine schnelle Umschuldung und üben Druck auf die Regierungen mit dem Hinweis auf eine sonst drohende neue Bankenkrise aus. Gerade daher ist es unverständlich, dass die deutsche Regierung sich nicht umgehend um eine schnelle und ausreichende Rekapitalisierung des deutschen Bankensystems bemüht, um sich diesem Druck zu entziehen. Dieser Weg ist allemal billiger als die Konsequenzen einer verzögerten Umschuldung oder eines späteren Schuldenerlasses durch die Geberländer. Die stabilitätsorientierten Länder zahlen an die Sünder, was die Stabilitätskultur unterminiert. Die Gefahren des Moral Hazard liegen auf der Hand. Nicht der Euro ist in Gefahr, sondern das Geld der Steuerzahler.

Bezeichnenderweise ist in den vielen Vorschlägen aus der Politik die fatale Rolle der EZB nicht thematisiert worden. Bis kurz vor der Krise wurden die Staatsdefizite und das außenwirtschaftliche Defizit durch private Kapitalexporte, z.B. aus Deutschland, finanziert. Jetzt werden private Kapitalexporte durch öffentliche ersetzt – zum einen über die Rettungsschirme und für die breitere Öffentlichkeit unbemerkt über die EZB, die nicht nur in großem Umfang GIPS-Staatsanleihen ankauft und als vollwertige Sicherheit beleihet, sondern auch sonst die GIPS-Banken überproportional mit Zentralbankgeld versorgt. Zum anderen kommen noch weitere umfangreiche Kredite der nationalen Notenbanken an das jeweilige Banksystem (»emergency liquidity assistance«) hinzu.

Die Summen, die von den europäischen und nationalen Zentralbanken über Ankäufe, Beleihungen und sonstige Kredite finanziert werden, sind bisher wesentlich größer als die tatsächlichen Hilfen über die offiziellen Rettungsschirme. Die EZB betreibt keine Geldpolitik im klassischen Sinne, sondern eine Finanzierung von Staaten und Banken in großem Stil unter dem Vorwand angeblich nicht funktionierender Kapitalmärkte. Sie ist als Hauptgläubiger selbst erpressbar geworden und verzögert oder behindert die not-

³ Nach Schätzungen soll die EZB mehr als 25% der externen griechischen Staatsschulden halten.

wendigen Korrekturen, um zu einem Abbau der Ungleichgewichte zu kommen.

Solange die EZB und die nationalen Notenbanken die GIPS-Banksysteme und damit das Außenhandelsdefizit und den Kapitalabzug der Privaten geräuschlos finanzieren, haben die Defizitstaaten auch kein allzu großes Interesse, die Ungleichgewichte zu bekämpfen und marode Banken zu restrukturieren oder zu rekapitalisieren, da die Notenbankkredite billiger sind und keinen Auflagen unterliegen wie das Geld aus den Rettungsschirmen. Die niedrigen Zinsen und der unbegrenzte Zugang zur Notenbank haben das noch verstärkt. Je mehr aber nun die EZB und die nationalen Notenbanken selbst zum Finanzier werden, einen desto größeren Druck üben sie später aus, damit die Staaten unter die offiziellen Rettungsschirme schlüpfen und diese Hilfen die von den Notenbanken gewährten Kredite an die Banken über eine Rekapitalisierung ablösen.

Die Notenbanken finanzieren heute faktisch die späteren offiziellen Hilfen aus den Geberländern vor, ohne dass diese überhaupt zugestimmt haben. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zum ESM die Stimmverteilung im EZB-Rat eklatant von den Haftungsverhältnissen abweicht. Damit wurde und wird aber die Position der Geberländer weiter geschwächt und dem Moral Hazard Vorschub geleistet. Die EZB wird mehr und mehr zum Problemfall. Ihre Struktur und ihre Kompetenzen müssen dringend neu definiert werden.

Zwingend erforderlich sind Regelungen, um die indirekte Finanzierung der GIPS-Staaten zu verhindern und die Liquiditätsversorgung der GIPS-Banken auf ein normales Maß zu beschränken, also vor allem auf einer vollen Absicherung zu bestehen. Außerdem sollten alle Banken gezwungen werden, die notwendigen Abschreibungen auf Staatspapiere gemäß den Marktkursen und auf gefährdete Forderungen insbesondere im Immobiliensektor unverzüglich vorzunehmen. Die bisherigen Stresstests verschleiern nur das Problem fehlender Bankenstabilität.

Der Euro-Plus-Pakt enthält viele richtige Absichtserklärungen, ist aber kein Beitrag zur Lösung der eigentlichen Probleme. Er ist der Rest von ehemaligen sehr weitreichenden und richtigen Vorschlägen der deutschen Seite zur Stabilisierung der Währungsunion. Bekanntlich enthielt die deutsche Verhandlungsposition Forderungen wie z.B. automatische Sanktionen, Ausschluss der Sünderländer bei Abstimmungen im Defizitverfahren, keine Vergrößerung der Rettungsschirme (ursprünglich sogar keine Verlängerung), zwingende Beteiligung privater Gläubiger an Umschuldungen zumindest nach 2013, Austritt oder Ausschluss aus dem Euroraum als Ultima Ratio sowie die dazu erforderlichen Vertragsänderungen. Herausgekommen ist das Gegenteil. Es wurden keine Änderungen der Verträge vereinbart, die die

Geberländer stärken und die Ungleichgewichte wirklich bekämpfen, sondern nur eine Änderung, die den fatalen Vertragsbruch durch Bail-out für die Zukunft legalisiert.

Der Euro-Plus-Pakt ist soweit verwässert worden, dass er aus Sicht der GIPS-Länder unschädlich ist, aber unserer Regierung ermöglicht, mit wohlklingenden Formulierungen einen Verhandlungserfolg vorzutäuschen und das fast vollständige Nachgeben in Kernanliegen zu verdecken. Von einer wirklichen Stabilisierung des Euroraums sind wir weiter denn je entfernt und nähern uns in großen Schritten der Transferunion.



Joachim Starbatty*

Die Interventionsspirale in der Eurozone

Das Theorem der Interventionsspirale

Zur Rettung des Euro hasten Politiker von Konferenz zu Konferenz und schnürten Hilfspaket auf Hilfspaket. Diese Entwicklung wird einen zentralen Platz in einem künftigen Lehrbuch für liberale Wirtschaftspolitik einnehmen. Ludwig v. Mises, bedeutender Denker eines unverfälschten Liberalismus, hat das Theorem der Interventionsspiralen bei einem politischen Eingriff in den Preismechanismus entwickelt. Eine solche Interventionsspirale lässt sich in der Europäischen Währungsunion (EWU) beobachten. Die Politik hofft, dass der auf dem Euro-Gipfel am 24./25. März 2011 beschlossene Rettungsschirm diese Spirale zu einem Stillstand bringe. Viele Beobachter befürchten dagegen, dass es sich bloß um eine weitere Drehung der Interventionsspirale handele.

Das verstopfte Wechselkursventil

Mit der Gründung der EWU wurde ein zentraler Preis- und Informationsmechanismus ausgeschaltet – der Wechselkurs. Wenn sich die Konkurrenzfähigkeit zwischen Handelspartnern unterschiedlich entwickelt, drückt sich das in einer Verschiebung der Wechselkurse aus. Bewegliche Wechselkurse sind ein Ventil, um die unterschiedliche Qualität nationaler Wirtschaftspolitiken auszudrücken. So hat es in der Vergangenheit auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft starke Währungsverschiebungen gegeben. Seit 1960 ist der Wert der italienischen Lira gegenüber der D-Mark bis zum Beginn der Europäischen Währungsunion (1. Januar 1999) auf ein Fünftel geschrumpft, der Wert des französischen Franc auf ein Drittel. Wenn Länder sich zu einer Währungsunion zusammenschließen, dann müssen sich Inflationsraten und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in die

gleiche Richtung entwickeln. Andernfalls bricht die Währungsunion auseinander, oder politische Interventionen, die in aller Regel auf Transfers hinauslaufen, müssen die politische Blockade des Wechselkursventils kompensieren.

Den Architekten der Währungsunion war diese Alternative bewusst: Es sollten nur solche EU-Staaten Mitglieder der Währungsunion werden können, die zuvor bei Inflationsbekämpfung und Zügelung der staatlichen Verschuldung nachgewiesen hatten, dass sie den Herausforderungen einer Stabilitätsgemeinschaft gewachsen seien. Auch sollten die nationalen Wechselkurse für mindestens zwei Jahre ohne Auf- oder Abwertung in einem Wechselkursverbund verblieben sein. Die Erfüllung dieser Konvergenzkriterien als Eintrittsbillet sollte eng und strikt ausgelegt werden; das Gegenteil war der Fall. Es ist bekannt, dass Griechenland sich den Eintritt in die Währungsunion aufgrund manipulierter Statistiken erschlichen hat. Dies war den politisch Verantwortlichen – entgegen anderslautender offizieller Verlautbarungen – von Anfang an bekannt; sie haben darüber hinweggesehen, weil die Griechen sonst hätten öffentlich machen können, dass auch andere Mitgliedstaaten ihre Bilanzen verschönert hätten – Stichwort: »kreative Buchführung«. Insofern startete die Europäische Währungsunion von Anfang an als eine Gemeinschaft der Ungleichen.

Verhängnisvolle Euro-Dividende

Die Mitgliedschaft in der Währungsunion war wegen der erhofften Euro-Dividende so begehrt. Bislang waren die Zinsen, die Regierungen für Platzierung von Staatsanleihen zahlen mussten, stark unterschiedlich. In den Aufwertungsländern waren sie niedrig, in den Abwertungsländern waren sie hoch, teilweise sogar zweistellig. Mit dem Eintritt in die Währungsunion erbten sie alle das niedrige deutsche Zinsniveau; die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Bundesbank hatte hierfür gesorgt. Die erhoffte Euro-Dividende gab es tatsächlich. Die »Spreads« (Spreizungen), die die Risiken zwischen den jeweiligen nationalen Anleihen signalisieren, sanken auf ein Minimum. Sind sie nur schwach ausgeprägt, dann wird das mögliche Ausfallrisiko als gering eingeschätzt. Vergrößern sich die Spreads, dann rechnen die Anleger mit einem höheren Ausfallrisiko und wollen dafür mit einem höheren Zins entschädigt werden. In einer Währungsunion wird also der Zins als ein zweiter zentraler relativer Preis außer Kraft gesetzt. Dann wächst in den Ländern, die zuvor zweistellige Zinsen zu zahlen hatten, sowohl die private wie die öffentliche Verschuldungsbereitschaft.

Entsprechendes gilt auch für die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Wenn das Währungsgebiet heterogen ist – Stagnationsländer wie seinerzeit Frankreich, Italien und Deutschland auf der einen Seite, Boomländer wie die Staaten der Euro-Peripherie auf der anderen Sei-

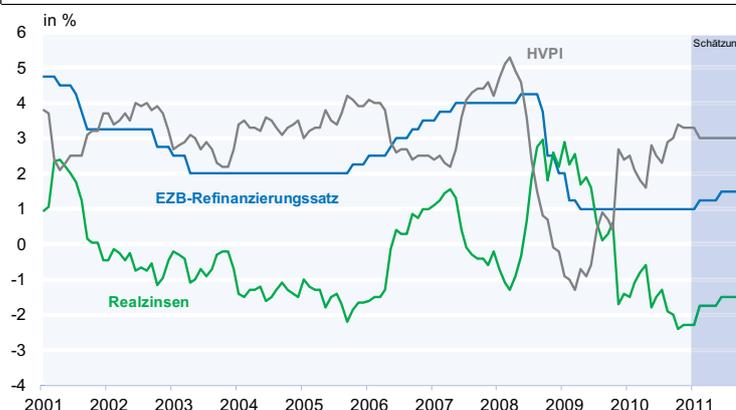
* Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Starbatty (em.) der Universität Tübingen, ist Vorsitzender der Aktiongemeinschaft Soziale Marktwirtschaft.

te –, dann befindet sich die EZB in einem Dilemma: Niedrige Zinssätze für die stagnierenden Länder oder höhere Zinsen für die Boomstaaten. Da die EZB ihre Politik an den Stagnationsländern ausgerichtet hatte, waren die Zinsen für die Peripheriestaaten zu niedrig. Da hier der Preisanstieg deutlich höher als im EU-Durchschnitt war, lag für diese Länder der Refinanzierungssatz bei der EZB unter Berücksichtigung der Preissteigerungsrate sogar im negativen Bereich. Dies gilt im Zeitraum 2002–2006 für alle Staaten, die jetzt Schwierigkeiten haben, die Finanzierung ihrer Staatsaufgaben über Kapitalaufnahme zu decken: Portugal, Irland, Griechenland und Spanien. Die beiden Diagramme zeigen dies beispielhaft für Irland (vgl. Abb. 1) und Spanien (vgl. Abb. 2). In allen diesen Ländern fiel der Zins als Selektionskriterium aus. Als Konsequenz haben alle diese Länder ein dreifaches Problem:

- private und öffentliche Überschuldung,
- eine Fehlentwicklung der volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur,
- Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

In diesen Zeiten reichlicher Liquiditätsversorgung drängten Banken ihren Kunden Kredite geradezu auf. Besonders stark schlug die faktische Null-Zins-Politik auf die Immobilienmärkte durch. Preissteigerungen schreckten hier nicht ab, sondern lockten Spekulanten geradezu an. Der Bausektor mitsamt den vor- und nachgelagerten Industrien wurde überproportional ausgeweitet. Der so genährte Boom spülte dann hohe Steuereinnahmen in die öffentlichen Kassen; aufgrund dieser Scheinblüte blieb die Staatsverschuldung relativ niedrig – wie in Irland und Spanien. In diesen Boomzeiten lösten sich auch die Lohnsteigerungen von der

Abb. 2
Entwicklung der Realzinsen in Spanien



Quelle: Datastream; Berechnungen des Autors.

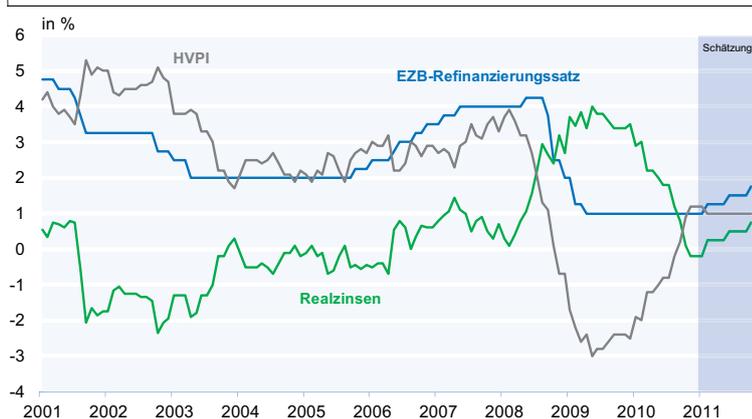
Produktivitätsentwicklung; die Lohnstückkosten stiegen überproportional stark an, und die internationale Konkurrenzfähigkeit ging verloren.

Macht oder ökonomisches Gesetz?

Der Dreiklang – Überschuldung, Fehlentwicklung der volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur, Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit – ist in einem System stabiler Wechselkurse nicht unbekannt. In einigen Volkswirtschaften Südostasiens, die ihre Währungen an den Dollar gebunden hatten, ist es Ende des letzten Jahrhunderts wegen des reichlichen Kapitalzustroms aus Japan, USA und Europa ebenfalls zu Blasenbildungen und zum Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit gekommen. Abwertungen dieser Währungen haben diese Länder aber wieder wettbewerbsfähig werden lassen; heute sind sie geachtete Mitspieler im internationalen Globalisierungskonzert. Auch im System von Bretton Woods und noch im Europäischen Währungssystem waren Abwertungen möglich und erwünscht, um fundamentale Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz zu bereinigen. Bei flexiblen Wechselkursen hätten sich solche Ungleichgewichte gar nicht erst aufstauen können.

In genau dieser Situation befinden sich die überschuldeten und international nicht mehr wettbewerbsfähigen Staaten der Euro-Peripherie. Aus diesem Grund war sich die Deutsche Bundesregierung zunächst unsicher, ob es für die überschuldeten Staaten nicht besser wäre, aus der Währungsunion auszuseiden. Damit hätten Wechselkurse und Zinsen wieder die zentrale Rolle eingenommen, die sie vor der Währungsunion gespielt haben. Da es sich hier um eine Weichenstellung handelt – politische Orientierung am

Abb. 1
Entwicklung der Realzinsen in Irland



Quelle: Datastream; Berechnungen des Autors.

ökonomischen Gesetz oder politische Außerkraftsetzung des ökonomischen Gesetzes –, wird die schwankende Position der Bundesregierung vor dem Beschluss, die No-Bail-out-Klausel des Lissabon-Vertrags zu schleifen, ausführlich dokumentiert. Zur ökonomischen Vorteilhaftigkeit eines Ausscheidens Griechenlands aus der Währungsunion hat Finanzminister Schäuble ausgeführt (Spiegel-Interview, 16/2010, S. 101):

Frage: »Sie haben ja einmal gesagt, die EU müsse auch die Möglichkeit bekommen, in letzter Konsequenz ein Land aus der Währungsunion auszuschließen.«

Schäuble: »Das wäre konsequent. Sehen Sie: Warum muss Griechenland derzeit für seine Anleihen höhere Zinsen zahlen als Litauen, obwohl die beiden Länder hohe Schulden machen? Die Antwort liegt darin, dass Griechenland seine Währung nicht abwerten kann, weil es Mitglied der Eurozone ist. Deshalb wäre es vernünftig, wenn Euroländer im Notfall aus der Währungsunion ausscheiden könnten.«

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat diese Position Schäubles im Deutschen Bundestag – unter Beifall der Koalitionsfraktionen – aufgegriffen (17. Wahlperiode, 30. Sitzung, 17. März 2010, S. 2719):

»Er (Bundesfinanzminister Schäuble) hat Vorschläge gemacht, dass wir für die Zukunft ein Vertragswerk bekommen, aufgrund dessen es als Ultima Ratio sogar möglich ist, ein Land aus dem Euroraum auszuschließen, wenn es die Bedingungen langfristig immer wieder nicht erfüllt. Sonst kann man nicht zusammenarbeiten. (Beifall bei der CDU/CSU und der FDP). Wie müssten wir die Verträge entwickeln, damit man mit einer solchen Situation umgehen kann? Auch bei Griechenland muss jetzt gelten, dass die Stabilitätsgemeinschaft im Vordergrund steht und dass wir nicht eine vorschnelle Hilfe leisten, die uns langfristig überhaupt nicht weiterbringt, sondern den Euro immer weiter schwächt.« (Beifall bei der CDU/CSU und der FDP).

Was schließlich den Meinungsumschwung der Deutschen Bundesregierung bewirkt hat, ist bisher nicht dokumentiert. Mit Sicherheit wird es intensive Kontakte zwischen dem französischen Staatspräsidenten und der Bundeskanzlerin gegeben haben. Nach einem Ausscheiden Griechenlands aus der Währungsunion wäre eine Umschuldung für in Griechenland engagierte französische und deutsche Banken mit hohen Verlusten verbunden gewesen. Womöglich haben daher auch deutsche Banken interveniert. Schließlich erklärte sich die Bundesregierung bereit, sich an einem Rettungspaket – Kredite in Höhe von 110 Mrd. Euro für drei Jahre – zu beteiligen. Es war inzwischen allgemeine politische Meinung geworden, dass die finanzielle Rettung Griechenlands alternativlos sei. Auch der Präsident der EZB, Jean-Claude

Trichet, hat auf die Frage, ob nicht ein Ausscheiden Griechenlands aus der Währungsunion möglich und notwendig sei. Geantwortet (Spiegel-Interview, 20/2010, S. 79):

»Nein, das kommt nicht in Frage. Wenn ein Land in die Währungsunion eintritt, teilt es mit den anderen Ländern ein gemeinsames Schicksal.«

Man hätte vom Präsidenten einer Zentralbank, die zur Erhaltung der Geldwertstabilität verpflichtet ist, eine Aussage dergestalt erwarten müssen, dass diese Problematik im Lichte der Bewahrung der Eurozone als einer Stabilitätsgemeinschaft gesehen werden müsse. Trichets Antwort zeigt, dass er politische Vorgaben, welcher Art auch immer, dem gesetzlichen Stabilitätsauftrag vorschaltet. Damit wurde selbst vom EZB-Präsidenten die Sperre gegen die Einmündung der versprochenen Stabilitätsgemeinschaft in eine Haftungs- und Transferunion – die No-Bail-out-Klausel – beiseite geräumt. Danach war jedes Land entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip für die Solidität seiner Staatsfinanzen selbst verantwortlich: Weder die Gemeinschaft noch ein Mitgliedstaat treten für die finanziellen Verpflichtungen eines anderen Mitgliedstaates ein (Art. 125 Lissabon-Vertrag).

Der Vertragsbruch

Die Griechenland-Hilfe war aber erst der Beginn. In Brüssel trafen sich die Regierungs- und Staatschefs, um im Rahmen eines Galadiners den Vertrag über die Griechenlandhilfe zu unterzeichnen. Dann soll, so wird berichtet, EZB-Präsident Jean-Claude Trichet im Rahmen einer After Dinner-Speech »Charts« präsentiert haben, die den Zusammenbruch der Finanzwelt für den kommenden Montag erwarten ließen. Offensichtlich war die darauf folgende Aussprache turbulent. Über deren Verlauf, über Motive und Austausch der Argumente gibt es keine offiziellen Aufzeichnungen, die uns Bürgern Auskunft geben könnten.¹ Aber das Ergebnis ist bekannt: Ein Rettungsschirm in Höhe von 750 Mrd. Euro wurde aufgespannt, an dem der Internationale Währungsfonds (IWF) mit 250 Mrd. Euro und die Mitgliedstaaten der Eurozone mit 500 Mrd. Euro beteiligt sind. Zusätzlich hatte sich Trichet bereit erklärt, marode Staatsanleihen aufzukaufen. Was sich in jener Nacht abgespielt hat, war wohl die Folge eines von langer Hand geplanten und sorgfältig vorbereiteten Coups des französischen Staatspräsidenten. Er hat sich vor der Presse gerühmt, 95% des Abschlusskommuniqués stammten aus der französischen Vorlage.

Pierre Lellouche, französischer Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, und Christine Lagarde, französische

¹ Vgl. hierzu: Roland Vaubel, Die Politische Ökonomie der Bail-out-Politik in der Eurzone (unveröffentlichtes Manuskript, März 2011).

Finanzministerin, haben unumwunden eingeräumt, die Politik habe mit dem Aufspannen des Rettungsschirms den Lissabon-Vertrag gebrochen.² Dass im Verlaufe der Interventionsspiralen der Boden einer Rechtsgemeinschaft verlassen wird, wiegt schwer. Politiker müssen sich an selbst gesetzte Regeln halten, damit Rechtssicherheit gewahrt bleibt. Derzeit wandelt sich die Europäische Union (EU), von einer europäischen Rechtsgemeinschaft in eine Hau-Ruck-Gesellschaft mit nicht überschaubaren Kollateralschäden. Diese Methode hat die Eurozone auf die schiefe Bahn gebracht; die Politik kann nicht beliebig Halt machen. Also folgt eine weitere Drehung auf der Interventionsspirale. So ist auf dem Gipfel der Euroländer am 24./25. März 2011 der für vorübergehende Schwächephasen gedachte und gegen spekulative Attacken von außen aufgespannte Rettungsschirm in eine permanente Einrichtung umgewandelt worden. Er dient jetzt zur Rettung konkursiter Euroländer. Sein Volumen ist auf 1 000 Mrd. Euro aufgestockt worden, und Staatsanleihen überschuldeter Staaten können unmittelbar angekauft werden. Die sich daraus ergebenden finanziellen Verpflichtungen für die einzelnen Mitgliedstaaten berechnen sich nach einem bestimmten Schlüssel, der dem nationalen Anteil am Eigenkapital der EZB entspricht. So entfallen auf Deutschland 27%, auf Frankreich 20%. Dieser Anteil steigt, wenn weitere Mitgliedstaaten unter dem Schirm Schutz suchen müssen.

Die Interventionsspirale dreht sich weiter

Im Zuge der Interventionsspirale wird auch die Prärogative nationaler Parlamente unterminiert. EU-Institutionen und IWF zwingen die überschuldeten Länder, in kürzester Zeit wettzumachen, was sie jahrzehntelang versäumt haben. Die Entmündigung der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik der Schuldnerstaaten und die Entnationalisierung des vornehmsten parlamentarischen Rechts, die Hoheit über das nationale Budget, drehen die Interventionsspirale weiter. In Zeiten der Rezession, wo die Nachfrage überall wegbricht, werden diese Länder gezwungen, Steuern zu erhöhen, Ausgaben zu kürzen und Subventionen zu streichen. Was langfristig richtig ist, stößt sie jetzt noch tiefer in die Rezession hinein. Die Rating-Agenturen stufen sie zurück, weil das ökonomische Fundament und damit die Basis für Steuereinnahmen unterminiert werden.

² In einem Interview mit der Financial Times (28. Mai 2010) erläuterte Lellouche die Überzeugung der französischen Regierung, dass der jüngst beschlossene Rettungsschirm (Emergency Stabilisation Scheme) auf eine fundamentale Revision der Regeln der EU hinauslaufe und ein Sprung in Richtung einer Wirtschaftsregierung für die Eurozone sei. Der Minister sagte: »It is an enormous change. It explains some of the reticence. It is expressly forbidden in the treaties by the famous no bail-out clause. De facto, we have changed the treaty.« – Die französische Finanzministerin, Lagarde, führte aus, dass die Hilfskredite und der Rettungsschirm für die Eurostaaten gegen den Lissabon-Vertrag verstießen: »Wir sind über die bestehenden Regeln hinausgegangen«. Lagarde begründete den Vertragsbruch damit, dass man Griechenland helfen müssen. »Griechenland, das ist Euroland, das ist der Euro.«

In einer solchen Situation befindet sich auch Spanien. Die Wahrscheinlichkeit, dass es unter den Schirm schlüpfen muss, ist real. Auch über Irland wurde vor Jahresfrist gesagt, es sei mit Griechenland nicht vergleichbar, da der Staat nicht überschuldet sei. Freilich sind sich die verantwortlichen Politiker in Brüssel, Berlin und Paris dieser Gefahr bewusst, sonst hätten sie nicht darauf gedrängt und schließlich eingewilligt, den Schutzschirm um 250 Mrd. Euro aufzustocken. Da Spanien das achtfache Gewicht von Irland hat, wäre das Volumen des Schirms sogar nach der Aufstockung vollständig absorbiert. Den Bürgern wird weisgemacht, dass bloß Garantien und Bürgschaften für die Ausleihung von Krediten gestellt würden; Deutschland profitiere sogar von den Zinszahlungen der Griechen. Der Volksmund weiß es besser: »Wer bürgt, wird gewürgt.« Die Konflikte mit den nationalen Parlamenten sind vorprogrammiert.

Deutschland wird allgemein als Zahlmeister der Eurozone gesehen. Zwar entfällt auf die deutsche Regierung und damit auf die Gesamtheit der Steuerzahler der größte Anteil, aber jedes Land wird entsprechend seinem wirtschaftlichen Gewicht herangezogen. In jener Nachtsitzung hat Sarkozy nicht nur Angela Merkel, sondern auch die eigene Volkswirtschaft über den Tisch gezogen, zumal die wirtschaftliche Lage in Deutschland besser ist als in Frankreich: Die Wachstumsrate ist höher, die Arbeitslosenquote niedriger, und die deutsche Exportindustrie profitiert von jedem Konjunkturaufschwung in der Weltwirtschaft, während der französische Anteil am Welthandel sinkt. Die finanziellen Lasten einer Transferunion drücken Frankreich schwerer als Deutschland. Daraus lässt sich folgern: Die »wahren Franzosen« werden die finanziellen Verpflichtungen Frankreichs zur Rettung überschuldeter Eurostaaten zum zentralen Thema im Kampf um das französische Präsidentschaftsamt machen; der permanente Rettungsschirm ist bloß eine weitere Etappe auf einer sich weiter drehenden Interventionsspirale.



Andreas Haufler*

Das Dilemma des Europäischen Stabilisierungsmechanismus

Am 24./25. März 2011 haben die Staats- und Regierungschefs des Euroraums ein Maßnahmenpaket verabschiedet, das eine grundlegende Reform der Europäischen Währungsunion darstellt. Den Kern dieses »Paktes für den Euro« bildet der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM), mit dem ein dauerhafter Rettungsschirm für die Mitgliedstaaten des Euroraums eingerichtet wird. Der ESM soll ab Juli 2013 die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ersetzen und verstetigen, die im Juni 2010 für die Dauer von drei Jahren eingerichtet wurde. Das Gesamtvolumen des ESM beträgt 700 Mrd. Euro, von denen 80 Mrd. Euro durch Bareinlagen der Euromitgliedstaaten abgedeckt werden und 620 Mrd. Euro durch Bürgschaften und Garantien (»abrufbares Kapital«).¹ Unter Berücksichtigung eines Liquiditätspuffers, mit dem die Bestnote AAA für die Bewertung der gemeinschaftlich aufgenommenen Kredite gesichert wird, ergibt sich damit ein Kreditvolumen von 500 Mrd. Euro, das die Eurostaatengruppe an notleidende Mitglieder verleihen kann. Wie ist dieser dauerhafte Rettungsschirm aus ökonomischer Sicht zu bewerten, und wo liegen seine Probleme?

Um eine solche Bewertung vornehmen zu können, ist zunächst ein kurzer Rückgriff auf die makroökonomische Theorie notwendig (vgl. De Grauwe 2011). Ein zentrales Merkmal einer Währungsunion ist, dass ein einzelnes Land keine Kontrolle über sein Geldangebot hat und daher auch bei kurzfristigen Liquiditätsengpässen für die Refinanzierung seiner Staatsschuld ausschließlich auf den internationalen Kapitalmarkt angewiesen ist. In dieser Situation können multi-

ple Gleichgewichte auftreten, die ausschließlich von den Erwartungen der Investoren abhängen. Auch ein grundsätzlich solventes Land wird dann in die Staatsinsolvenz getrieben, wenn internationale Investoren pessimistische Erwartungen haben und entsprechend hohe Risikoprämien verlangen. Dieses ineffiziente Gleichgewicht kann durch temporäre, supranationale Liquiditätshilfen verhindert werden, die stattdessen zu einem »guten« Gleichgewicht mit niedrigeren Zinsen und Bedienung aller Staatsschulden führen. Hier gewinnen daher alle Akteure durch die temporäre Bereitstellung von supranationalen Krediten. Fundamental anders ist die Situation bei einem Land, dessen Staatsschuld untragbar geworden ist, so dass die Staatsinsolvenz das einzige (langfristige) Gleichgewicht darstellt. In diesem Fall führen internationale Hilfskredite nicht zu Effizienzgewinnen, sondern haben reine Umverteilungseffekte. Die Notkredite erlauben es dem insolventen Land, seine Schulden noch für einige Zeit zu bedienen. Davon profitieren die Gläubiger, die Zinsen mit hohen Risikoprämien erhalten, während die Steuerzahler der Kredit gebenden Länder entsprechende Verluste erleiden, wenn die unvermeidbare Insolvenz letztlich eintritt.

Diese – stark vereinfacht wiedergegebenen – Ergebnisse bedeuten zweierlei. Sie zeigen zuerst, dass der Europäische Stabilisierungsmechanismus ein grundsätzlich sinnvolles und wichtiges Instrument ist, um den Ländern des Euroraums in Liquiditätskrisen beizustehen und »unnötige« Staatsinsolvenzen mit ihren hohen Kosten für die betroffenen Länder, aber auch für die gesamte Eurozone, zu verhindern. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass es entscheidend ist, streng zwischen grundsätzlich solventen und insolventen Ländern zu trennen. Es kann versucht werden, diese Trennung bereits ex ante durch bestimmte Kennzahlen der Staatsschuld festzulegen, aber dies wird in vielen Fällen nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führen. Wichtig ist deshalb, dass diese Trennung auch ex post durch zwei Mechanismen erreicht werden kann (vgl. Kopf 2011, 11–14). Zum einen müssen die Hilfskredite zeitlich strikt limitiert sein, zum anderen muss im Insolvenzfall die Bedienung der internationalen Hilfskredite Vorrang haben vor der Bedienung der Ansprüche privater Gläubiger.

Grundsätzlich sind diese Bedingungen in den Vereinbarungen zum ESM erfüllt. Die Trennung zwischen Liquiditäts- und Solvenzrisiken erfolgt aufgrund einer Schuldentragfähigkeitsanalyse, die gemeinsam von Europäischer Kommission, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Zentralbank vorgenommen wird. Kredite werden zeitlich begrenzt vergeben und sind an die Bedingung geknüpft, dass der kreditnehmende Mitgliedstaat ein Programm zur Haushaltskonsolidierung und zu wirtschaftlichen Reformen durchführt. Schließlich ist die Beteiligung privater Investoren an den Kosten einer Umschuldung grundsätzlich vorgesehen. Für alle Staatsanleihen der Eurozone, die ab Mitte 2013 ausgege-

* Prof. Dr. Andreas Haufler ist Leiter des Seminars für Wirtschaftspolitik an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Auf Deutschland entfallen dabei (entsprechend seinem Anteil am EZB-Kapital) gut 27% des ESM-Volumens, also rund 22 Mrd. Euro an Bareinlagen und Garantien in Höhe von etwa 170 Mrd. Euro.

ben werden, werden Collective Action Clauses eingeführt, die im Falle einer Solvenzkrise des ausgebenden Staates die Koordination zwischen den Gläubigern erleichtern, indem mit qualifizierter Mehrheit eine für alle Gläubiger bindende Reduktion der Forderungen an den Schuldnerstaat (verlängerte Laufzeiten, geringere Zinsen oder ein partieller Forderungsverzicht) beschlossen werden kann. Schließlich wird die Bedienung von ESM-Krediten im Falle einer Staatsinsolvenz Vorrang vor der Bedienung der Forderungen privater Gläubiger haben.

Allerdings wird schon jetzt deutlich, dass die Durchführung einer Umschuldungsvereinbarung unter Beteiligung privater Gläubiger auch davon abhängig gemacht werden wird, ob hiervon eine Gefährdung der Finanzstabilität im Euroraum ausgehen kann. Dies zeigt sich aktuell am Beispiel Griechenlands. Die griechische Staatsschuld liegt inzwischen bei 140% des Bruttoinlandsprodukts, und sie ist im letzten Jahr weiter gestiegen, trotz aller von der EU eingeforderten und überwachten Spar- und Reformmaßnahmen. Nach den Einschätzungen der meisten Marktbeobachter und Analysten ist Griechenland faktisch insolvent und wird sich ohne Schuldenerleichterungen nicht in absehbarer Zeit aus dem Kreislauf von Sparmaßnahmen, sinkendem Sozialprodukt, geringeren Steuereinnahmen und weiter steigender Staatsschuldenquote befreien können. Dennoch halten EU Kommission, IWF und EZB in ihrer Schuldentragfähigkeitsanalyse an der Solvenz Griechenlands bislang fest. In den Äußerungen führender Repräsentanten der europäischen Institutionen geht gleichzeitig hervor, dass diese Bewertung stark von der Sorge getrieben wird, dass mit einem partiellen Forderungsverzicht der Gläubiger Griechenlands unkalkulierbare Risiken für das europäische Banken- und Finanzsystem entstehen. Diese Sorgen sind auch sicherlich nicht von der Hand zu weisen. So sind unter den Gläubigern auch Finanzinstitute, die ihrerseits angeschlagen sind – nicht zuletzt die griechischen Banken, die etwa 20% der griechischen Staatsschuld halten – und die von einem Umschuldungsverfahren Griechenlands massiv betroffen wären. Es ist durchaus möglich, dass diesen Banken selbst wieder mit Krediten ausgeholfen werden muss, wenn sie im Zuge einer Umschuldung Wertberichtigungen in größerem Umfang vornehmen müssen. Darüber hinaus könnte eine Umschuldung zum Beispiel Griechenlands auch die Kreditkonditionen für andere Eurostaaten – insbesondere für Spanien und Italien – verschlechtern und damit schlimmstenfalls auch diese Länder unter den Rettungsschirm zwingen.

Mit der – durchaus begründeten – Berücksichtigung kurzfristiger, makroökonomischer Risiken schwimmt aber die Grenze zwischen zeitlich klar begrenzten Liquiditätshilfen an einzelne Euromitgliedstaaten und der Finanzierung eines grundsätzlich insolventen Staates. Hier wird ein fundamentales Dilemma des ESM (wie auch der jetzigen EFSF) deutlich, das sich durch die Doppelfunktion er-

gibt, neben der Kreditvergabe an überschuldete Mitgliedstaaten auch die Finanzmarktstabilität im Euroraum zu garantieren. Im Vergleich dazu hat der Internationale Währungsfonds zwar grundsätzlich ähnliche Aufgaben, die Interdependenz zwischen den beiden Aufgabenbereichen ist aber in der Eurozone durch die hohen Kreditbeträge und die starke Verflechtung des europäischen Finanzsektors ungleich stärker.

Wenn aus Sorge um die möglichen Auswirkungen einer Staatsinsolvenz für die Stabilität des europäischen Finanzsystems Umschuldungen jedoch immer weiter hinausgeschoben oder sogar ganz ausgeschlossen werden, so hat dies eine Reihe negativer, langfristiger Folgen. Zunächst steigt offensichtlich das Volumen der notwendigen ESM-Hilfskredite, die überschuldeten Eurostaaten, denen ein Schuldenschnitt verwehrt wird, gewährt werden müssen. Weiterhin wird auch die Bevölkerung der Schuldenstaaten nicht auf Dauer hinnehmen, dass sie eigene Sparbeiträge erbringen soll, ohne dass dies zu einer Verbesserung der nationalen Verschuldungssituation führt. Dies kann dazu führen, dass auch die Konditionalität der Hilfskredite immer weiter aufgeweicht wird, um Proteste und Unruhen in der betroffenen Bevölkerung zu vermeiden. Von hier ist der Weg nicht mehr weit zu einer Transferunion, in der durchgreifende Reformen und Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nicht dauerhaft durchsetzbar sind und die Kredite an hoch verschuldete Euroländer verstetigt werden müssen (vgl. Sinn 2010).

Schließlich werden private Investoren zu einem spekulativen Engagement in die Staatsanleihen hoch verschuldeter Eurostaaten animiert, wenn diese ausreichende Risikoaufschläge bieten und die Investoren gleichzeitig auf einen Bail-out durch die Eurostaatengemeinschaft vertrauen. Gleichzeitig entsteht zumindest für die großen Finanz- und Versicherungsinstitute der Anreiz, die Folgen eines möglichen Haircuts für private Gläubiger für das europäische Finanzsystem besonders drastisch und abschreckend darzustellen. Wenn in dieser Situation die europäische Politik Staatsinsolvenzen und Umschuldungen um jeden Preis vermeiden will und entsprechend die Kredite aus dem ESM immer weiter aufstockt, dann führt dies neben der Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums auch zu einer systematischen Umverteilung von den Steuerzahlern der Euromitgliedstaaten zu den privaten Investoren in riskante Staatsanleihen. In der Summe können diese Entwicklungen dazu führen, dass sie die Solidarität der solventen Länder politisch wie ökonomisch überfordern und damit letztlich das Fundament der Europäischen Union untergraben.

Es sollte betont werden, dass dies nur mögliche Szenarien sind, die in dieser Form nicht eintreten müssen. Gleichwohl sind die geschilderten Risiken in der Doppelfunktion des ESM angelegt. Das Dilemma des ESM könnte dabei we-

sentlich entschärft werden, wenn es durch eine durchgreifende und international koordinierte Reform der Bankenregulierung gelänge, das Risiko systemischer Finanzkrisen nachhaltig zu reduzieren. Dennoch wird unter den Bedingungen des Euroraums bei der Entscheidung über eine Staatsinsolvenz ein Zielkonflikt zwischen kurzfristiger Finanzmarktstabilisierung und dem Risiko langfristiger Fehlentwicklungen nie völlig auszuschließen sein. Ein Europäischer Stabilitätsmechanismus, der eine zielgenaue und allgemein akzeptierte Rolle bei der Liquiditätshilfe für seine Mitglieder spielen kann, muss daher die Freiheit haben, vom Instrument der Umschuldung im Krisenfall auch wirklich Gebrauch machen zu können. Das ist der Grund, warum deutsche Ökonomen ein möglichst stark institutionalisiertes Verfahren der Staatsinsolvenz in der Eurozone fordern (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi 2010; Haufler et al. 2011). Eine einseitige Festlegung auf das Ziel, kurzfristige Finanzmarktkrisen zu verhindern, birgt dagegen das Risiko einer schleichenden Umwandlung des ESM, bei der aus einem temporären Hilfsmechanismus in akuten Krisensituationen eine Dauerfinanzierung hoch verschuldeter Mitgliedstaaten wird, mit potenziell gravierenden langfristigen Folgen für den Zusammenhalt der Europäischen Union.

Literatur

De Grauwe, P. (2011), »The Governance of a Fragile Eurozone. Economic Policy«, CEPS Working Document, 4. Mai, Center for European Policy Studies.

Haufler, A., B. Lucke, M. Merz und W.F. Richter (2011), »Plenum der Ökonomen: Stellungnahme zur europäischen Schuldenkrise«, Oekonomenstimme, 24. Februar, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2011/02/plen-um-der-oekonomen-stellungnahme-zur-europaeischen-schuldenkrise/>.

Kopf, Ch. (2011), »Restoring Financial Stability in the Euro Area«, CEPS Policy Brief No. 237, 15. März, Center for European Policy Studies.

Sinn, H.-W. (2010). »Euro-Krise«, *ifo Schnelldienst* 63(10), Sonderausgabe. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2010), *Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union*, 26. November, <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/gutachttext-ueberschuldung-staatsinsolvenz-in-der-eu-wissenschaftlicher-beirat,property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>.



Volker Grossmann*

Warum der Euro-Rettungsschirm mehr Risiken als Chancen birgt

Grundzüge des Euro-Rettungsschirms

Der jüngste Beschluss der Finanzminister der Eurostaaten im März 2011 hat den provisorischen, im Jahr 2013 auslaufenden Euro-Rettungsschirm vom Mai 2010 sowohl permanent ausgestaltet als auch erweitert. Allein der Europäische Rettungsfonds (ESM) beinhaltet nun Bürgschaften in Höhe von 620 Mrd. Euro und eine Bareinzahlung von 80 Mrd. Euro (gestreckt über fünf Jahre bis 2017). Deutschland allein haftet im Rahmen des ESM mit 190 Mrd. Euro. Die gesamte Haftungssumme des Euro-Rettungsschirms beträgt laut Sinn (2011) sogar über 1 500 Mrd. Euro, falls man den Griechenland-Rettungsplan, EU-Nothilfe, Kauf von Staatsanleihen der Europäischen Zentralbank (EZB), die TARGET2-Verbindlichkeiten der Notenbanken der sog. GIPS-Staaten (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) gegenüber der Deutschen Bundesbank und die IWF-Haftungssumme von 250 Mrd. Euro hinzurechnet. Neben Griechenland und Irland hat Anfang April 2011 nun auch Portugal Hilfen aus dem Rettungsschirm beantragt, entgegen monatelanger Beteuerungen, dass dies nicht passieren wird.

Mögliche Motive

Zunächst einmal ist zu fragen, welches Ziel der Rettungsfonds eigentlich verfolgt bzw. verfolgen könnte. Die offizielle Begründung scheint zu sein, die »Stabilität des Euro« zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird auf mögliche »Spekulationen« gegen den Euro verwiesen. Zudem ging es darum, »Liquiditätsprobleme« verschuldeter Länder mit Krediten zu überbrücken.

* Prof. Dr. Volker Grossmann lehrt an der Universität Freiburg/Schweiz, Department für Volkswirtschaftslehre, und ist Netzwerkmitglied bei CESifo, München; Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

Beide Motivationen sind zweifelhaft. Selbst im turbulenten Mai 2010, in der die Grundlage des Rettungsfonds gelegt wurde, war der tiefste Eurokurs noch immer auf einem Stand von etwa 1,20 US-Dollar/Euro. Dieser Wert hat noch Anfang 2004 einen historischen Höchststand markiert und ist auch nicht durch die erst jetzt für die Finanzmärkte als Problem erkannte Schuldensituation der USA zu erklären. Zudem sollte eine Eurokrise darin erkennbar sein, dass die Zinssätze auf Staatsanleihen aller Euroländer sich erhöhen. Während die Zinsen für Staatsanleihen aus Griechenland, Irland und Portugal tatsächlich in die Höhe schossen, blieben jedoch die Zinssätze für deutsche und französische Staatsanleihen im Sommer 2010 sogar noch unter dem Niveau vor der Finanzkrise 2007–2009 (vgl. Sinn und Carstensen 2010) – ganz wie es nach den Zinssenkungen und Liquiditätsspritzen der EZB als Reaktion auf die Finanzkrise zu erwarten war. Selbst Zinssätze auf spanische Staatsanleihen haben sich kaum verändert. Eine Eurokrise bzw. ein möglicher Flächenbrand, der sich angeblich an den GIPS-Staaten entzünden könnte, sieht anders aus.

Liquiditäts- oder Solvenzprobleme?

Bleibt also die Frage, ob der Rettungsfonds Spekulationen auf den Euro eindämmen kann. Dabei ist zunächst zu diskutieren, ob es sich bei den zweifelslos in einer Schuldenkrise befindlichen GIPS-Staaten um Liquiditäts- oder Solvenzprobleme handelt. Ein Land ist insolvent, wenn selbst bei Zugrundelegen eines weitestgehend risikolosen Zinssatzes (etwa dem Zinssatz auf deutsche Staatsanleihen) der Barwert der zukünftig maximal zu erzielenden Budgetüberschüsse eines Staates den derzeitigen Bestand an Staatsschulden übersteigt. Im Falle der GIPS-Staaten ist unglücklicherweise leicht vorstellbar und mit Hilfe einiger plausibler Annahmen leicht verifizierbar, dass diese Bedingung erfüllt ist. Dabei ist zu beachten, dass Erhöhungen der Steuersätze oder Senkung der Staatsausgaben für öffentliche Infrastrukturprojekte, Forschungsförderung oder Bildung potenziell adverse Wachstumseffekte haben. Somit ist selbst bei bestem Willen der Politik, Haushaltsüberschüsse zu erzielen, das Sanierungspotenzial limitiert. Dazu kommen Grenzen hinsichtlich dessen, was den Bürgern der GIPS-Staaten zumutbar ist. In der Tat scheinen diese einen Staatsdefault mit Nachdruck zu bevorzugen, falls die Alternative weit reichende Kürzungen im Staatshaushalt sind. Die wiederholten gewaltsamen Ausschreitungen in Athen seit Mai 2010 bei Protesten gegen Sparprogramme der Regierung haben die politischen Grenzen der Haushaltskonsolidierung schmerzhaft deutlich gemacht.

Wenn also die Staatsverschuldung eine gewisse Höhe erreicht hat und das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf eines Landes kein hohes Trendwachstum aufweist, ist eine Insolvenz

unvermeidlich. Eine solche Situation scheint im Falle von Griechenland und Portugal gesichert – der Investitionsboom ist nach Platzen der Immobilienblase in der Tat vorüber und die Wachstumschancen scheinen gering.

Irland hätte ein weitaus größeres Wachstums- und somit Konsolidierungspotenzial. Dort ist aber bekanntermaßen das marode – und bedauernswerterweise nun staatlich garantierte – Bankensystem für die besorgniserregende Schuldensituation verantwortlich. Die (implizite) irländische Staatsverschuldungsquote ist dadurch vermutlich deutlich höher als in Griechenland und Portugal.

Spanien hat nicht nur aufgrund der Staatsverschuldung strukturelle Probleme, die sich an der gewaltigen Arbeitslosigkeit ablesen lassen. Paradoxerweise hat gerade der Euro dazu beigetragen, notwendige Strukturreformen in Spanien zu verzögern. Der Euro hat, durch die Verringerung des Währungsrisikos, in Spanien zu niedrigen Zinsen geführt und ausländisches Kapital angezogen. Dadurch wurde ein beispielloser Bauboom ausgelöst, der die strukturellen Arbeitsmarktprobleme Spaniens temporär überdeckt hat. Während die Arbeitslosenquote in Spanien vor Einführung des Euro fast 20% betrug, ist sie innerhalb eines Jahrzehnts bis zum Jahre 2008 auf gut 8% gesunken, liegt jetzt nach Platzen der Immobilienblase jedoch wieder bei etwa 20% (siehe stats.oecd.org). Wenn die Finanzmärkte nun also auch spanische Staatsanleihen für riskant halten sollten, hat dies ebenso wie hinsichtlich der anderen GIPS-Staaten einen fundamentalen Grund.

Mit anderen Worten: Die entscheidende Frage ist, ob bei den GIPS-Staaten eine Erwartung einer 100%igen Rückzahlung der Staatsschulden überhaupt noch rational sein kann oder ob diese Länder gemäß obiger Definition tatsächlich als insolvent angesehen werden müssen. Sparprogramme schaffen kein Wachstum, im Gegenteil, wie also soll der gewaltige Schuldenberg abgetragen werden?

Spekulative Attacken

Trotzdem kann es aber, trotz völliger Rationalität der Finanzmarktakteure, »spekulative Attacken« geben, zumindest auf die Anleihen einzelner Staaten und in folgendem Sinne. Es kann rational sein, für einen gegebenen Schuldenstand, Wachstumspotenzial und staatlichen Finanzierungsbedarf einen hohen oder geringen Rückzahlungsanteil des Nennwertes einer Staatsanleihe zu erwarten. Wenn ein hoher Rückzahlungsanteil erwartet wird (d.h. die Erwartung ist optimistisch), resultiert eine geringe Risikoprämie für Staatsanleihen. Da in diesem Fall geringe Zinsen auf zukünftige Staatsschulden bezahlt werden müssen, ist der Barwert der maximal zu erzielenden staatlichen Budgetüberschüsse hoch. Somit ist es rational und möglicherweise selbst-

erfüllend, einen hohen Rückzahlungsanteil zu erwarten. Bei einem geringen erwarteten Rückzahlungsanteil (d.h. die Erwartung ist pessimistisch) hingegen werden die Finanzmarktakteure eine hohe Risikoprämie auf die betreffenden Staatsanleihen fordern. Die resultierende, hohe Schuldenlast lässt dann ebenso den geringen Rückzahlungsanteil als rationale Erwartung zu. Man kann also von multiplen rationalen Erwartungsgleichgewichten hinsichtlich des erwarteten Rückzahlungsanteils sprechen. Unter einer »spekulativen Attacke« kann man nun verstehen, dass ein geringer Rückzahlungsanteil erwartet wird, obwohl rationalerweise auch ein hoher Rückzahlungsanteil erwartet werden könnte. Eine formale Darstellung des Argumentes findet sich in Grossmann (2011).

Eine Aussicht auf einen Transfer der Staatengemeinschaft zugunsten eines hoch verschuldeten Staates kann bei Vorliegen multipler Erwartungsgleichgewichte sowohl den erwarteten Rückzahlungsanteil marginal erhöhen, als auch im besten Fall eine Änderung von pessimistischen zu optimistischen Erwartungen erzeugen. Der Euro-Rettungsschirm könnte also erfolgreich sein in dem Sinne, dass die Risikoprämien für Anleihen hoch verschuldeter Staaten sinken. Falls der in Aussicht gestellte Transfer hoch genug ist, könnte es sogar wieder rational sein, für ein eigentlich insolventes Land wieder die volle Rückzahlung der Staatsschulden zu erwarten.

Rhetorik zur Einflussnahme auf Erwartungen

Allerdings gilt das Argument dieser »positiven« Wirkung des Rettungsfonds nur dann, wenn es sich tatsächlich um einen Transfer an einen insolventen Staat handelt, also nicht um einen Kredit, der zurückgezahlt werden muss. Nach offizieller Maßgabe der EU-Finanzminister handelt es sich beim Euro-Rettungsschirm jedoch im Bedarfsfall um »Liquiditätshilfe«, bei der sich die Geberländer angeblich sogar noch einen Zinsgewinn versprechen. Nehmen wir jedoch einmal an, dass beispielsweise Griechenland tatsächlich insolvent ist. Dann kann der Rettungsfonds nur in dem Falle die Zinslast für den griechischen Staat reduzieren, wenn die Finanzmärkte von einem Transfer und nicht von einem Kredit ausgehen – da nur ein Transfer den Default noch verhindern kann. Die EU-Politiker der Geberländer stehen also vor der Aufgabe, ihren Bürgern weißzumachen, es handele sich nur um Kredithilfen, gleichzeitig aber bei den Finanzinvestoren keinen Zweifel zu lassen, dass im Schadensfalle ein Transfer, also ein Geschenk, geleistet wird. In diesem Zusammenhang lässt sich beobachten, wie sehr EU-Politiker derzeit betonen, eine Umschuldung Griechenlands sei völlig ausgeschlossen und hätte dramatische Folgen für die Eurozone als Ganzes. Damit soll den Finanzmärkten einerseits signalisiert werden, dass Transfers in hohem Maße geleistet wer-

den. Andererseits soll der Bevölkerung kommuniziert werden, der Rettungsschirm sei »alternativlos« (das Unwort des Jahres 2011!). Ansonsten drohe eine neue Bankenkrise und der Verfall des Euro.

Warum der Rettungsfonds den Euro erst gefährdet

Nur wenn die Erwartungen auf den Finanzmärkten bei Vorliegen multipler Erwartungsgleichgewichte nachhaltig beeinflusst werden, lässt sich ein massiver Zinsanstieg bei Staatsanleihen und somit ein schneller Default in den GIPS-Ländern noch verhindern. Es stellt sich allerdings die Frage, ob dies wünschenswert ist. Das jetzt von den EU-Finanzministern in Aussicht gestellte Geschenk scheint so teuer für Geberländer wie Deutschland und Frankreich, dass die Staatsverschuldung auch dort zu einem Riesenproblem zu werden droht. Daher kann der Euro gerade wegen der »Rettung« der GIPS-Staaten unter einen Druck kommen, der sich bei Realisierung ihrer Insolvenz nie ergeben hätte. Grund ist das verringerte Wachstumspotenzial in Deutschland und Frankreich, welches sich aufgrund nötiger, höherer Steuern und/oder geringerer Staatsausgaben für Bildung, Forschung und Infrastruktur ergibt. Wenn auch die Geberländer hochverschuldet sind, dann ist der Euro wirklich am Ende. Das wäre dann aber, bedauerlicherweise, für die Geberländer das geringste Problem. Der Rettungsfonds setzt schlicht vor allem die Wachstumschancen Deutschlands und Frankreichs aufs Spiel. Dies nur, um andere Länder (im besten Fall) davor zu bewahren, zugeben zu müssen, dass sie insolvent sind. Dieses Szenario sollte selbst bei den betreffenden Besitzern der faulen Staatspapiere – allen voran großen Finanzinstituten – keine Freude auslösen, auch wenn es dort bereits als selbstverständlich erachtet werden mag, dass wieder einmal andere die Zehne ihrer riskanten Kreditvergabe zahlen.

Alternativen und deren Wirkungen

Alternativ könnte man ein geordnetes Insolvenzverfahren entwerfen. Ein solches Verfahren würde dann eingeleitet, wenn nach vorab festgelegter Prüfung einer unabhängigen Expertenkommission festgestellt wurde, dass ein Land insolvent ist. Dies sollte leichter sein, als es zunächst den Anschein hat. Man benötigt nicht viel mehr als Schätzungen über den Mix von Steuersätzen und Staatsausgaben, der den Barwert der staatlichen Budgetüberschüsse maximiert sowie eine Einschätzung der politisch zumutbaren Einsparungen, v.a. im Bereich der Bildungs- und Sozialausgaben.

Falls es trotz fehlender Evidenz für eine Insolvenz zu Turbulenzen auf den Markt für Staatsanleihen einzelner Länder

kommen sollte, könnte ein Liquiditätsfonds greifen. Dieser sollte jedoch Kredite mit recht kurzen Laufzeiten vergeben. Bei einer wider Erwarten später eintretenden Insolvenz sollten diese Kredite dann bevorzugt bedient werden. Falls einzelne Finanzinstitute durch einen Staatsdefault in Schwierigkeiten geraten sollten, könnten ihnen ebenso Liquiditätshilfen unter strengen Auflagen gewährt werden.

Ein solches Konzept würde – im Gegensatz zum jetzigen Rettungsschirm – das Moral-hazard-Problem auf den Finanzmärkten angehen. Bislang scheinen große Finanzinstitute damit zu rechnen, dass allzu große Risiken im Schadensfall von der Allgemeinheit übernommen werden. Dies führt zu enormen Fehlanreizen und kann die weiterhin hohen Eigenkapitalrenditen im Finanzsektor erklären. Der Rettungsschirm verstärkt dieses Problem auf den Märkten für Staatsanleihen noch. Wenn hingegen klar wäre, dass zumindest für Fehlinvestments im Bereich der Staatsanleihen keine Garantien mehr abgegeben werden, haben nicht nur die Anleger Anreize, genauer hinzuschauen. Auch Staaten wissen, dass sie langfristig vernünftige Finanzierungspläne vorlegen müssen, wenn sie in den Genuss frischen Kapitals kommen möchten.

Eine Bankenkrise ist bei einer Umschuldung hoch verschuldeter Staaten hingegen aufgrund der hohen Streuung von Staatsanleihen nicht zu erwarten. Zudem dürften sich viele Banken einem Großteil riskanter Staatspapiere bereits entledigt haben. Falls wider Erwarten eine Großbank in Schwierigkeiten kommen sollte, gibt es zweifelsohne genügend, in der letzten Finanzkrise bewährte Mittel von Liquiditätshilfen. Der Preis für dieses Konzept ist möglicherweise eine in obigem Sinne definierte spekulative Attacke auf Staatsanleihen einzelner Eurostaaten. Dies ist aber immer noch besser als ein Ruin Deutschlands durch den Rettungsschirm.

Fazit

Der nun permanente Euro-Rettungsschirm rettet den Euro nicht. Im Gegenteil, er bringt ihn erst in Gefahr, aufgrund der enormen Risiken für die Geberländer. Und alles nur deshalb, um eine drohende Insolvenz der GIPS-Länder zu verschleiern. Dass die Zinssätze der GIPS-Länder in Schach gehalten werden konnten durch den Rettungsfonds ist mitnichten ein Beweis dafür, dass das Rettungspaket die Stabilität des Euro gewährleisten kann. Wie hier argumentiert wurde, ist diese Tatsache schlicht Ausdruck dessen, dass der Finanzmarkt Transferzahlungen für möglich hält. Banken und andere Finanzmarktakteure haben die Nachricht dankbar aufgenommen, dass der Steuerzahler abermals für ihre Fehlinvestments aufkommen soll. Deutschland und Frankreich würden damit potenziell in Zukunft ebenfalls an den Rand des Ruins gebracht.

Dazu wird es allerdings wohl nicht kommen, da direkte Milliardentransfers für deutsche und französische Politiker politischer Selbstmord bedeuten würde. Der aktuelle Rechtsruck in Finnland ist ein Warnzeichen, welches nicht überhört werden wird. Einige Finanzinstitute werden das wissen und eine Umschuldung der GIPS-Staaten bereits antizipieren. Man kann aber davon ausgehen, dass Großbanken alles daran setzen, um derzeitige Praxis der EZB auszunutzen, Staatsanleihen hoch verschuldeter Eurostaaten aufzukaufen (bislang im Umfang von fast 80 Mrd. Euro). Dadurch werden Transfers von gering- an hochverschuldete Euroländer an allen Parlamenten vorbei geleistet, zugunsten großer Finanzinstitute.

Literatur

- Grossmann, V. (2011), »Wirkungen und Nebenwirkungen des EU/IWF-Rettungsschirms für verschuldete Euro-Länder«, *Wirtschaftsdienst* 91(3), 179–185.
 Sinn, H.-W. (2011), »Tickende Zeitbombe«, *Süddeutsche Zeitung*, 2. April.
 Sinn, H.-W. und K. Carstensen (2010), »Ein Krisenmechanismus für die Euro-Zone«, *ifo-Schnelldienst*, Sonderausgabe, 23. November 2010.



Markus Ferber*

Keine Solidarität ohne strenge Auflagen

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben auf dem Gipfel im März als Reaktion auf die Wirtschaftskrise die größte Reform in der Geschichte der Währungsunion beschlossen. Damit soll die gegenwärtige Krise beendet werden, dabei helfen künftigen Krisen besser vorzubeugen und dazu beitragen die wirtschaftliche Stabilität in Europa auf langfristige Sicht zu stärken.

Der Europäische Rat verabschiedete jedoch nicht nur den Euro-Plus-Pakt, sondern darüber hinaus wurden ein umfassendes Maßnahmenpaket für mehr Finanzstabilität der Eurozone und die Vertragsänderung zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) angenommen. Das Zusammenspiel des ESM, des Euro-Plus-Paktes und der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird insgesamt dazu beitragen in den Mitgliedstaaten die Konsolidierung der Staatshaushalte voranzutreiben, eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung der Nationalstaaten zu erwirken und darüber hinaus schnellere Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen als bisher zu ermöglichen.

Somit spiegelt einerseits das beschlossene Gesamtpaket zur Reform der Eurozone die Solidarität mit finanzschwachen Eurostaaten wider, andererseits erhöhen die Beschlüsse auch den Druck auf finanzschwache Eurostaaten, ihre Haushalte zu konsolidieren und wieder wettbewerbsfähig zu werden. Insgesamt waren die Beschlüsse des Gipfels ein wichtiges stabilisierendes Signal an die weltweiten Finanzmärkte, dass die Eurozone trotz aller Unkenrufe handlungsfähig ist und die Finanzkrise endgültig überwunden werden kann.

Mit dem verabschiedeten »Euro-Plus-Pakt«, an dem sich die 17 Eurostaaten und sechs Nicht-Eurostaaten beteiligen,

sollen künftig wirtschaftliche Ungleichgewichte durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit vermieden werden. Hauptanliegen ist es, alle Governance-Elemente zur besseren Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie zusammenzuführen. Damit soll im Hinblick auf eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und ein höheres Maß an Konvergenz die wirtschaftliche Säule der Wirtschafts- und Währungsunion gestärkt werden und vor allem die prioritären Politikbereiche, die der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und der Stärkung der Finanzstabilität dienen und in nationalstaatliche Zuständigkeit fallen, dadurch abgedeckt werden. Bereiche wie die Lohnpolitik oder Renteneintrittsalter bleiben jedoch auch weiterhin in nationaler Zuständigkeit. Durch die freiwillige engere Abstimmung in der Sozial-, Steuer- und Haushaltspolitik soll die Eurozone insgesamt wettbewerbsfähiger und weniger krisenanfällig werden. Konkret werden sich die 17 Eurostaaten und die sechs Nicht-Eurostaaten gemeinsame Ziele bei Haushalt, Renten und Steuern setzen. Auf Ebene der Staats- und Regierungschefs werden künftig nationale Verpflichtungen vereinbart werden. Bei der Festlegung der Ziele werden sich die Mitgliedstaaten an den Leistungsstärksten innerhalb der EU orientieren und ihre Partner vor wichtigen Wirtschaftsreformen konsultieren. Die Verfolgung der Ziele soll dann mit den politischen Instrumenten der Mitgliedstaaten erfolgen. Durch ein jährliches Monitoring wird die Erfüllung der Verpflichtungen auf politischer Ebene von den Staats- und Regierungschefs auf Grundlage eines Berichts der Kommission überprüft werden. Diese Form der tieferen Abstimmung ist ein sinnvoller Schritt, wenn es darum geht, einheitliche Regelungen für die Verschuldung einzuhalten und die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften in den Euroländern zu beobachten und gegebenenfalls eingreifen zu können. Die stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung untereinander wird gemeinsam von den Regierungen aller Nationalstaaten im Rat der Europäischen Union geleistet werden.

Auf wirtschaftliche Fehlentwicklungen oder externe Schocks wie eine Finanz- und Wirtschaftskrise müssen die Staaten dennoch weiterhin flexibel und mit Rücksicht auf nationale Besonderheiten reagieren können. Eine makroökonomische Feinsteuerung mit Maßnahmen die jeglichem Ungleichgewicht entgegentreten, wäre der falsche Schritt gewesen. Damit wären z.B. Exportüberschüsse oder Spielräume zur Lohnerhöhung in den einzelnen Mitgliedstaaten beschränkt gewesen. Mit der starken Rolle der Kommission bei der Überwachung der Erfüllung der Verpflichtungen ist der Europäische Rat auch auf eine zentrale Forderung des Europäischen Parlaments eingegangen.

Dennoch wurden aus dem ursprünglichen Papier eine Reihe wichtiger Punkte, die zur Bewertung der wirtschaftlichen Konvergenz der einzelnen Mitgliedstaaten notwendig sind, herausgestrichen und der Pakt damit erheblich abgemildert. Zudem hängt der Pakt juristisch in der Luft. Weder

* Markus Ferber, MdEP, ist Vorsitzender der CSU-Europagruppe.

das Europäische Parlament noch die nationalen Parlamente werden ausreichend an den Maßnahmen und Entscheidungen beteiligt sein. Deshalb stellt sich die Frage, wie durch den Euro-Plus-Pakt eine neue Politik entstehen soll, die keine demokratische Legitimation besitzt?

Die Stabilität des Euro hängt von der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ab, in dem sich alle Staaten zu solider Staatsfinanzierung verpflichtet haben. Denn die Eurozone wird nur dann bestehen können, wenn es ein politisches sowie institutionelles Bekenntnis aller Beteiligten gibt, dass das Stabilitätsziel unabdingbar für die gemeinsame Währung ist. In der Vergangenheit gab es offensichtlich zu wenige Anreize die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuhalten. Darum konnte die Überschuldung einzelner europäischer Staaten nicht verhindert werden und die Instrumente die bisher eingesetzt wurden – wie die strukturpolitischen Maßnahmen oder Stabilitätskriterien – die zur ökonomischen Angleichung der Mitgliedstaaten hätten führen sollen, haben nicht gegriffen. Im Gegenteil, sie führten dazu, dass sich die ökonomischen Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten eher noch vergrößerten. Zudem hat sich gezeigt, dass nicht in allen Euroländern die gleiche Stabilitätskultur vorhanden ist. In Zukunft wird es über die Einhaltung der Regelungen im Einzelnen hinaus vor allem darum gehen, in den Mitgliedstaaten das gemeinsame Verständnis für die Stabilitätskultur in der EU zu stärken.

Schon im Vorfeld des Gipfels im März wurden die Schritte zur Stärkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung in der EU eingeleitet. Bereits am 15. März haben sich die EU-Finanzminister auf eine gemeinsame Ausrichtung zu den sechs Gesetzesvorschlägen, dem so genannten Governance Package der Kommission geeinigt. Damit konnte die Ratspräsidentschaft die Verhandlungen mit dem EU-Parlament aufnehmen, um bis Juni eine gemeinsame Lösung zu finden. Die Staats- und Regierungschefs hatten den Juni 2011 als Ziel für eine zügige Verabschiedung der Gesetzesvorschläge zur Economic Governance festgelegt. Das Gesetzespaket hat zum Ziel, die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten und die Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu stärken. Vier der sechs Gesetzesvorschläge beziehen sich auf die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Sie sind u.a. darauf abgestimmt die Haushaltspolitiken der Nationalstaaten genauer zu beaufsichtigen, indem sie Bestimmungen für den nationalen Haushaltsrahmen einführen und Durchsetzungsmaßnahmen für die Staaten vorsehen, die gegen die Verpflichtungen verstoßen. Die beiden weiteren Vorschläge dienen der Vertiefung der wirtschaftspolitischen Überwachung. Mit dieser Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes drohen den Defizitsündern künftig nicht nur Geldstrafen, wenn die jährliche Neuverschuldung 3% der Wirtschaftsleistung übersteigt, sondern auch wenn die Gesamtverschuldung über 60% der Wirtschaftsleistung liegt. Außerdem wurde eine verpflichtende Schuldentrückführung festgelegt. Das bedeutet einen Ab-

bau der Differenz zwischen Schuldenstand und Referenzwert von 60% des BIP um $\frac{1}{20}$ pro Jahr. Außerdem geht mit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch eine Verschärfung des Sanktionsmechanismus einher. Sanktionen sollen früher und gradueller erfolgen als bisher. Deshalb dringt das Europaparlament bei der Reform des EU-Stabilitätspaktes auf halbautomatische Sanktionen. In der Abstimmung zu den sechs Gesetzgebungsdossiers zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und strengeren Haushaltsdisziplin votierte der Wirtschafts- und Währungsausschuss unter anderem für den ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission für mehr Automatismus beim Defizitverfahren. Den politischen Ermessensspielraum der Finanzminister muss eingeschränkt werden. Die Ablehnung von Sanktionen sollte einer qualifizierten Mehrheit im Rat bedürfen.

Zudem wurde auf dem Gipfel die Vertragsänderung zur Einrichtung des ESM unterzeichnet. Dieser wird ab 2013 als Krisenfonds den aktuellen Euro-Rettungsschirm EFSF (Europäische Finanzstabilitätsfazilität) ablösen. Bei der genauen Ausgestaltung, die bis Juni 2011 angestrebt wird, ist es von besonderer Bedeutung die Vergabe von Krediten aus dem künftigen Euro-Rettungsfonds an strikte Regeln zu knüpfen. Allen muss klar sein, dass der ESM nur nach scharfen Auflagen für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik des betreffenden Eurolandes Kredite vergeben wird. Finanzielle Solidarität und strenge Auflagen gehen Hand in Hand. Den geforderte Prüfauftrag an die EU-Kommission zur Machbarkeit von Eurobonds ist deshalb kritisch zu bewerten. Denn gemeinsame Euro-Anleihen bleiben immer eine Verschleierung der wirklichen Haushaltsdisziplin. Und sie nehmen die Motivation zur Haushaltskonsolidierung. Sie wären das falsche Mittel zur Stabilisierung des Euro. Das Übel muss an der Wurzel gepackt werden. Und die heißt Verschuldung. Eine nachhaltige Rückführung der Verschuldung aller Euroländer ist die beste Medizin für den Patienten Euro. Man sollte nicht darüber nachdenken, wie man am besten Schulden finanziert, sondern darüber, wie man sie vermeidet.

Im weiteren Verlauf erwarte ich eine rasche Einigung zwischen dem Europaparlament und dem Rat über die Gesetzgebung zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und zur Reform des Stabilitätspaktes. Allen Seiten muss klar sein, dass es ein Solidaritätsinstrument wie den Euro-Rettungsschirm nur dann geben kann, wenn gleichzeitig das Schuldenmachen glaubwürdig bestraft werden kann. Das Europäische Parlament wird bei der anstehenden Ausgestaltung der Regeln für die Eurozone darauf achten, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowohl in der Prävention wie auch bei den Sanktionen scharf angewendet wird. Mit den angestrebten Reformen wachsen dem Stabilitäts- und Wachstumspakt dann wieder Zähne.



Lüder Gerken*

Weg in die Schuldenunion

Am 24. März 2011 einigten sich in Brüssel die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf die Eckdaten für einen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und auf einen Euro-Plus-Pakt. Erreichen wollen sie so eine dauerhafte Stabilisierung der Eurozone. Die Vereinbarungen vom 24. März lösen jedoch die Probleme der Eurozone keinesfalls. Im Gegenteil: Mit ihnen wurde die letzte Gelegenheit versäumt, die – ohnehin fragwürdige – Abschaffung des Bail-out-Verbots wenigstens an rigide realwirtschaftliche Reformprogramme für die maroden Volkswirtschaften vor allem Südeuropas zu koppeln. Die Anpassung dieser Volkswirtschaften rückt damit in weite Ferne. Dies verschärft die Probleme, die die Existenz des Euro bedrohen, zusätzlich. Dabei geht es nicht allein um die ausufernde Staatsverschuldung in den betroffenen Ländern. Die tiefer liegenden Probleme sind realwirtschaftlicher Natur: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion umfasste bereits bei ihrer Gründung kein optimales Währungsgebiet. Die Auswahl der Gründungsmitglieder erfolgte nach politischen Erwägungen; die zum Teil stark divergierenden ökonomischen Rahmenbedingungen der verschiedenen Volkswirtschaften wurden ignoriert.

Seit Jahren weisen die südeuropäischen Volkswirtschaften Leistungsbilanzdefizite auf. Wesentlicher Grund dafür ist, dass ihre Waren- und Dienstleistungsimporte die Exporte fortwährend übersteigen. Die resultierenden Leistungsbilanzdefizite wurden in der Vergangenheit mit der Aufnahme von Krediten auf dem internationalen Kapitalmarkt finanziert. Per saldo kam dieses Geld aus den Ländern mit Kapitalüberschüssen wie Deutschland. Die Kapitalüberschüsse dieser Länder sind das Korrelat von Leistungsbilanzüberschüssen.

Um ihre Kredite zurückzahlen zu können, müssten die Länder, die bisher Nettokapitalimporteure waren, ihrerseits Leis-

tungsbilanzüberschüsse erzielen. Zumindest kurz- bis mittelfristig ist dies nicht möglich. Denn die Volkswirtschaften dieser Länder zeichnen sich gegenüber den Leistungsbilanzüberschussländern durch eine zum Teil deutlich niedrigere gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit aus. Es bestehen mit anderen Worten erhebliche realwirtschaftliche Ungleichgewichte, insbesondere infolge stark unterschiedlicher Lohnstückkosten. Solange diese Unterschiede fortbestehen, divergiert auch die gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Entsprechend entstehen jedes Jahr neue Leistungsbilanzdefizite und benötigen die betroffenen Länder jedes Jahr neue Kredite. Der Schuldenberg steigt ständig weiter an.

Dieser Befund verdeutlicht: Die Verschuldungsprobleme in der Eurozone erstrecken sich nicht nur auf die ohne Frage bedenkliche Verschuldung der Staatshaushalte in den betroffenen Ländern. Dies ist nur ein Teilaspekt. Letztlich und übergreifend geht es um Verschuldung der Volkswirtschaften insgesamt.

Bei flexiblen Wechselkursen ergäbe sich ein automatischer Ausgleich der Leistungsbilanzungleichgewichte durch Aufwertung der Währungen der Überschussländer und Abwertung der Währungen der Defizitländer. Mit der Einführung des Euro wurde dieser Ausgleichsmechanismus außer Kraft gesetzt. Hierin liegt ein fundamentaler Unterschied zwischen der Schuldenkrise in der Eurozone und früheren Schuldenkrisen in Amerika und Asien.

Ausgelöst durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, letztlich aber als Ergebnis der fortschreitenden realwirtschaftlichen Ungleichgewichte, ist die Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer in den leistungsschwachen Ländern seit 2010 massiv gesunken bis verlorengegangen. Ohne weitere Kapitalimporte fehlt diesen Ländern die Möglichkeit, Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren.

Der Ausfall der Privatanleger wurde allerdings seit Beginn der Finanzkrise durch Zahlungsströme über die jeweiligen nationalen Zentralbanken ausgeglichen – eine Entwicklung, auf die jüngst Hans-Werner Sinn hingewiesen hat.

Um die beschriebenen Probleme zu lösen, haben sich am 24. März 2011 die Staats- und Regierungschefs der EU auf einen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und einen Euro-Plus-Pakt verständigt; außerdem soll der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert werden, worüber derzeit allerdings noch kontrovers verhandelt wird. Mit dem ESM will man insolvente Staaten vor der Insolvenz bewahren, indem diesen unter auszuhandelnden Bedingungen Kredite gewährt werden. Mit dem Euro-Plus-Pakt will man die bestehenden realwirtschaftlichen Ungleichgewichte abbauen, um eine Aktivierung des ESM von vornherein zu vermeiden.

* Prof. Dr. Lüder Gerken ist Vorsitzender der Stiftung Ordnungspolitik und des Centrums für Europäische Politik in Freiburg im Breisgau sowie Honorarprofessor an der Jacobs University in Bremen.

Zunächst zum Euro-Plus-Pakt. Er wird die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Die Problemdiagnose trifft zu: In den notleidenden Staaten besteht dringender Bedarf an grundlegenden realwirtschaftlichen Reformen wie der Senkung der Lohnstückkosten und der Modernisierung der Sozialsysteme.

Verschleppungen können nicht hingenommen werden. Nur bei zügigen Reformen besteht die Aussicht, dass der ESM nicht einschreiten muss. Grundlegende Reformen sind aber schmerzhaft und beim Wähler unpopulär. Es liegt daher im rationalen Interesse der Regierungen der leistungsschwachen Länder, solche Reformen möglichst hinauszuzögern oder ganz zu vermeiden. Dies gilt umso mehr, wenn Aussicht auf Hilfe durch die übrigen Eurostaaten besteht.

Es war daher durchaus problemgerecht, dass die Bundesregierung im Vorfeld der Entscheidungen vom 24. März einen »Pakt für Wettbewerbsfähigkeit« gefordert hatte und ihre Zustimmung zum ESM an die Bedingung knüpfen wollte, dass ein solcher Pakt beschlossen wird. Er sollte die Regierungen der notleidenden Staaten zu einschneidenden Reformen zwingen und so die betroffenen Volkswirtschaften wettbewerbsfähig machen, was Voraussetzung für einen Abbau der Leistungsbilanzdefizite ist. Es kam anders. Der Europäische Rat hat sich statt auf einen »Pakt für Wettbewerbsfähigkeit« auf einen »Euro-Plus-Pakt« verständigt. Schon der Verzicht auf den ursprünglichen Namen verdeutlicht, was sich hinter ihm verbirgt. Wettbewerbsfähig wird er die betroffenen Volkswirtschaften nicht machen.

Denn statt einer Verpflichtung zu konkreten Reformen enthält er unverbindliche, diffuse Absichtserklärungen. Man setzt auf politischen Gruppendruck, indem die Regierungen sich gegenseitig Reformen versprechen wollen. Dies ist jedoch nicht zielfördernd. Die Mehrheit der beteiligten Regierungen hat kein Interesse an grundlegenden Reformen, so dass auch die nötige politische Gruppendynamik nicht in ausreichendem Maße entstehen wird.

Zwar haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, dass sie sich verpflichten wollen, erforderliche Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Ziele zu ergreifen. Allerdings sind diese Ziele sehr unbestimmt: Die Wettbewerbsfähigkeit der leistungsschwachen Staaten soll nur »gefördert« werden, nicht etwa herbeigeführt. Es soll nur ein »weiterer Beitrag« für tragfähige öffentliche Finanzen geleistet werden. Die teilnehmenden Staaten müssen sich zudem nur in dem Maße zu Reformen verpflichten, das sie selbst vorschlagen.

Mit welchen konkreten Maßnahmen diese Reformen durchgeführt werden sollen, entscheidet die jeweilige Regierung. In kaum zu überbietender Deutlichkeit betont der Euro-Plus-

Pakt mehrfach, dass dies »in der Verantwortung jedes einzelnen Landes« liegt. Der Gruppe der Eurostaaten ist es also verwehrt, sich hier einzubringen. Die im Pakt als wichtig bezeichneten Faktoren muss der einzelne Staat bei seiner Politikwahl nur »prüfen«. Er soll sich zwar »an den Leistungsstärksten messen«, darf gleichzeitig aber seinen »jeweiligen konkreten Problemen Rechnung tragen«.

Mit dem Euro-Plus-Pakt können folglich reformunwillige oder -unfähige Staaten nicht zu grundlegenden Reformen gezwungen werden. Hinzu kommt, dass der Euro-Plus-Pakt reformwillige Staaten bei der Durchführung von Reformen behindern kann. Denn er verpflichtet jede Regierung, bevor sie eine Reform durchführt, die übrigen Staaten vorab zu konsultieren. Dies schränkt naturgemäß insbesondere die leistungsstarken Volkswirtschaften ein. Sie müssen ihre Reformen in Zukunft mit den leistungsschwachen Staaten abstimmen. Der angestrebte politische Gruppendruck in Verbindung mit der praktizierten Brüsseler Konsensdiplomatie droht daher zu politischen Kompromissen zu führen, in denen sich die leistungsschwachen Staaten zu etwas mehr Reformen und die leistungsstarken Staaten zu etwas weniger Reformen verpflichten werden.

Für die Einleitung der nötigen grundlegenden Reformen wird der Euro-Plus-Pakt folglich nicht sorgen können. Damit bleibt der ESM auf sich allein gestellt. Doch er kann dieser Aufgabe – aus mindestens sieben Gründen – ebenfalls nicht gerecht werden.

Erstens reicht er nicht weit genug: Er soll Eurostaaten, die sich nicht mehr zu für sie tragbaren Zinskosten am Kapitalmarkt refinanzieren können, Darlehen gewähren, ist also auf die Probleme staatlicher Verschuldung ausgerichtet. Die Leistungsbilanzdefizite, die die grundlegendere Ursache für die Verwerfungen in der Eurozone sind, kann man jedoch allein durch einen Abbau der Staatsdefizite nicht lösen. Sie erfordern durchgreifende realwirtschaftliche Reformen.

Zweitens können einer um ESM-Hilfe ersuchenden Regierung Reformen erst auferlegt werden, wenn letztlich das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist: Der Bail-out durch den ESM ist als Ultima-ratio-Hilfe konstruiert. Der ESM darf Finanzhilfen erst gewähren, wenn die Kreditwürdigkeit des betroffenen Staates bereits so weit erodiert ist, dass er sich am privaten Kapitalmarkt nicht mehr zu Konditionen refinanzieren kann, die für ihn tragbar sind.

Drittens erhöht der ESM den Anreiz, notwendige, in der Bevölkerung aber unbeliebte Reformen hinauszuzögern oder gar nicht erst zu ergreifen. Denn der betroffene Staat kann darauf bauen, dass der ESM ihm Kredit zu unter dem Marktzins liegenden Konditionen gewährt und ihn so vor der sonst drohenden Insolvenz bewahrt. Dies verringert die Reformbereitschaft.

In welchem Maße der ESM den Anreiz zu Reformen beeinträchtigt, hängt von den Auflagen ab, die dem hilfebedürftigen Staat als Gegenleistung für ESM-Kredite auferlegt werden. Diese Auflagen sollen, so die Vereinbarung vom 24. März, »streng« sein. Doch wie wird die politische Praxis aussehen? Als oberstes Ziel wurde dem ESM auferlegt, die Eurozone gegen Instabilität zu sichern. Diese Instabilität tritt aber genau dann ein, wenn ein Eurostaat insolvent wird. Die Gemeinschaft der Eurostaaten kann es sich daher gar nicht erlauben, die erbetene ESM-Hilfe zu versagen: In diesem Fall würde der Fall eintreten, den der ESM gerade verhindern soll.

Dadurch wird – viertens – die Verhandlungsmacht der hinter dem ESM stehenden Garantiländer geschwächt, diejenige der hilfebedürftigen Staates gestärkt. Wie die jüngsten Erfahrungen bei den Verhandlungen mit Griechenland, Irland und Portugal belegen, wird der hilfebedürftige Staat die Vorgabe von Reformauflagen möglichst abzuschwächen suchen. Inwieweit ihm dies gelingt, hängt nicht zuletzt von seiner Größe ab und davon, wie viele Staaten ebenfalls hilfebedürftig sind oder in absehbarer Zeit zu werden drohen. Je größer die Zahl der notleidenden Staaten, desto größer ist deren Verhandlungsmacht und desto eher wird es ihnen gelingen, »strenge« Auflagen zu verhindern.

Zwar ist fünftens vorgesehen, dass sich an Rettungsmaßnahmen des ESM auch der Internationale Währungsfonds beteiligen soll, der noch am ehesten strenge Auflagen machen kann, da die tatsächlich und potenziell hilfebedürftigen Staaten in ihm keinen dominierenden Einfluss besitzen. Allerdings soll der IWF nur »nach Möglichkeit« einbezogen werden. Das heißt, der ESM kann auch dann Finanzhilfe gewähren, wenn der IWF seine Beteiligung ablehnt, weil die Auflagen nicht ausreichend »streng« sind.

Der ESM schafft somit Fehlanreize, die die Wahrscheinlichkeit seiner Inanspruchnahme mittelfristig sogar noch vergrößern. Mit ihm lassen sich die realwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die in der Eurozone bestehen, nicht beseitigen.

Befürworter des ESM machen sechstens geltend, dass ESM-Hilfen nur gewährt würden, wenn dies für die Stabilität der Eurozone unabdingbar sei. Diese Bedingung ist jedoch nur eine scheinbare. Die Entwicklungen im Vorfeld des Bail-outs Griechenlands machen deutlich, dass selbst der Kollaps einer der kleinsten Volkswirtschaften der Eurozone diese existentiell gefährden kann, indem sich eine Staatsschuldkrise zu einer internationalen Bankenkrise entwickelt. Diese Gefahr wird auch in Zukunft bestehen, solange »systemrelevante« Banken – zumindest in der Wahrnehmung der Politik – existieren, solange mit anderen Worten das Too-big-to-fail-Problem nicht gelöst wird. Ansätze auf europäischer Ebene, dieses Problem anzugehen, drohen im San-

de zu verlaufen, auch wenn die Europäische Kommission in Kürze dazu einen Vorschlag machen will. Daher werden die Garantiländer des ESM das Vorliegen einer den Euro existentiell gefährdenden Krise feststellen, sobald eine Staatsinsolvenz droht, und dem betroffenen Land ESM-Hilfen gewähren.

Siebtens schließlich übergeht das Konstrukt des ESM, so wie es am 24. März beschlossen wurde, einen der zentralen Grundsätze der marktwirtschaftlichen Ordnung, nämlich Walter Euckens sechstes konstituierendes Prinzip der Haftung. Friedrich August von Hayek sprach vom Prinzip der Eigenverantwortung für die selbst getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen. Aus diesem Grundsatz folgt, dass Anleger, die in ausfallgefährdete Staatsanleihen investieren und dafür hohe Risikoprämien erhalten, bei Forderungsausfall den Kapitalverlust selbst zu tragen haben und nicht auf Alimentierung durch den Steuerzahler rechnen dürfen. Die Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs verzichtet jedoch auf die konsequente Durchsetzung dieses Grundsatzes. Private Gläubiger sollen nur »je nach Einzelfall« und »von Fall zu Fall« beteiligt werden.

Kommt die »Schuldentragfähigkeitsanalyse«, die vor der Gewährung von ESM-Hilfen durchzuführen ist, zu dem Ergebnis, dass der betroffene Staat solvent ist, dann soll dieser seine privaten Gläubiger nur zur Aufrechterhaltung ihres Engagements »ermutigen«. Kommt sie zu dem Ergebnis, dass der betroffene Staat insolvent ist, muss dieser nur »Verhandlungen aufnehmen«. ESM-Hilfen fließen, wenn er »über einen glaubwürdigen Plan verfügt und ausreichend Einsatz zeigt.«

Außerdem soll, bevor private Gläubiger beteiligt werden, geprüft werden, wie sich dies auf die Finanzstabilität der Eurozone auswirken würde. Genau dieses Argument diene als Rechtfertigung für die Haftungsfreistellung der privaten Gläubiger bis 2013. Nach 2013 wird sicherlich keine grundlegend andere Lage vorliegen. Die Heranziehung privater Gläubiger wird folglich auch in zukünftigen Krisenfällen das sein, was sie bei den Hilfen für Griechenland, Irland und nunmehr Portugal war: ausgeschlossen.

Wie sehen die mittelfristig zu erwartenden Entwicklungen aus, die sich aus der Schaffung des ESM und dem Abschluss des Euro-Plus-Paktes ergeben? Mit folgendem Szenario muss gerechnet werden:

Die leistungsschwachen Länder werden nicht zu grundlegenden Reformen gezwungen, können folglich weiter über ihre Verhältnisse leben. Auch die Leistungsbilanzdefizite und damit der Kreditbedarf dieser Volkswirtschaften bestehen fort. Deren Verschuldung steigt somit weiter an. Das Vertrauen der Anleger in die Bonität der Kreditnehmer, einschließlich der des Staates, kehrt nicht zurück.

Die verfügbaren ESM-Hilfen werden daher benötigt. Da eine Mehrzahl von Staaten betroffen ist, besitzen sie Verhandlungsmacht, die sie nutzen, um mit der ESM-Hilfe verbundene Auflagen möglichst zu entschärfen, so dass auch die ESM-Auflagen die realwirtschaftlichen Probleme nicht beheben. Der Bedarf nach jährlich neuen Krediten besteht fort. Der ESM wird daher, um die Währungsunion nicht dann scheitern zu lassen, zu einer permanenten Verschuldungsfazität ausgebaut. Dafür reicht das am 24. März beschlossene Kreditvolumen von 500 Mrd. Euro auf Dauer nicht aus. Es wird aufgestockt, um zu verhindern, dass in Zukunft das passiert, was heute gerade verhindert werden soll: Die Insolvenz eines Eurostaates.

So weit das Szenario. Die Vorkehrungen für diese Entwicklung wurden bereits am 24. März getroffen: Es wurde vereinbart, dass die Finanzminister regelmäßig prüfen, ob das Volumen des ESM ausreicht.

Eine andere – in der Wirkung ähnliche – Option ist die offizielle Einrichtung eines Staatenfinanzausgleichs, wie es ihn in der Bundesrepublik Deutschland gibt. Über ihn würden Transfers in Milliardenhöhe von den nord- in die südeuropäischen Staaten geleitet. Diese Option ist immerhin die transparentere – und damit die unwahrscheinlichere.

Die Target-Salden zu verstehen ist nicht einfach. Sie seien bedeutungslos, weil sie sich im Euroraum aufheben, schrieb die Bundesbank. In der Tat, zwischen Schuldner und Gläubiger heben sich die Forderungssalden immer auf. Das ist zwar wahr, beruhigt aber den Gläubiger nicht. Genau so wenig beruhigt es, dass die EZB die Target-Salden in ihrer Bilanz gar nicht verbucht und man in den nationalen Bilanzen der Zentralbanken nachschauen muss, weil ihr Nettobetrag über alle Euroländer addiert null ist. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung schreibt, die Target-Salden bildeten »keine Gefahr«. Diese Einschätzung der Situation verkennt, dass es sich bei den Target-Salden um verzinste öffentliche Kredite zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten handelt, die die von den Parlamenten bereits genehmigten Rettungskredite an Griechenland, Irland und Portugal in den Schatten stellen.

Deutschland hat bis Februar 2011 für 321 Mrd. Euro Target-Forderungen gegen die EZB aufgebaut, und die GIPS-Länder, also Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, haben bis zum Ende des Jahres 2010 für rund 340 Mrd. Euro verzinsliche Target-Verbindlichkeiten gegen die EZB angesammelt. Diese Verbindlichkeiten sind im Wesentlichen seit der zweiten Jahreshälfte 2007 entstanden, als der Interbankenmarkt das erste Mal zusammengebrochen war. Die Target-Verbindlichkeit eines Landes zeigt jenen Teil der Kreditvergabe der nationalen Notenbank an, der nicht der Bereitstellung der nationalen Zentralbankgeldmenge diente, sondern für Zahlungen an das Ausland verwendet wurde. (Grob gesprochen ist sie definiert als Überschuss der Summe aus Kreditvergabe im Zuge von Offenmarktgeschäften und der erworbenen Devisen, Goldbestände und Staatspapiere über die nationale Zentralbankgeldmenge im Besitz der Privaten und der Geschäftsbanken.) Damit misst sie zugleich jenen Teil der früheren Leistungsbilanzdefizite, der durch eine über die nationale Geldversorgung hinausgehende Kreditvergabe seitens des Zentralbankensystems finanziert wurde.

Das Leistungsbilanzdefizit eines Landes ist der Teil des Überschusses der Impor-

te über die Exporte, der nicht über laufende Transfers, also Geschenke, aus dem Ausland finanziert ist. Es gleicht deshalb dem Kapitalimport eines Landes. Reicht der private Kapitalimport nicht aus und steht auch noch kein Hilfskredit der Staatengemeinschaft zur Verfügung, kann sich das Land nur helfen, indem es seine Notenbank veranlasst, ihm neues Geld zu leihen. Dieses Leihgeschäft wird durch die Target-Salden abgebildet.

Das akkumulierte Leistungsbilanzdefizit der GIPS-Länder in den Jahren 2008, 2009 und 2010 betrug 365 Mrd. Euro und war damit ungefähr so groß wie die Target-Schulden dieser Länder, die sich von – 30 Mrd. Euro Mitte 2007 auf etwa 340 Mrd. Euro Ende 2010 aufgebaut hatten. Das zeigt, dass die europäische Zentralbank die privaten Kapitalströme zur Finanzierung der Leistungsbilanzsalden praktisch vollständig durch eine eigene Kreditvergabe ersetzt hat. Der Kreditersatz war ein Bail-out durch die Staatengemeinschaft, lange bevor die Parlamente davon wussten. Er hat es den GIPS-Ländern ermöglicht, weiterhin über ihre Verhältnisse zu leben.

Deutschland haftet für 33% der von der EZB an die GIPS-Länder verliehenen 340 Mrd. Euro, nämlich 114 Mrd. Euro, wenn es der EZB nicht gelingt, ihre Forderungen gegen die GIPS-Länder einzutreiben. Richtig ist die Feststellung der FAZ, dass Deutschland zusätzlich für Kredite aus der normalen Kreditvergabe im Zuge der Geldschöpfung für den im Inland gehaltenen Geldbestand haftet. Aber die Target-Kredite an die GIPS-Länder sind Zusatzkredite zur Finanzierung von Außenhandelsdefiziten, die um ein Vielfaches über der normalen Kreditvergabe der EZB für inländische Zwecke der GIPS-Länder liegen und insofern ein Sonderisiko darstellen. Sicherlich ist die Wahrscheinlichkeit eines Totalverlustes in der angegebenen Höhe gering, weil dazu die Sicherheiten, die die Banken der GIPS-Länder ihren Zentralbanken gaben, platzen und die privaten Geschäftsbanken,



Prof. Dr. Dr. h.c.
Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts

* Eine verkürzte Fassung dieses Artikels ist in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Nr. 103, vom 4. Mai 2011, S. 10, veröffentlicht worden.

bei den 65 Mrd. Euro ELA-Krediten sogar die Staaten selbst, in Konkurs gehen müssen. Aber die Wahrscheinlichkeit ist vor allem deshalb gering, weil die Gläubigerstaaten ihre Target-Forderungen durch Transferprogramme zur Stützung der Volkswirtschaften selbst werden bezahlen müssen. Meine Sorgen beziehen sich auf das Drohpotenzial für Verhandlungen der EU-Länder, das in den Krediten liegt, weniger in der Möglichkeit des harten Staatskonkurses. Deutschlands Nachgiebigkeit bei den neuen ESM-Krediten kann man bereits in diesem Lichte verstehen.

Um die Natur der Target-Kredite zu verstehen, ist es nützlich, das Beispiel des irischen Bauern zu Ende zu denken, der einen Traktor in Deutschland kauft (vgl. FAZ, Beitrag von Ruhkamp vom 19. April 2011). Nehmen wir an, der Bauer hat kein Geld. Er leiht sich das Geld bei seiner Geschäftsbank. Da die Geschäftsbank sich das Geld nicht oder nur zu hohen Zinsaufschlägen bei anderen europäischen Banken leihen kann, leiht sie es sich bei der irischen Notenbank, die es dazu neu schöpft. Das neu geschöpfte Geld überweist der Bauer dann über das Zentralbankensystem nach Deutschland. Die Menge an Zentralbankgeld in Irland schrumpft dadurch wieder, und statt der irischen Notenbank schöpft nun die Deutsche Bundesbank neues Geld. Sie überweist es an die Geschäftsbank des Lieferanten, die es ihm dann auf seinem Konto gutschreibt. Da nach der Überweisung in Deutschland zu viel Zentralbankgeld im Umlauf ist, kann die Bundesbank nur entsprechend weniger an die deutschen Geschäftsbanken verleihen. Die Bundesbank verzichtet also auf eine innerdeutsche Kreditvergabe zugunsten einer Kreditvergabe über die irische Notenbank. Zum Ausgleich für diesen Verzicht erhält die Bundesbank eine Target-Forderung gegen die EZB, die EZB gegen die irische Notenbank und die irische Notenbank gegen die irische Geschäftsbank, welche letztere wiederum eine Forderung gegen den Bauern hat. Per saldo hat sich weder in Irland noch in Deutschland die Zentralbankgeldmenge verändert, doch ist der Traktor gegen einen erzwungenen, kontokorrentähnlichen Kredit der Bundesbank an den irischen Bauern geliefert worden, der zu Lasten der Kreditvergabe an deutsche Kreditkunden geht. Der Traktor ackert in Irland statt in Deutschland.

Hätte sich der irische Bauer nebst seiner Bank das Geld für den Traktor privat in Deutschland leihen können, wären keine Target-Salden entstanden, denn weder hätte die irische Zentralbank ihrer Kreditschöpfung vergrößert noch die deutsche ihre Kreditschöpfung verkleinert. Die Target-Salden wären null, so wie es in den Jahren 1999 bis 2006 vor Ausbruch der Finanzkrise annähernd der Fall war.

Die Target-Salden sind aber nicht null, sondern sie wuchsen zuletzt um knapp 100 Mrd. Euro im Jahr. Ohne die Kredite der Bundesbank hätte die Wirtschaft der GIPS-Länder schon lange die harten Budgetbeschränkungen des Mark-

tes gespürt und sich nolens volens mit einer drastischen Verringerung des Kreditflusses abfinden müssen. Die Leistungsbilanzdefizite hätten sich dementsprechend automatisch verringert, und mehr wirtschaftliche Aktivität hätte sich in die bisherigen Kapitalexportländer verlagert, allen voran Deutschland.

Es ist dennoch richtig, dass die EZB die automatische Vergabe von Ersatzkrediten seitens der deutschen Bundesbank in der Krise akzeptiert hat. Es galt, den Zusammenbruch der Wirtschaftssysteme an Europas süd-westlicher Peripherie zu vermeiden. Ein solcher Zusammenbruch hätte wohl auch in Deutschland verhindert, dass die verfügbaren Kredite in Anspruch genommen worden wären. Problematisch ist nur, dass die EZB im Jahr 2010, als die Weltwirtschaftskrise so schnell vorüberging, wie sie 2008 gekommen war, und nur noch einzelne Länder in Schwierigkeiten waren, immer noch nicht die Bremse gezogen hat und es bis zum heutigen Tage nicht tut. Das verfälscht die Kapitalströme in Europa, lenkt zu viel Wirtschaftskraft von den Exportländern in die GIPS-Staaten und verhindert, dass sich die GIPS-Staaten allmählich an die neuen Realitäten anpassen.

Die Kreditersatzpolitik der EZB lässt sich ohnehin nicht beliebig verlängern, denn wenn Jahr um Jahr weiterhin etwa hundert Milliarden Euro an Target-Krediten an die GIPS-Länder vergeben werden, verringert sich der Bestand an Zentralbankgeld, das durch nationale Kreditschöpfung entstanden ist, in den anderen Euroländern jedes Jahr um ebenfalls hundert Milliarden Euro. Die Zentralbankgeldmenge lag Ende letzten Jahres bei 1 070 Mrd. Euro. Davon waren 567 Mrd. Euro durch direkte Kreditvergabe des Eurosystems an die Geschäftsbanken im Rahmen der Offenmarktgeschäfte und der Notfallkredite (ELA) entstanden. Der Rest war auf Gold- und Devisenkäufe und sonstige geldschöpfende und geldvernichtende Aktivitäten inklusive der Käufe von Staatspapieren zurückzuführen. Von diesen 567 Mrd. Euro entfielen 383 Mrd. Euro auf den Bestand an Zentralbankkrediten in den GIPS-Ländern, während der Bestand in den anderen Ländern, auf die 82% der Wirtschaftsleistung des Euroraums entfielen, bereits auf 184 Mrd. Euro oder nur 32% geschrumpft war. Bei einem Leistungsbilanzdefizit der GIPS-Länder von knapp 100 Mrd. Euro lässt sich die Target-Politik also gerade mal für zwei weitere Jahre aufrechterhalten, es sei denn, die EZB verkauft ihre Gold- und Devisenbestände im Umfang von etwa 510 Mrd. Euro, um den GIPS-Ländern noch mehr Kredit geben zu können. In diesem Fall würde sie noch weitere fünf, maximal sechs Jahre gewinnen. 2018 wäre dann aber endgültig Schluss. Danach könnte sie weitere Kredite nur noch auf dem Wege einer inflationären Aufblähung der Geldmenge gewähren.

Das Problem wird nicht verschwinden, wenn die EZB ihre Zinsen erhöht und von ihrer derzeitigen Vollzuteilungspolitik Abstand nimmt. Da viele Geschäftsbanken der GIPS-Staa-

ten auf dem Interbankenmarkt kein Geld bekommen oder wenn, dann nur mit hohen Zinsaufschlägen zur Abdeckung ihres Konkursrisikos, werden sie die von der EZB zur Verfügung gestellten Geldkontingente immer vor den anderen Geschäftsbanken des Euroraums ersteigern. Keine solide Bank wird mit den Geboten unsolider Banken, die angesichts einer begrenzten Überlebenswahrscheinlichkeit ohnehin nur auf dem Papier stehen, mithalten wollen. Solange die Bonitätskrise anhält, wird die Geldversorgung des Eurosystems vorwiegend über die marodesten Banken der GIPS-Länder laufen und so die Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen perpetuieren.

Um die öffentliche Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite zurückzuführen, muss man den Zentralbanken der GIPS-Länder klar machen, dass sie in Zukunft ihre Finger vom deutschen Kredithahn lassen müssen. Sinnvoll wäre es, zu diesem Zweck die Autonomie der nationalen Zentralbanken bei der Anerkennung von Sicherheiten für die Geldschöpfung einzuschränken und wesentlich höhere länderspezifische Kursabschläge bei den zur Sicherheit eingereichten Papieren vorzunehmen. Wenn die EZB die Menge der akzeptierten Sicherheiten beschränkt, werden die Banken der GIPS-Länder gezwungen, sich auf dem privaten Markt zu finanzieren, und dort werden die Kreditgeber so hohe Zinsaufschläge verlangen, dass sich die Kreditaufnahme zur Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite automatisch verringert. Dazu sollte die EZB eng bemessene Obergrenzen bei den Target-Salden festlegen, deren Überschreitung eine automatische Erhöhung der Bonitätsstandards bei den akzeptierten Sicherheiten erzwingt.

Noch wirksamer wäre es, die nationalen Zentralbanken müssten, wie es in den USA der Fall ist, die Target-Schulden (Interdistrict Settlement Accounts) einmal im Jahr durch Gold oder goldbesicherte Zertifikate begleichen. Die USA sind eine Nation. Der Euroraum ist nur ein Staatenbund. Es gibt wenig Gründe dafür, in einem Staatenbund lockerere Budgetbeschränkungen für die Einzelstaaten vorzusehen, als man es in einer Nation vergleichbarer Größe für nötig hielt.

Die EU-Länder haben in ihrem Pakt für den Euro das Problem der Ungleichgewichte bei den Leistungsbilanzsalden diskutiert. Sie sind übereingekommen, diese Salden zu beobachten und gegebenenfalls Maßnahmen zu ihrer Verringerung zu beschließen. Frankreich denkt hier an Eingriffe in die Lohnpolitik, aber solche Eingriffe wären kontraproduktiv, weil Lohnflexibilität der notwendige Ersatz für die weggefallene Wechselkursflexibilität ist. Die Begrenzung der Target-Salden ist das wirksamere und ordnungspolitisch richtigere Instrument.

Die EZB und die GIPS-Länder suchen stattdessen nach einer anderen, vermeintlich bequemeren Lösung. Sie wollen,

dass die grauen EZB-Kredite durch die offenen Kredite der Staatengemeinschaft ersetzt werden. Die GIPS-Länder verlangen sogar Euro-Bonds, derer sie sich jederzeit bedienen können. Das Ziel haben sie nicht ganz erreicht, doch ist mit den in der EU getroffenen Beschlüssen ein großer Schritt in diese Richtung getan worden. Damit wird zwar der Anstieg der Target-Kredite gebremst, doch werden die Außenhandelsdefizite der GIPS-Länder perpetuiert. Jahr um Jahr wachsen die Auslandsschulden dieser Länder weiter an, und das Eurosystem entfernt sich immer mehr von der Lösung seiner Probleme.

Mit den offenen Krediten der Staatengemeinschaft sind wir heute in der dritten Phase der Geschichte des Euro. In der ersten Phase floss der private Kredit grenzenlos. Das Risiko eines Kreditausfalls wurde in der Erwartung, dass die Staatengemeinschaft im Notfall einschreitet, als gering erachtet. Die GIPS-Länder blähten sich auf, wurden zu teuer und entwickelten Leistungsbilanzdefizite. In der zweiten Phase, die nun schon über drei Jahre währt, versagte sich das private Kapital, und die EZB sprang mit ihren Target-Krediten zur Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite ein. Das milderte zwar die akute Krise, doch hielt es die Überteuerung aufrecht. In der dritten Phase kommen jetzt die Kredite der Staatengemeinschaft und verhindern durch die Weiterfinanzierung der Leistungsbilanzdefizite die notwendigen Anpassungen der GIPS-Länder, so lange sie reichen. Und dann? Dann bricht das Eurosystem entweder auseinander, oder man wird die Transferunion in Europa begründen müssen. Auf jeden Fall wird es schwer fallen, die GIPS-Länder später mit einem Schlag davon zu überzeugen, dass sie über ihre Verhältnisse leben und der Ressourcenstrom, der unter dem Euro zustande kam, wieder versiegen muss. Je länger die Droge des billigen Geldes gewährt wird, desto schwieriger wird später die Entwöhnung. Wenn man mit dem Entzug zu lange wartet, wird die Heilung unmöglich.



Christine Haderthauer*

Wir erleben eine Zäsur in Europa. Vor wenigen Tagen ist mit dem 1. Mai 2011 die weitere Arbeitnehmerfreizügigkeit in Kraft getreten. Nunmehr gibt es für Arbeitnehmer aus den EU-8-Staaten keinerlei Beschäftigungsbarrieren mehr. Bürger aus Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn können leben und arbeiten, wo sie wollen. Zusammen bringen sie es auf rund 74 Mill. Einwohner. Von ihnen sind etwa 38 Mill. Personen im erwerbsfähigen Alter. Zugleich gilt nun auch für die Zeitarbeitsbranche die uneingeschränkte EU-Dienstleistungsfreiheit.

Der europäische Arbeitsmarkt umfasst nun etwa 220 Mill. Erwerbspersonen. Damit haben wir in Europa einen Arbeitsmarkt, der erheblich größer ist als der in den USA mit seinen ca. 154 Mill. Erwerbspersonen.

Auf dem Weg zum einem in jeder Hinsicht vereinten Europa markiert dieser Tag eine sehr wichtige, aber nicht die letzte Etappe. Denn es kommen noch Rumänien und Bulgarien hinzu. Dort leben weitere 29 Mill. Menschen. Das wird unsere Volkswirtschaft vor immense Herausforderungen stellen. Zum Vergleich: In Rumänien und Bulgarien liegt das Lohnniveau weit unter dem der EU. Nicht erst die Eurokrise hat gezeigt, wie groß die realen Unterschiede in der Wirtschafts- und Sozialstruktur der Länder des vereinigten Europas sind.

Vor diesem Szenario zeigt sich: Die Entscheidung, die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit erst zum jetzigen Zeitpunkt zuzulassen, war richtig. Im Interesse der deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war dies die richtige Strategie. Wir sind daher gut beraten, auch diese letzte Etappe mit Besonnenheit zu gehen. Es erscheint sinnvoll, nunmehr zunächst die weitere Entwicklung abzuwarten und die Freizügigkeit für Rumänien und Bulgarien zum letztmöglichen Termin aufzuschieben, d.h. zum 31. Dezember 2013.

Angesichts der Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU-8 haben wir diverse politische

Maßnahmen getroffen, um bestens auf die neue Situation vorbereitet zu sein. Mit der Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit haben wir Lohndumping und Verdrängungswettbewerb zu Lasten deutscher Arbeitnehmer einen Riegel vorgeschoben. Genauso wichtig sind die bestehenden Branchenmindestlöhne, die angemessene Mindestarbeitsbedingungen und faire Wettbewerbsbedingungen für alle, die bei uns arbeiten, garantieren.

Was erwartet uns? Die Prognosen hinsichtlich des zu erwartenden Zuzugs osteuropäischer Arbeitskräfte sind sehr unterschiedlich.

So rechnet beispielsweise die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit jährlich etwa 140 000 Osteuropäern, die ab Mai 2011 Arbeit in Deutschland suchen werden. Das der BA zugehörige Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung erwartet dagegen nur ca. 100 000 Osteuropäer. Das Institut der deutschen Wirtschaft prophezeit sogar 800 000 Arbeitsmigranten in den ersten beiden Jahren. Höher schätzt der polnische Botschafter das Potenzial derer ein, die Arbeit in Deutschland suchen werden. Er geht davon aus, dass allein aus Polen bis zu 300 000 Arbeitssuchende in den nächsten vier Jahren nach Deutschland kommen werden. Das ist eine enorme Zahl, wenn man bedenkt, dass Polen nur gut 38 Mill. Einwohner hat. Auch Hans-Werner Sinn, Präsident des ifo Instituts, hat in der jüngsten Vergangenheit überzeugend dargelegt, dass womöglich mehr Menschen auf gepackten Koffern sitzen, als die Prognosen zahlreicher Institute vorhersagen. Er rechnet in der nächsten Dekade mit Millionen von Zuwanderern, gerade auch mit solchen, die bereits migriert sind, etwa nach Spanien, und nun in Folge der Wirtschaftskrise massenhaft arbeitslos geworden sind und buchstäblich weiterziehen.

Welche Prognose sich tatsächlich als zutreffend erweisen wird – Fakt ist: Die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit fällt in eine Zeit, in der Deutschland eine absolute

* Christine Haderthauer ist Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen des Freistaats Bayern.

Sonderstellung in Europa einnimmt: Wir sind die Wachstumslokomotive in Europa. Die deutsche und erst recht die bayerische Wirtschaft boomt. Die Arbeitsmarktsituation ist so gut wie lange nicht mehr. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Arbeitslosenquote 2010 betrug in Deutschland 6,8%, in Bayern 4,5%, in Frankreich 9,7% und in Spanien sogar 20,1%. In Bayern liegt die Quote im April bei gerade mal 3,9%. Und wir haben ein Beschäftigungsniveau wie lange nicht mehr. Die Unternehmen investieren, und die Sparer legen ihr Geld vernünftigerweise weniger in Peripherie, sondern im Herzen Europas an: bei uns in Deutschland. Mobile Arbeitnehmer – das ist beinahe ein Naturgesetz – folgen dem Wachstum und dem Kapital. Deshalb sind der deutsche und zumal auch der bayerische Arbeitsmarkt hoch attraktiv für Arbeitsuchende in ganz Europa.

Für mich als politisch Verantwortliche heißt das: Gerade weil das Bild der Lage so unklar ist, wir aber damit rechnen müssen, dass wir das Ziel von vielen Arbeitssuchenden sein werden, sind wir klug beraten, nicht zur Unzeit eine Debatte über eine noch stärkere Ausweitung der Zuwanderungsregeln zu führen.

Denn Freizügigkeit ist eines der Grundprinzipien des modernen Europas. Sie ist Motor für das Zusammenwachsen in Frieden und Freiheit. Wir haben allen Grund selbstbewusst zu sein, und die Freizügigkeit als Chance zu begreifen. Wir sind ja gerade weil wir stark sind, stärker als die anderen das Ziel von Arbeitsmigration. Dass Menschen zu uns kommen wollen, ist kein schlechtes, sondern ein gutes Zeichen. Die ca. 38 Mill. Menschen im erwerbsfähigen Alter aus den EU-8-Staaten sowie Malta und Zypern sind eine Chance für mehr Wachstum in Bayern und Deutschland. Aber als bayerische Arbeitsministerin trage ich in erster Linie Verantwortung für die in Bayern lebenden Menschen. Mein vorrangiges Ziel ist es daher, das Arbeitspotenzial der Menschen, die bei uns leben, zur Entfaltung zu bringen – insbesondere von Frauen, älteren Menschen, Menschen mit Behinderung und Migranten.

Aus arbeits- und sozialpolitischer Sicht müssen wir fünf Punkte beachten, um die skizzierten Chancen zu nutzen und die damit verbundenen Risiken minimieren zu können:

1. Qualifizierung und Integration müssen Vorrang haben vor Zuwanderung. Freizügigkeit darf nicht als Ventil für die Wirtschaft fungieren, sich um die Herausforderungen der Arbeitswelt 2.0 zu drücken. Wir müssen uns von der Vorstellung verabschieden, dass sich der von manchen beklagte Fachkräftemangel in Luft auflöst. Das gilt insbesondere für die Pflege. Zwar gibt es ab Mai auch für osteuropäische Pflegekräfte keine Beschäftigungshindernisse mehr. Jedoch werden sie unseren wachsenden Fachkräftemangel nicht dauerhaft beheben. Die demographische Entwicklung erleben ja auch alle anderen euro-

päischen Staaten. In anderen Ländern werden deshalb ebenfalls Pflegefachkräfte gesucht. Der richtige Schlüssel sind auch hier ein angemessenes Gehalt und eine höhere gesellschaftliche Wertschätzung für den Dienst am Menschen.

Es bleibt unsere wichtigste Aufgabe, konsequent unsere heimischen Potenziale für den Arbeitsmarkt zu mobilisieren. Und das heißt konkret: Wir müssen in eine altersgerechte, eine familienfreundliche, für Migranten wie Menschen mit Behinderung offene Arbeitswelt investieren.

2. Wir müssen alles tun, um die Fachkräfte, die wir in Deutschland haben, auch zu halten. Dafür ist in einer Marktwirtschaft natürlich in erster Linie das Lohnniveau ausschlaggebend. Meine These ist: Wir haben keinen Fachkräftemangel. Wir haben allenfalls einen Mangel an Arbeitskräften, die bereit sind, zu den Löhnen zu arbeiten, die die Wirtschaft bereit ist, zu zahlen. Diese Konkurrenzsituation hatten wir bei den Arbeitsplätzen, die nicht zwingend ortsgebunden sind, natürlich auch schon vor der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Wir kennen das: Viele Unternehmen verlagerten Arbeit kurzer Hand ins Ausland. Sie gingen zu den ausländischen Arbeitskräften, um Lohnkosten zu sparen. Nun aber ermöglicht die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch bei den ortsgebundenen Tätigkeiten den umgekehrten Weg. Arbeitskräfte können von Unternehmen dorthin entsandt werden, wo Arbeit zu tun ist. Das gilt besonders für die Zeitarbeit. Denn mit Beginn der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit können erstmals auch Zeitarbeitnehmer aus den EU-8-Beitrittsstaaten mit niedrigen Tariflöhnen des Heimatlands legal nach Deutschland entsandt werden. Um dem damit drohenden Lohndumping zu begegnen, haben wir rechtzeitig einen Mindestlohn für die Zeitarbeit auf den Weg gebracht, der auch für ausländische Unternehmen gilt. Die Regelung ist zum 1. Mai 2011 in Kraft getreten. Das Bundesarbeitsministerium kann nun tarifliche Mindeststundenentgelte von 7,79 Euro im Westen und 6,89 Euro im Osten Deutschlands als absolute Lohnuntergrenze für Verleihzeiten und für verleihfreie Zeiten festsetzen, wenn die Tarifvertragsparteien in der Zeitarbeit dies gemeinsam beantragen. Lohndumping und Verdrängungswettbewerb zu Lasten deutscher Geringqualifizierter durch niedrig entlohnte Zeitarbeitskräften aus den EU-8-Staaten sind damit wirksam ein Riegel vorgeschoben. Wir haben damit für die hier lebenden Arbeitnehmer die richtigen Maßnahmen beschlossen.

3. Genauso wichtig ist es aber auch, dafür sorgen, dass wir die Fachkräfte anziehen, die unser Land auch brauchen kann und nicht Gering- oder gar Unqualifizierte. Deutschland ist ein attraktiver Wirtschaftsstandort mit einem hervorragend ausgebauten Sozialsystem. Wir wollen keine Zuwanderung in unsere Sozialsysteme. Entscheidend ist also die Frage, wer kommen wird. Es werden Fachkräfte aus denjenigen Ländern sein, bei denen es ein im EU-Durchschnitt signifikant niedriges Lohnni-

veau bzw. einen Arbeitsmarkt gibt, der infolge mangelnder Dynamik und hoher Arbeitslosenquoten keine nennenswerten Perspektiven bietet. Wir werden uns demnach auf Zuwanderung aus Polen – und sobald auch dort die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt – aus Rumänien und Bulgarien einstellen müssen.

Ein Ansturm an Hochqualifizierten ist dagegen nicht zu erwarten. Die Gründe sind auch nach der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit keine anderen als zuvor: Im Wettbewerb um mobile, hervorragend ausgebildete Spitzenkräfte konkurrieren wir mit unseren Europäischen Nachbarstaaten sowie weltweit – auch und gerade mit den Vereinigten Staaten von Amerika. Und die USA sind traditionell aus vielen, vor allem nichtmonetären Gründen ein attraktives Land für Arbeitsmigranten. So ist insbesondere die Sprachbarriere für die Einwanderung in englischsprachige Länder deutlich niedriger.

Freizügigkeit ernst nehmen heißt, sich als Arbeitsstandort dem Wettbewerb um die besten Arbeitsbedingungen mit den europäischen Nachbarn zu stellen. Es gilt, geeignete Rahmenbedingungen insbesondere für Hochqualifizierte und Facharbeitskräfte zu schaffen. Hier ist in erster Linie die Wirtschaft gefragt.

Eine weitere wichtige Aufgabe ist von der Bundespolitik endlich angegangen worden. Die Politik hat bereits gehandelt und am 23. März 2011 das »Gesetz zur Verbesserung der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen« beschlossen. Dieses Gesetz soll am 1. April 2012 in Kraft treten. Wir gehen von einem Potenzial von bis zu 285 000 Anträgen auf Anerkennung aus. Wir müssen nun dafür sorgen, dass die Umsetzung der Neuregelung in der Praxis unbürokratisch und baldmöglichst realisiert wird.

4. Um alle Potenziale zu heben, müssen wir insbesondere auch die Langzeitarbeitslosigkeit aufbrechen. Die Zuwanderung in den Bereich der Niedrigqualifizierten durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit bringt unsere Langzeitarbeitslosen unter Druck. Dazu kommt, dass Deutschland europaweit die am stärksten verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit hat. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist gerade vor dem Hintergrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine neue Herausforderung, sonst verfestigt sich die bestehende Langzeitarbeitslosigkeit hierzulande noch stärker. Es ist Arbeitsmarktpolitik von gestern zu glauben, es sei damit getan, den Menschen nur einen neuen Job zu vermitteln. Gerade Langzeitarbeitslose brauchen zukünftig einen ganzheitlichen Ansatz. Wir zeigen mit dem Modellprojekt TANDEM in den Städten Nürnberg und Fürth, wie das gehen kann und sind damit bundesweit Vorreiter.
5. Mit der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zum 1. Mai 2011 kommt es zu einer höheren Zuwanderung. Deshalb besteht für eine weitere Lockerung der Zuwanderungsregeln kein Bedarf. Der Bau des Hauses Europa ist ein Jahrhundertprojekt. Um dieses Projekt haben sich viele Personen verdient gemacht – allen voran Helmut Kohl und

Theo Waigel. Aber Europa ist mehr als nur eine Freihandelszone. Die Europäische Union ist ein Meilenstein für eine dauerhafte Friedensordnung. Denn sie ist im Kern eine Werteordnung. Um diese Werte geht es: Um Freiheit und Sicherheit, Wohlstand und Wachstum – auch und gerade im Wettbewerb einer Globalisierten Welt. Ich bin der festen Überzeugung: Wir haben die besten Chancen, den Wandel zum Fortschritt zu machen. Das ist in unser aller Interesse.

Neuerungen bei Hartz IV, beim Wohngeld und bei den Lohnabzügen seit Januar 2011: Auswirkungen auf das Einkommen einzelner Haushaltstypen

Die vom Bundesverfassungsgericht am 9. Februar 2010 geforderten Änderungen an den Regelungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) wurden nach langen politischen Diskussionen am 25. Februar 2011 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Einige der neuen Bestimmungen mussten rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt werden. Auch bei anderen Transferleistungen und bei der Abgabenbelastung der Arbeitnehmer gibt es seit Jahresbeginn eine Reihe von Änderungen. In diesem Beitrag wird beschrieben, wie sich diese Neuerungen auf das verfügbare Einkommen ausgewählter Haushaltstypen auswirken.

Im Folgenden werden die wichtigsten Neuerungen und Änderungen dargestellt, die auf das verfügbare Haushaltseinkommen (insbesondere von Familien mit Kindern) Einfluss haben. Ein Vergleich mit der Situation zum Jahresende 2010, also vor Inkrafttreten der Neuregelungen, zeigt außerdem die konkreten Auswirkungen auf Nettoarbeitslohn und Transfereinkommen. Betrachtet wird die Einkommensspanne von 0 Euro bis 3 000 Euro Bruttomonatsverdienst. In die Analyse einbezogen sind die staatlichen Sozialleistungen, auf die Bezieher niedriger Arbeitseinkommen typischerweise Anspruch haben, also insbesondere die Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende, Kinderzuschlag und Wohngeld. Nicht betrachtet werden können z.B. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (hier haben neben dem Einkommen der Eltern und der Haushaltsgröße die persönlichen Umstände des einzelnen Studierenden – eigenes Einkommen, wohnhaft bei den Eltern oder nicht – sehr starken Einfluss auf die Höhe der Beihilfe) und nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (hier hängt die Leistung nicht vom aktuellen, sondern vom Einkommen einer früher ausgeübten Tätigkeit ab).

Gesetzgebungsverfahren nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 kritisierte das Bundesverfassungsgericht nicht ausdrücklich die konkrete Höhe der Regelleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II, aber die Methode, wie diese Leistungshöhe ermittelt wurde und wie sie an die Einkommensentwicklung angepasst wird. Außerdem beauftragte das

Gericht den Gesetzgeber, unabweisbare laufende Mehraufwendungen aufgrund »atypischer Bedarfslagen« zu berücksichtigen. Besonders kritisierten die Richter die Regelungen für Kinder, da deren Regelsatz durch einen prozentualen Abschlag vom Regelsatz für Erwachsene abgeleitet wurde. Das Bundesverfassungsgericht sprach von »einer freihändigen Setzung ohne empirische und methodische Fundierung. Insbesondere blieben die notwendigen Aufwendungen für Schulbücher, Schulhefte, Taschenrechner etc. unberücksichtigt, die zum existentiellen Bedarf eines Kindes gehören.« Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2010 Neuregelungen zu verabschieden, »ein pflichtwidrig später erlassenes Gesetz« wäre »schon zum 1. Januar 2011 in Geltung zu setzen« (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010).

Da für die stringente Ableitung der Regelsätze umfangreiche Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts nötig waren, kam der Gesetzgebungsprozess erst im Herbst 2010 in Gang. Ein Gesetzentwurf wurde am 26. Oktober 2010 vorgelegt (vgl. Deutscher Bundestag 2010b) und in etwas überarbeiteter Form am 3. Dezember 2010 vom Bundestag beschlossen (vgl. Bundesrat 2010). Hierin wurde insbesondere das Verfahren zur Ermittlung der Regelsätze festgelegt, die Förderung von Kindern und Jugendlichen – unter dem Schlagwort »Leistungen für Bildung und Teilhabe« – neu geregelt und die Erwerbstätigenfreibeträge neu gestaltet. Die nötige Zustimmung des Bundesrats erhielt dieser Gesetzentwurf allerdings nicht, am 17. Dezember 2010 wurde er dort abgelehnt und daraufhin der Vermittlungs-

ausschuss angerufen. Die SPD forderte u.a. die Ausweitung des Personenkreises, der Anspruch auf das Bildungspaket haben sollte, eine Lohnangleichung für Zeitarbeiter und gesetzliche Mindestlöhne. In einem ersten Vermittlungsverfahren konnte keine Übereinkunft erzielt werden, woraufhin die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf in nochmals leicht modifizierter Fassung erneut Bundestag und Bundesrat vorlegte. Nach der Zustimmung im Bundestag am 11. Februar 2011 kam es aber zu keiner neuerlichen Abstimmung im Bundesrat, sondern am selben Tag zu einer zweiten Anrufung des Vermittlungsausschusses. Hier wurde ein Kompromiss erzielt, der am 25. Februar 2011 sowohl vom Bundestag als auch vom Bundesrat gebilligt wurde. Nach Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten wurde das Gesetz am 29. März 2011 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – in weiten Teilen rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Manche Bestimmungen, die nicht Gegenstand des Urteils waren, sind seit April 2011, andere ab 1. Juli 2011 oder auch erst später anzuwenden (vgl. Bundesgesetzblatt 2011).

Die wichtigsten neuen Hartz-IV-Regelungen

- Der Regelsatz für alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene steigt ab 1. Januar 2011 pro Monat um 5 Euro auf 364 Euro.
 - Der Regelsatz für erwachsene Leistungsberechtigte, die als Ehegatten, Lebenspartner oder in eheähnlicher oder lebenspartnerschaftsähnlicher Gemeinschaft einen gemeinsamen Haushalt führen beträgt ab Januar 2011 jeweils 328 Euro pro Monat.
 - Die monatlichen Regelsätze für Kinder bleiben bei 215 Euro (bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres), 251 Euro (vom Beginn des siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres) und 287 Euro (vom Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres). Hier hatte die Neuberechnung zu niedrigeren Werten geführt (213 Euro, 242 Euro und 275 Euro pro Monat), weshalb die vorherigen Sätze im Sinne einer Bestandsschutzregel beibehalten wurden.
 - Für Kinder und Jugendliche wird ein Paket eingeführt, um die Bildungschancen gezielt zu erhöhen und Teilhabe am kulturellen und gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Konkret werden als Bedarf anerkannt:
 - Aufwendungen für Klassenfahrten und eintägige Schulausflüge,
 - Mehraufwendungen für die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung,
 - Aufwendungen für Fahrtkosten zur Schule,
 - Aufwendungen für eine angemessene Lernförderung (Nachhilfeunterricht),
 - Mitgliedsbeiträge in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit bzw. Unterrichtskosten beispielsweise für Musikunterricht oder Kosten für die Teilnahme an Freizeiten von insgesamt 10 Euro monatlich.
- Diese Bedarfe werden teils durch personalisierte Gutscheine, teils durch Direktzahlungen an den Anbieter der Leistung oder aber auch durch Geldzahlungen an den Haushalt (in der Nomenklatur des Sozialgesetzbuches: Bedarfsgemeinschaft) des Berechtigten erbracht. Anspruch auf diese Leistungen haben nicht nur die Kinder von Hartz-IV-Empfängern, sondern auch Kinder in Familien, die Wohngeld beziehen oder einen Anspruch auf den Kinderzuschlag haben. Zusätzlich werden 100 Euro pro Jahr für die Grundausstattung mit Schulbedarf gewährt; diese Leistung, die bisher schon an Kinder in Hartz-IV-Bedarfsgemeinschaften und für Empfänger von Kinderzuschlag gezahlt wurde, wird nun ausgeweitet auf Kinder in Wohngeldhaushalten.
- Die Anrechnung von selbst erzieltm Arbeitseinkommen auf den Leistungsanspruch wird entschärft. Es bleibt beim bisherigen Grundfreibetrag von 100 Euro monatlich, doch werden nun für den Teil des Bruttomonatsverdiensts, der 100 Euro übersteigt und nicht mehr als 1 000 Euro beträgt, 20% abgezogen. Bisher lag dieser Schwellenwert bei 800 Euro. Für den Teil des Bruttomonatsverdiensts, der 1 000 Euro übersteigt und nicht mehr als 1 200 Euro (für Kinderlose) bzw. 1 500 Euro (Hilfebedürftige mit mindestens einem Kind) beläuft sich der Abzug auf 10%. Für höhere Einkommen als 1 200 Euro bzw. 1 500 Euro brutto im Monat bleibt es bei der vollständigen Anrechnung. Diese Regelung tritt zum 1. Juli 2011 in Kraft.¹
 - Die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen erfolgt künftig jeweils zum 1. Januar eines Jahres, wobei in einem Mischindex sowohl die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen – mit einem Gewicht von 70% – als auch die Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft – mit einem Gewicht von 30% – in die Berechnung des Anpassungssatzes eingehen. Betrachtet wird dabei jeweils die Veränderung in dem Zwölfmonatszeitraum, der zum 30. Juni vor dem Anpassungstermin endet im Vergleich zu dem davorliegenden Zwölfmonatszeitraum. Davon abweichend wird der Regelsatz am 1. Januar 2012 zusätzlich angehoben. Damit wird der Verschiebung des Anpassungstermins vom 1. Juli (wie bisher) auf den 1. Januar (zukünftig) Rechnung getragen, indem der Anstieg des genannten Mischindex im Zeitraum 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010 verglichen mit dem Jahresdurchschnitt 2009 (+ 0,75%) Berücksichtigung findet. Unter Anwendung einer festgelegten Rundungsregel bedeutet das, dass

¹ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bezifferte die Kosten für diese Änderung langfristig mit 242 Mill. Euro pro Jahr (vgl. Bruckmeier et al. 2010, 5).

der Regelsatz für alleinstehende oder alleinerziehende Erwachsene zum Jahresbeginn 2012 zunächst von 364 Euro auf 367 Euro monatlich steigt, ehe zusätzlich die normale Anpassung berechnet wird. Die faktischen Regelsätze für Kinder (je nach Alter 215 Euro, 251 Euro und 287 Euro) werden erst dann erhöht, wenn sich durch die Fortschreibung der rechnerisch ermittelten Regelsätze (213 Euro, 242 Euro bzw. 275 Euro) höhere Werte ergeben.

Daneben gibt es weitere Regelungen, die beispielsweise die Zuständigkeiten und die Finanzierung zwischen Bund, Kommunen und Jobcentern festlegen.

Änderungen beim Wohngeld sowie bei den Sozialabgaben und den Steuern auf Arbeits-einkommen

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 wurde die Berücksichtigung von Heizkosten beim Anspruch auf Wohngeld zum 1. Januar 2011 wieder abgeschafft. Diese Regelung war erst im Jahr 2009 eingeführt worden. Zur Begründung wurde im Gesetzentwurf angeführt, dass die warmen Nebenkosten zwar von Mitte 2007 bis Mitte 2008 um 22% gestiegen seien, seitdem aber wieder um 14% gesunken seien. »Daher ist insoweit die Rückführung auf das früher geltende Recht zur Haushaltskonsolidierung angemessen.« (vgl. Deutscher Bundestag 2010a, 52). Anerkannt wurden in den Jahren 2009 und 2010 für Alleinstehende 24 Euro, für Zwei-Personen-Haushalte 31 Euro und für jede weitere Person im Haushalt zusätzliche 6 Euro pro Monat. Da der Anspruch auf Wohngeld direkt von der Höhe der anerkannten Wohnkosten abhängt, bedeutet dies eine faktische Wohngeldkürzung ab Jahresbeginn 2011.

Die Belastung von Arbeitseinkommen mit Sozialversicherungsbeiträgen hat sich mit dem Jahresbeginn 2011 in mehrfacher Hinsicht geändert. So ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung von insgesamt 14,9% auf 15,5% gestiegen; der Arbeitnehmerbeitrag wurde von 7,9% auf 8,2% angehoben, der Arbeitgeberbeitrag von 7,0% auf 7,3%. Außerdem ist der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung auf 3,0% festgesetzt worden (im Vorjahr 2,8%), er ist jeweils hälftig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlen. Schließlich wurde die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der Pflegeversicherung von 3 750 Euro monatlich auf 3 712,50 Euro monatlich gesenkt. Im hier betrachteten Einkommensspektrum ist die Beitragsbemessungsgrenze allerdings irrelevant.

Eine geringfügige Entlastung ergibt sich für Arbeitnehmer hingegen bei der Lohnsteuer. Zum einen werden Rentenversicherungsbeiträge seit 2005 Jahr für Jahr sukzessive

stärker von der Besteuerung freigestellt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2005). So werden im Jahr 2011 mit 72% der gesamten Rentenversicherungsbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) 2 Prozentpunkte mehr bei der Besteuerung angerechnet als 2010. Zum zweiten vermindert die Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung ebenfalls direkt die Bemessungsgrundlage für die Steuerberechnung (vgl. Bundesgesetzblatt 2009). Diese beiden Effekte haben aber jeweils nur eine relativ geringe Bedeutung, die Entlastung beläuft sich bei den betrachteten Einkommen auf weniger als 10 Euro monatlich.

Berechnung des Haushaltsnettoeinkommens

In den nachfolgenden Modellrechnungen für einzelne Typen von Bedarfsgemeinschaften werden folgende Einnahmequellen berücksichtigt:

- Einkommen aus einer geringfügigen oder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung,
- Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende und ihre Familienangehörigen, also Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und die Leistungen für Bildung und Teilhabe,
- Kindergeld (monatlich 184 Euro für das erste und für das zweite Kind, 190 Euro für das dritte Kind),
- Kinderzuschlag (bis zu 140 Euro monatlich pro Kind),
- Wohngeld (individuell nach Haushaltsgröße, Miethöhe, Alter der Wohnung und Wohnort).

Die Berechnungen basieren auf einigen allgemeinen Festlegungen und Annahmen. Diese sind insbesondere:

- in jedem Haushalt gibt es einen Erwerbstätigen, der – je nach der betrachteten Einkommenshöhe – entweder eine geringfügig entlohnte oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübt,
- alleinerziehende Eltern haben Anspruch auf Mehrbedarf beim Lebensunterhalt im Rahmen der Grundsicherung², ein sonstiger Anspruch auf Mehrbedarf (beispielsweise als werdende Mutter, wegen Behinderung oder wegen einer medizinisch notwendigen kostenaufwändigen Ernährung) besteht nicht,
- das Alter der Kinder wird von Fall zu Fall gewählt, um den unterschiedlichen altersabhängigen Bestimmungen nach dem Wohngeldrecht und der Grundsicherung für Arbeitsuchende gerecht zu werden. Bei Kindern im Alter zwischen sechs und 14 Jahren ist unterstellt, dass sie zur Schule gehen. Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden wie erwähnt teilweise in Form von Gutscheinen etc. gewährt. Um einen plausiblen Gegenwert dafür zu

² In Höhe von 36% der Regelleistung, vgl. § 21 SGB II.

- berücksichtigen, wird für alle Schulkinder einheitlich ein Betrag von 40 Euro monatlich angesetzt³,
- die Steuerabzüge vom Lohn erfolgen für Alleinstehende nach Lohnsteuerklasse I, für Ehepaare mit Kindern nach Lohnsteuerklasse III, für Alleinerziehende nach Lohnsteuerklasse II; außerdem werden Kinderfreibeträge nach der Anzahl der Kinder berücksichtigt und Kirchensteuer entsprechend dem bayerischen Kirchensteuersatz (8%) abgeführt. Werbungskosten werden in Höhe des Pauschalbetrages (920 Euro pro Jahr) berücksichtigt,
 - die Beiträge zur Sozialversicherung richten sich nach den gegenwärtigen Beitragssätzen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeitnehmeranteil 9,95%), der sozialen Pflegeversicherung (für Arbeitnehmer mit Kind: 0,975%; für Kinderlose: 1,225%), der Arbeitslosenversicherung (1,5%) und der gesetzlichen Krankenversicherung (Arbeitnehmeranteil 8,2%),
 - die Haushalte haben jeweils typische Aufwendungen für Wohn- und Heizbedarf. Als Referenzgröße werden hier die durchschnittlichen Ausgaben für Kaltmiete und für Heizkosten von Sozialhilfeempfängerhaushalten angesetzt, wie sie im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung genannt sind⁴,
 - die Kaltmiete liegt stets unter den örtlichen Höchstbeträgen nach den Wohngeldtabellen.⁵

Es wird unterstellt, dass die Bedarfsgemeinschaften ihre Ansprüche auf Sozialleistungen in vollem Umfang geltend ma-

chen. In den Fällen, in denen Anspruch auf Grundsicherung bzw. alternativ auf Wohngeld und (bei Familien mit Kindern) auf Kinderzuschlag besteht, wurde jeweils die Variante gewählt, die zu einem höheren Haushaltsnettoeinkommen führt.

Die Berechnungen zielen auf das Monatseinkommen ab, für einen größeren Zeitraum geleistete Einmalzahlungen (wie die genannten Aufwendungen für die Schulausstattung) werden auf Monatswerte umgerechnet. Das Bruttoarbeitseinkommen wird in den Abbildungen jeweils mit einer Schrittweite von 50 Euro dargestellt, im Text werden – wenn es zur Beschreibung von Einkommensgrenzen nötig ist – auch genauere Angaben gemacht. Der zeitliche Bezug ist das dritte Vierteljahr 2011 (also mit den neuen Regeln zur Einkommensanrechnung) und zum Vergleich das Jahresende 2010.

Einkommensabhängigkeit von Sozialleistungen

Bei Sozialtransfers ist die Höhe der staatlichen Leistung häufig davon abhängig, ob und – falls ja – in welchem Ausmaß eigenes Einkommen (oder gegebenenfalls auch Vermögen⁶) zur Bestreitung des Lebensunterhaltes vorhanden ist. Hinzu kommen andere Größen (wie das Alter der Familienmitglieder oder die Mietkosten), die Einfluss auf die Höhe der Leistung haben können. Auch gibt es Regelungen, die den gleichzeitigen Bezug bestimmter Sozialleistungen unterbinden; so haben Empfänger von Hartz-IV-Leistungen keinen Anspruch auf Wohngeld. Von den hier betrachteten Transferleistungen sind die Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende, das Wohngeld und der Kinderzuschlag einkommensabhängig. Die Einkommensanrechnung bei den Hartz-IV-Leistungen wurde oben beschrieben (zur Bedeutung der Erwerbstätigkeit siehe den Kasten »Erwerbstätigkeit von Leistungsbeziehern«). Sie führt dazu, dass ein Arbeitsverdienst von 100 Euro monatlich das Nettoeinkommen um ebenfalls 100 Euro erhöht, eine geringfügige Beschäftigung zum Monatslohn von 400 Euro lässt das verfügbare Einkommen um insgesamt 160 Euro steigen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die mit 1 000 Euro im Monat entlohnt wird, um 280 Euro. Höhere Verdienste bringen nur noch einen geringfügigen Nettozuwachs. Die Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag ist so ausgestaltet, dass eine Einkommenssteigerung (netto) um 10 Euro monatlich eine Reduktion der Transferleistung um 5 Euro monatlich bewirkt. Bezogen auf das Bruttoeinkommen kann eine Größenordnung von 30 Euro Kürzung des Kinderzuschlags auf 100 Euro Bruttoeinkommenszuwachs angegeben werden, beim Wohngeld ist es unge-

³ Berücksichtigt sind hierbei Aufwendungen für die Schulausstattung, Aufwendungen für Mitgliedsbeiträge in Vereinen bzw. Kosten für Musikunterricht o.Ä. und Aufwendungen für Mittagsverpflegung. Der Betrag von 40 Euro pro Monat setzt sich so zusammen: 1. Aufwendungen für die Schulausstattung in Höhe von 100 Euro im Jahr (diese werden laut Gesetz als Geldleistungen in zwei Teilbeträgen von 70 Euro im August und 30 Euro im Februar erbracht); 2. Aufwendungen in Höhe von 10 Euro monatlich für Mitgliedsbeiträge in Vereinen bzw. Kosten für Musikunterricht o.Ä. (diese Aufwendungen werden durch personalisierte Gutscheine oder Direktzahlung an den Anbieter erbracht), der Betrag von 10 Euro pro Monat ist im Gesetz als Gesamtgröße für derartige Leistungen festgelegt; 3. Aufwendungen für Mittagsverpflegung (diese Aufwendungen werden ebenfalls durch personalisierte Gutscheine oder Direktzahlung an den Anbieter erbracht) in Höhe von 26 Euro monatlich. Im Gesetz wird dieser Betrag in der Übergangsregelung für den Zeitraum Januar bis März als monatlicher Erstattungsbetrag festgelegt. Unter der Annahme, dass die Schulverpflegung in zehn vollen Monaten pro Jahr in Anspruch genommen wird, ergeben sich also jährlich 100 Euro + 12*10 Euro + 10*26 Euro = 480 Euro, was im Monatsdurchschnitt 40 Euro sind. Hingegen werden keine Kosten für Nachhilfeunterricht, für die Fahrt zur Schule und für Schulausflüge angesetzt, weil diese Aufwendungen sehr von der individuellen Situation abhängig sind. Die Kosten für das Bildungspaket (einschließlich Verwaltungskosten und Übernahme der Kosten für die Warmwasseraufbereitung betragen derzeit 1,6 Mrd. Euro pro Jahr (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011a). Davon profitieren 2,5 Mill. Kinder (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011b). Veranschlagt man die Aufwendungen für Verwaltung und für die Warmwasseraufbereitung auf ein Viertel der Gesamtkosten, so errechnet sich ebenfalls ein Aufwand von 40 Euro pro Kind und Monat.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2008a, 202). Die dort zum Stand Januar 2008 ausgewiesenen Werte wurden bis zum Stand Dezember 2010 fortgeschrieben mit der Preisentwicklung von Wohnungsmieten bzw. von Strom, Gas und anderen Brennstoffen aus der Verbraucherpreisstatistik (Statistisches Bundesamt 2011, 20, 22).

⁵ Nach der ortsüblichen Miethöhe werden im Wohngeldgesetz die Gemeinden in sechs Stufen eingeteilt.

⁶ Bei den Beispielrechnungen wurde davon ausgegangen, dass das Vermögen der betrachteten Bedarfsgemeinschaften die Freigrenzen nicht überschreitet.

fähr gleich viel.⁷ Dagegen sind die Leistungen für Bildung und Teilhabe – wenn Anspruch darauf besteht – unabhängig vom Einkommen. Auch das Kindergeld wird als Transferleistung unabhängig vom Einkommen in gleich bleibender Höhe gezahlt. Da aber im Rahmen der Besteuerung des Kindergeldbeziehers automatisch geprüft wird, ob die Steuerbelastung bei Berücksichtigung des Kinderfreibetrags (4 368 Euro jährlich) und des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder den Ausbildungsbedarf (2 640 Euro jährlich) günstiger ist, steigt die Leistung de facto bei sehr hohen Einkommen an.

Zusammensetzung des Haushaltsnettoeinkommens: Ein Fallbeispiel

Am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern sollen die Komponenten des so bestimmten Haushaltsnettoeinkommens in Abhängigkeit vom Bruttomonatsverdienst (unter Anwendung der Hinzuverdienstregeln ab dem zweiten Halbjahr 2011) detailliert beschrieben werden.

Der Grundbedarf für eine Bedarfsgemeinschaft dieses Typs (ein Kind unter sechs Jahren, ein Schulkind mit sechs bis unter 14 Jahren) beträgt derzeit im Durchschnitt monatlich 1 754 Euro. Er setzt sich zusammen aus den Regelleistungen für die zwei Erwachsenen (jeweils 328 Euro), die zwei Kinder (251 Euro bzw. 215 Euro), dem Bedarf für Bildung und Teilhabe für das Schulkind (40 Euro) und den Kosten für die Unterkunft. Dafür sind durchschnittlich 592 Euro anzusetzen, davon 495 Euro für die Miete und 97 Euro für Heizkosten. Haben die Eltern kein eigenes Arbeitseinkommen, beträgt das verfügbare Einkommen der Familie

monatlich also 1 754 Euro und setzt sich zusammen aus 368 Euro Kindergeld und 1 386 Euro Grundsicherungsleistungen.

Sofern ein Elternteil Arbeitseinkommen hat, ist dieses auf den Anspruch auf Grundsicherungsleistungen anzurechnen. Wie oben erwähnt, sind die ersten 100 Euro pro Monat frei, d.h. ein Arbeitseinkommen von 100 Euro führt zu einem Haushaltsnettoeinkommen von 1 854 Euro im Monat. Von 100 Euro bis 1 000 Euro Monateinkommen sind 20% anrechnungsfrei, bei einem Bruttolohn von 1 000 Euro resultiert also mit weiteren 180 Euro (= 20% von 900 Euro) anrechnungsfreiem Verdienst ein Haushaltsnettoeinkommen von 2 034 Euro. Arbeitseinkommen oberhalb von 1 000 Euro bis – im Fall von Hilfebedürftigen mit mindestens einem Kind – 1 500 Euro ist nur noch zu 10% anrechnungsfrei. Anspruch auf Grundsicherungsleistungen besteht damit zunächst einmal grundsätzlich bis das eigene Einkommen, das sich aus Nettolohn und Kindergeld zusammensetzt, 2 084 Euro (= 1 754 Euro Euro Grundbedarf + 100 Euro + 180 Euro + 50 Euro Freibeträge) übersteigt. Das ist bei einem Bruttolohn von 2 269 Euro monatlich der Fall (Nettolohn 1 716,36 Euro + Kindergeld 368 Euro = 2 084,36 Euro).

Als Rahmenbedingung für den Bezug von Kinderzuschlag ist bei diesem Familientyp zu beachten, dass der Bedarf für die Erwachsenen – unter Berücksichtigung eines Anteils von 71,1% an den Miet- und Heizaufwendungen des Haushalts nach dem Existenzminimumbericht⁸ – 1 076,89 Euro monatlich beträgt (Regelsatz 2*328 Euro, 420,89 Euro Anteil an den Kosten der Unterkunft). Bei einem Bruttomonatslohn von 1 802 Euro beträgt das zu berücksichtigende Einkommen der

⁷ Zu den Details der Einkommensanrechnung vgl. Meister (2008 und 2009).

⁸ Vgl. §6a, Bundeskindergeldgesetz und Deutscher Bundestag (2008b, 6).

Kasten

Erwerbstätigkeit von Leistungsbeziehern

Grundsätzliche Zielsetzung bei der Gewährung von Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige ist die Aufnahme einer Beschäftigung. In § 1 des SGB II wird formuliert:

»Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen

1. zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und
2. zur Sicherung des Lebensunterhalts«.

Außerdem heißt es dort: »die Leistungen ... sind insbesondere darauf auszurichten, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird«.

Vor den Neuerungen waren im November 2010 von den 4,7 Mill. erwerbsfähigen Leistungsbeziehern knapp 1,4 Mill. erwerbstätig, also rund 30% (Bundesagentur für Arbeit 2011b, 21). Auffallend ist, dass knapp die Hälfte der Erwerbstätigen geringfügig beschäftigt ist. Diese Beschäftigungsverhältnisse sind mit einem Anteil von 57% vor allem bei Single-Bedarfsgemeinschaften dominierend, während bei Paaren mit Kindern nur 41% auf diese Beschäftigungsform entfallen.

Was die Beendigung des Leistungsbezugs durch die Aufnahme einer Beschäftigung angeht, ist der Erfolg aber noch nicht sehr überzeugend. So waren im Dezember 2007 78% der Leistungsbezieher mindestens zwölf Monate ununterbrochen im Leistungsbezug, und etwa 40% der Personen, die den Leistungsbezug beendet hatten, waren spätestens nach einem Jahr von neuem auf Unterstützung angewiesen (Graf und Rudolph 2009, 1). Was die überwiegende Erwerbsform der geringfügigen Beschäftigung anbetrifft, so zeigt sich, dass Erwerbstätige mit einem Arbeitslohn bis 400 Euro nahezu genauso selten den Leistungsbezug beenden wie Leistungsbezieher ohne Einkommen (Bundesagentur für Arbeit 2010, 17f.).

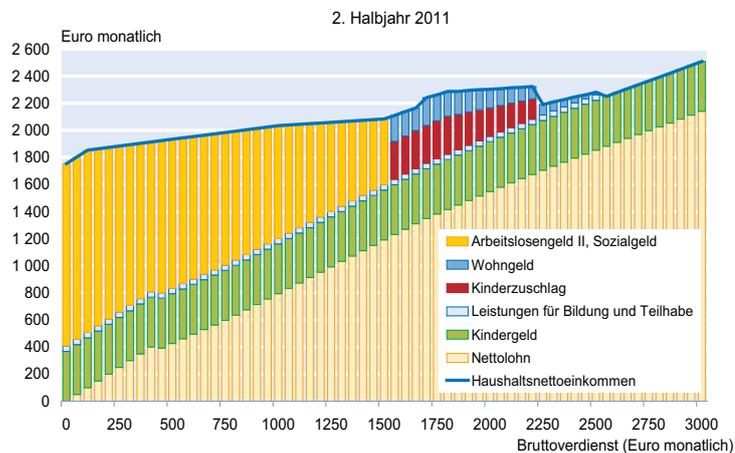
Eltern 1 086,84 Euro (netto 1 416,84 Euro, abzüglich Freibeträge von 100 Euro + 180 Euro + 50 Euro). Da dies den genannten Betrag von 1 076,89 Euro um weniger als 10 Euro überschreitet, wird der Kinderzuschlag noch nicht gekürzt. Der volle Gesamtkinderzuschlag in Höhe von 280 Euro im Monat steht der Familie also zu, wenn der Bruttomonatslohn zwischen 900 Euro (Mindestgrenze) und 1 802 Euro liegt. Die Höchstgrenze für den Bezug von Kinderzuschlag markiert ein zu berücksichtigendes Einkommen der Erwachsenen von 1 356,89 Euro. Der Wert ist definiert als Summe aus elterlichem Bedarf (1 076,89 Euro) und Betrag des vollen Gesamtkinderzuschlags (280 Euro). Diese Grenze wird mit einem Bruttomonatsverdienst von 2 221 Euro überschritten (zu berücksichtigendes Einkommen 1 357,09 Euro = Nettolohn 1 687,09 Euro, – Freibeträge 330 Euro), bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 2 220 Euro beträgt das zu berücksichtigendes Einkommen hingegen gerade 1 356,46 Euro und es besteht damit ein Anspruch auf 145 Euro Kinderzuschlag monatlich (= 280 Euro – 27*5 Euro).

Wohngeld kann dieser Haushalt erhalten, wenn der Bruttomonatsverdienst nicht höher als 2 533 Euro ist. Als Nebenbedingung dürfen keine Grundsicherungsleistungen bezogen werden. Da nur entweder Grundsicherungsleistungen oder Kinderzuschlag und Wohngeld bezogen werden kann, stellt sich die Situation zusammenfassend so dar, dass eine Familie mit zwei Kindern (eines unter sechs Jahren, eines mit sechs bis unter 14 Jahren) und durchschnittlichen Aufwendungen für Unterkunftskosten an einkommensabhängigen Transferleistungen beziehen kann:

Grundsicherungsleistungen (einschließlich Leistungen für Bildung und Teilhabe): bei einem Bruttomonatslohn von 0 Euro bis 1 500 Euro, Kinderzuschlag (zuzüglich Leistungen für Bildung und Teilhabe): bei einem Bruttomonatslohn von 1 501 Euro bis 2 220 Euro, Wohngeld (zuzüglich Leistungen für Bildung und Teilhabe, aber nicht, wenn diese bereits durch den Bezug von Kinderzuschlag erbracht werden): bei einem Bruttomonatslohn von 1 575 Euro bis 2 533 Euro.

Die Rechenergebnisse (vgl. Abb. 1) zeigen, wie die einzelnen Sozialleistungen und der Nettolohn abhängig vom Bruttoverdienst zum Haushaltsnettoeinkommen beitragen. Im Kurvenverlauf sind einige Knicke und Sprünge zu erkennen. Zunächst ist er von den Regeln zur Einkommensanrechnung bei den Grundsicherungsleistungen geprägt: Nichtanrechnung des Einkommens bis 100 Euro, ein Transferentzug von 80% im Einkommensbereich von 100 Euro bis 1 000 Euro und einer von 90% über 1 000 Euro. Da die kumulierte Transfer-

Abb. 1
Komponenten des Haushaltsnettoeinkommens
Ehepaar mit zwei Kindern (eines unter 6 Jahren, eines mit 6 bis unter 14 Jahren)



entzugsrate von Kinderzuschlag und Wohngeld zunächst (Bereich mit konstantem Gesamtkinderzuschlag) deutlich geringer als 90% ist, steigt das Haushaltsnettoeinkommen wieder steiler, sobald diese Leistungen bezogen werden können. Bei weiter steigendem Arbeitseinkommen ist auch ein Niveausprung nach oben (bei einem Bruttolohn von 1 750 Euro) und zwei Niveausprünge nach unten (bei 2 250 Euro bzw. 2 550 Euro brutto) zu sehen. Ersterer ist auf die Einkommensregeln beim Wohngeld zurückzuführen, denn an dieser Stelle beginnt in Steuerklasse III die Besteuerung, wodurch dem Haushalt bei der Wohngeldberechnung ein geringeres Einkommen mit entsprechend größerem Wohngeldanspruch zugeordnet wird. Ursache für den ersten der genannten Rückgänge sind die Bestimmungen beim Kinderzuschlag. Liegt die Familie direkt an der Einkommenshöchstgrenze, wird noch ein Gesamtkinderzuschlag von 145 Euro geleistet, wird die Grenze knapp übertroffen, geht sie leer aus. Das bedeutet bei einem minimalen Mehrverdienst also 145 Euro netto weniger. Der letzte – kleinere – Rückgang der Einkommenskurve rührt daher, dass der Wohngeldanspruch und damit auch die Leistungen für Bildung und Teilhabe entfallen.

Bei anderen Vorgaben für das Alter der Kinder oder die Höhe der Miet- und Heizkosten ergeben sich zwar abweichende Einkommenskurven, die Verläufe weisen aber stets Knicke und einen Buckel auf.⁹ Durch die Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe zugunsten von Kindern in bedürftigen Familien ist sogar eine Verschärfung eingetreten. Da es für diese Leistungen keine schrittweise Kürzung bei steigendem Einkommen gibt, kommt es zu einem schlagartigen Wegfall der gesamten Ansprüche, was bei Erreichen der individuellen Einkommensobergrenze für den Bezug der

⁹ Einige Rechenvarianten sind dargestellt in Meister (2009, 24–26) zum Rechtsstand des 3. Vierteljahres 2009.

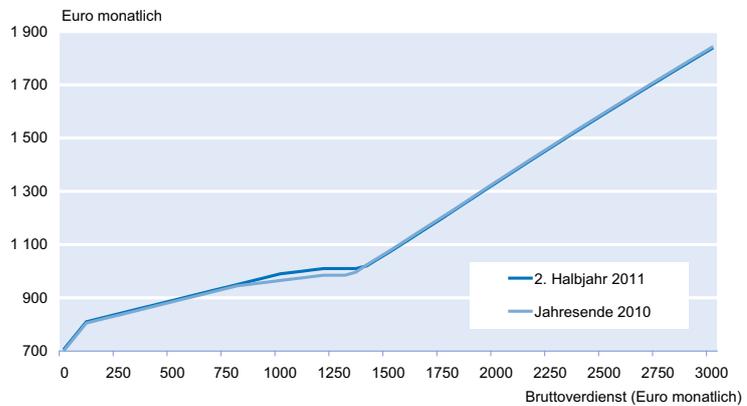
relevanten Transferleistung (in der Regel ist es das Wohngeld) zu einem spürbaren Rückgang des Haushaltsnettoeinkommens führen kann. Besteht z.B. für drei Kinder in einer Familie Anspruch auf derartige Leistungen, so lässt sich der Gegenwert auf etwa 120 Euro monatlich beziffern (vgl. Fußnote 3), selbst wenn kein Nachhilfeunterricht nötig ist und keine Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten anfallen.

Einkommensvergleich mit dem Jahresende 2010

Die Änderungen bei den Abgaben vom Arbeitslohn und den Sozialleistungen seit Jahresbeginn wirken sich auf die einzelnen Haushaltstypen ganz unterschiedlich aus. Von den geringfügigen Steuerentlastungen profitieren naturgemäß die Haushalte mit einer hohen Steuerbelastung überproportional, also Beziehende höherer Einkommen (die hier nicht näher betrachtet werden). Die Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge betrifft hingegen alle Lohnempfänger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Belastung nimmt bei Bruttolöhnen oberhalb von 800 Euro monatlich bis zur Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung proportional zum Lohn zu. Die neuen Leistungen für Bildung und Teilhabe wiederum kommen nur Familien mit Kindern zugute. Schließlich trifft die faktische Kürzung des Wohngelds Haushalte mit Einkommen oberhalb des Anspruchs auf Grundsicherungsleistungen.

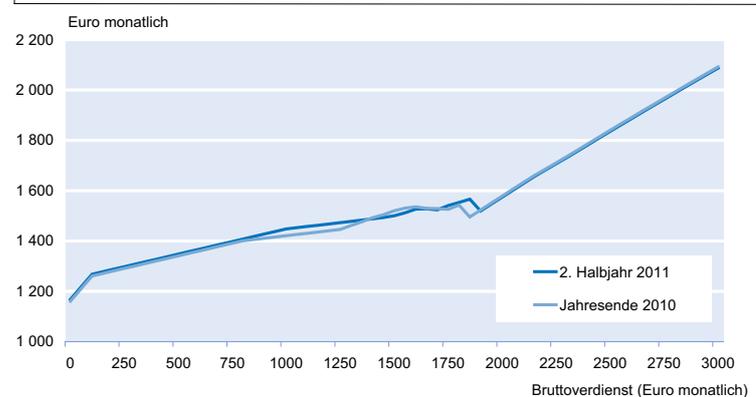
Die Ergebnisse für fünf verschiedene Haushaltstypen zeigen die Abbildungen 2a bis 2e. Das monatliche Bruttoarbeitseinkommen wird jeweils zwischen 0 Euro und 3 000 Euro mit einer Schrittweite von 50 Euro dargestellt. Bei Bedarfsgemeinschaften mit zwei oder mehr Kindern sind deutliche Einkommensunterschiede zwischen dem Jahresende 2010 und dem 3. Vierteljahr 2011 festzustellen, bei Singles sind die Veränderungen lediglich marginal. Die Differenzen variieren allerdings je nach Einkommenshöhe erheblich. Haben die Haushalte kein eigenes Einkommen, dann ergibt sich der Zuwachs aus den höheren Regelsätzen in der Grundsicherung und, falls Schulkinder in der Bedarfsgemeinschaft leben, aus den neuen speziellen Leis-

Abb. 2a
Haushaltsnettoeinkommen
Alleinstehende Person



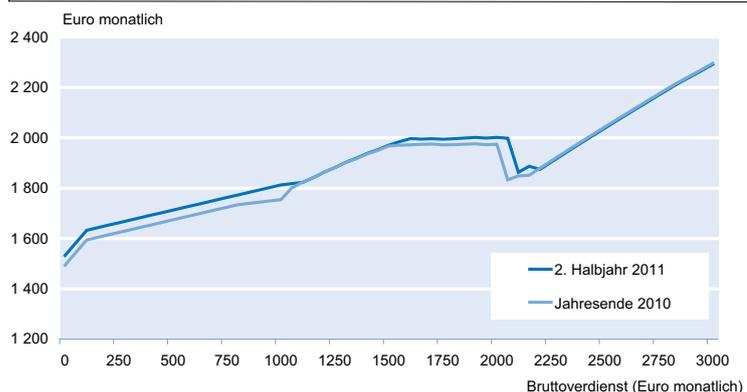
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2b
Haushaltsnettoeinkommen
Alleinerziehende/r mit einem Kind (unter 6 Jahren)

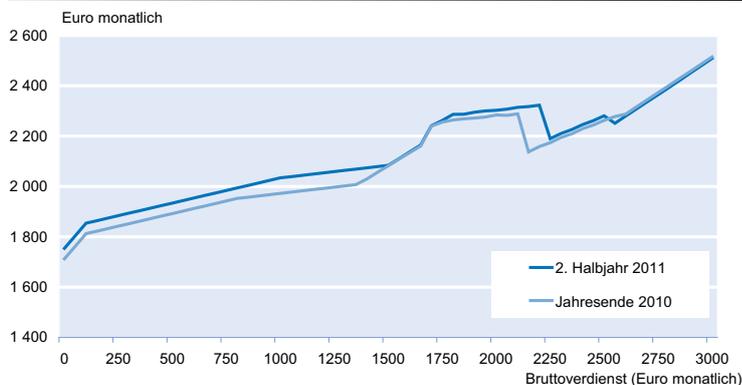


Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

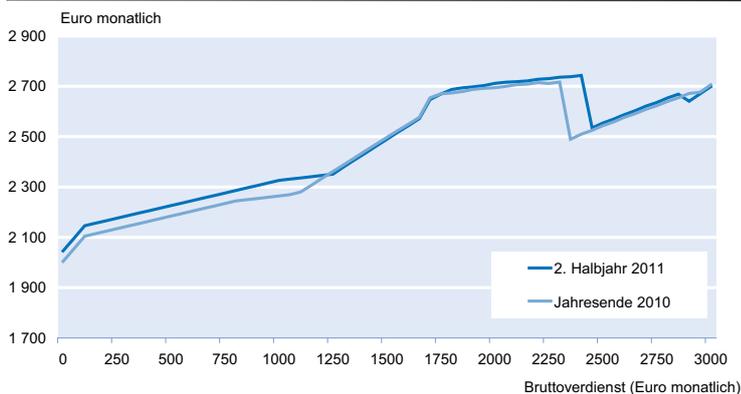
Abb. 2c
Haushaltsnettoeinkommen
Alleinerziehende/r mit zwei Kindern (eines unter 6 Jahren, eines mit 6 bis unter 12 Jahren)



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2d**Haushaltsnettoeinkommen****Ehepaar mit zwei Kindern** (eines unter 6 Jahren, eines mit 6 bis unter 14 Jahren),
ein Erwerbstätiger

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2e**Haushaltsnettoeinkommen****Ehepaar mit drei Kindern** (zwei unter 6 Jahren, eines mit 6 bis unter 14 Jahren),
ein Erwerbstätiger

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

tungen für Bildung und Teilhabe. Am oberen Ende der hier gezeigten Einkommensskala (Bruttomonatslohn von 3 000 Euro) haben die Haushalte sämtlich keinen Anspruch mehr auf einkommensabhängige Transfers, die Differenzen erklären sich nun aus dem Saldo aus höheren Sozialversicherungsbeiträgen und geringeren Steuern.

Während die Einkommenskurve für Singles einen relativ glatten Verlauf aufweist (vgl. Abb. 2a), sind bei Familien mit Kindern Ausbuchtungen, Einschnitte und scharfe Knicke im Kurvenverlauf zu sehen (vgl. Abb. 2b bis 2e). Diese Unregelmäßigkeiten sind auf eine Vielzahl von Einzelbestimmungen beim Bezug der betrachteten Transferleistungen zurückzuführen. So bringt der Kinderzuschlag – der auffällige Buckel in den Abbildungen 2c bis 2e – in einer recht eng begrenzten Spanne des Bruttoverdiensts einen deutlichen Effekt für das Haushaltsnettoeinkommen. Die Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag ist allerdings so gestaltet, dass er bei steigendem Einkommen zunächst bis zum Er-

reichen einer spezifischen Einkommensschwelle auf die Hälfte reduziert wird und dann bei Überschreiten des Schwellenwerts abrupt entfällt. Das führt zu einem spürbaren Einkommensverlust, der umso größer ist, je mehr Kinder im Haushalt leben. Auch der kumulative Wegfall von Wohngeld und Leistungen für Bildung und Teilhabe ist als Einschnitt in den Einkommenskurven deutlich zu sehen.

Die neuen Bestimmungen zur Anrechnung des Arbeitseinkommens auf die Grundsicherungsleistungen machen sich ab einem Bruttomonatsverdienst von 800 Euro bemerkbar und erreichen mit einem Plus von netto 20 Euro bei einem Bruttoverdienst von 1 000 Euro das Maximum (statt bisher 20 Euro (= 10%) bleiben künftig 40 Euro (= 20%) des Verdiensts zwischen 800 Euro und 1 000 Euro frei). Dieser Gewinn von 20 Euro bleibt erhalten, bis er ab 1 200 Euro (Leistungsempfänger ohne Kinder) bzw. 1 500 Euro (Leistungsempfänger mit mindestens einem Kind) Bruttoverdienst mit der einsetzenden Vollarrechnung des Einkommens abgeschmolzen wird.

Wie die einzelnen Komponenten zur Veränderung des Haushaltsnettoeinkommens beitragen, wird beispielhaft in den Abb. 3a und 3b dargestellt. Abb. 3a zeigt die Situation für eine alleinstehende Person. Diesem Haushaltstyp gehören aktuell mit rund 56% aller Bedarfsgemeinschaften der weit dominierende Teil aller Empfängerhaushalte von Grundsicherungsleistungen an (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011a, 75). In Abb. 3b werden die Verhältnisse für die oben schon betrachtete Familie mit zwei Kindern gezeigt.

Der Regelsatz für einen alleinstehenden Erwachsenen wurde um 5 Euro monatlich angehoben; dementsprechend steigt das Haushaltsnettoeinkommen um diesen Betrag, wenn die Person keinen Arbeitsverdienst hat. Mit einem Bruttoverdienst von 800 Euro setzt die verminderte Einkommensanrechnung ein, je 50 Euro Mehrverdienst steigt die Differenz um 5 Euro, weil davon nun jeweils 10 Euro (= 20%) anstelle von 5 Euro (= 10%) anrechnungsfrei bleiben. Der höhere Lohnabzug durch den steigenden Beitrag zur Sozialversicherung¹⁰ (insgesamt um 0,4 Prozentpunkte) und die

¹⁰ In der sogenannten Gleitzone (Bruttomonatsverdienste zwischen 400 Euro und 800 Euro) werden die Sozialversicherungsbeiträge nach einer speziellen Formel berechnet; dies führt am unteren Ende dieses Bereichs punktuell zu einer minimalen Entlastung des Arbeitnehmers.

etwas geringere Steuerlast werden durch eine entsprechend angepasste Grundsicherungsleistung ausgeglichen (Abb. 3a; die Werte für die Sozialversicherungsbeiträge im Minusbereich zeigen einen Rückgang des Nettoeinkommens, also eine höhere Abgabenlast an). Ein Bruttomonatsverdienst von 1 381 Euro stellt die obere Grenze für einen Bezug von Grundsicherungsleistungen dar, bei höherem Arbeitseinkommen ergibt sich das Haushaltsnettoeinkommen allein aus dem Nettoarbeitslohn. Dieser ist geringfügig niedriger als Ende 2010, weil die Zusatzbelastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen die Entlastung bei der Besteuerung übertrifft.

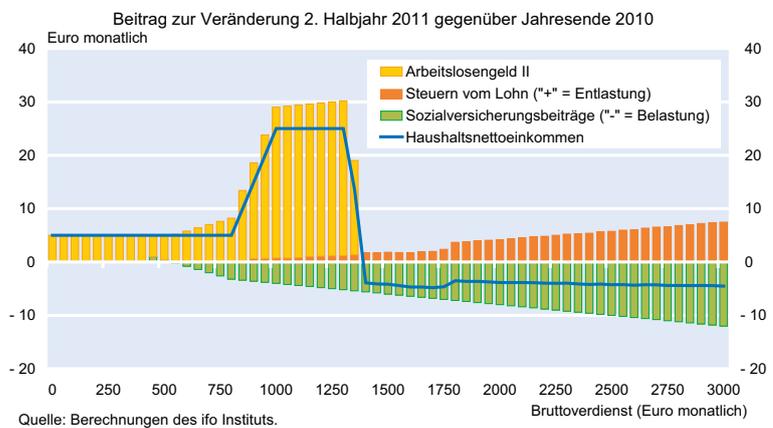
Die Vergleichsrechnung im Fall der Familie mit zwei Kindern (davon ein Schulkind mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe) stellt sich vielschichtiger dar. Hier sind bei den einkommensabhängigen Sozialleistungen einerseits Verbesserungen (Regelleistung, Einkommensanrechnung und Bildungspaket in der Grundsicherung) zu berücksichtigen, andererseits aber auch Verschlechterungen (Wohngeld). Wie oben erwähnt, beläuft sich der Grundbedarf für diesen Haushalt auf 1 754 Euro. Die Differenz zu 2010 ergibt sich aus den höheren Regelsätzen für die Erwachsenen (je 5 Euro) und das Bildungspaket (jetzt 40 Euro monatlich im Vorjahr nur Leistungen für Schulbedarf in Höhe von 100 Euro im Jahr), in der Differenz also knapp 42 Euro im Monat. Die veränderte Einkommensanrechnung macht sich bei diesem Familientyp insbesondere dadurch bemerkbar, dass die Einkommensobergrenze für den Bezug von Grundsicherungsleistungen deutlich nach oben verschoben wird, so dass in einer Spanne von knapp 1 400 Euro bis 1 500 Euro nicht wie im Vorjahr Kinderzuschlag und Wohngeld, sondern Grundsicherungsleistungen bezogen werden. Im Einkommensbereich von 1 500 Euro bis 1 750 Euro gibt es kaum Differenzen; die Verschlechterungen durch die Kürzungen beim Wohngeld und höhere Sozialversicherungsbeiträge heben sich mit den zusätzlichen Leistungen für Bildung und Teilhabe im Großen und Ganzen auf. Durch die günstigere Einkommensanrechnung wird der Kinderzuschlag (hier wird bei Einkommensanrechnung das gleiche Einkommen herangezogen wie bei den Grundsicherungsleistungen) erst bei höherem Arbeitsverdienst gekürzt als zuvor und entfällt nun bei einem Bruttolohn von 2 221 Euro (Ende 2010: 2 143 Euro), so dass sich punktuell ein Nettoeinkommenszuwachs bis zu 180 Euro einstellt. Anders als bisher haben nun auch Wohngeldempfänger An-

spruch auf Bildungsleistungen, deshalb verliert die Familie bei Überschreiten der oberen Einkommensschwelle für den Wohngeldbezug (2 533 Euro) jetzt auch deutlich an Nettoeinkommen (vgl. auch Abb. 2d), zudem liegt die Schwelle nun niedriger, weil die anerkannten Wohnkosten wegen Nichtberücksichtigung von Heizkosten nun geringer ausfallen.

Fazit und Ausblick

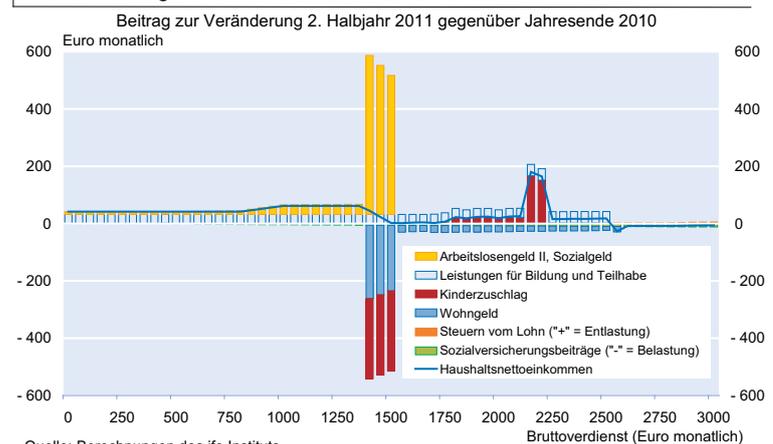
Die politisch lang umkämpfte Neuordnung der Hartz-IV-Regelungen ist kürzlich in Kraft getreten. Eine Analyse der neuen Regelungen im Zusammenspiel mit weiteren Änderungen bei Sozialleistungen und Lohnabzügen zeigt, dass sich die Auswirkungen der Regelsatzanhebung für Erwachsene und der erweiterten Freistellung eigenen Arbeitseinkommens in sehr engen Grenzen halten, während die Leistungen für

Abb. 3a
Komponenten des Haushaltsnettoeinkommens
Alleinstehende Person



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3b
Komponenten des Haushaltsnettoeinkommens
Ehepaar mit zwei Kindern (eines unter 6 Jahren, eines mit 6 bis unter 14 Jahren),
ein Erwerbstätiger



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Bildung und Teilhabe und die faktische Kürzung des Wohngelds (die Heizkosten werden seit Anfang 2011 nicht mehr als Wohnkosten anerkannt) deutlicher zu Buche schlagen. Dementsprechend ergeben sich für das verfügbare Einkommen von Single-Haushalten nur geringfügige Abweichungen im Vergleich zum Vorjahr. Spürbarer sind die Effekte hingegen für Familien mit Kindern, wo häufig unterschiedliche Transferleistungen kumulativ oder auch konkurrierend zum gesamten Haushaltsnettoeinkommen beitragen.

Es ist klar, dass die Ausgestaltung eines Grundsicherungssystems für Arbeitsuchende ein Balanceakt ist, denn ganz unterschiedliche Ziele müssen möglichst miteinander in Einklang gebracht werden. So müssen die Grundbedürfnisse der bedürftigen Personen durch die Leistungen abgedeckt werden, es sollen ausreichende Anreize für die Arbeitsaufnahme gesetzt werden, und schließlich dürfen die Kosten des Systems die Steuerzahler nicht überfordern (vgl. Werding und Meister 2011, 26).

Die hier gezeigten Einkommensgraphiken verdeutlichen aber erneut, dass die Abstimmung der verschiedenen Transferleistungen und ihr Zusammenspiel mit den Lohnabzügen verbessert werden sollte. Die relative Bevorzugung kleiner Einkommen durch den Freibetrag von 100 Euro führt dazu, dass insbesondere alleinstehende Leistungsempfänger mit Arbeitslohn derzeit besonders häufig lediglich als geringfügig Beschäftigte tätig sind, aber gerade aus dieser Beschäftigungsform gelingt es selten, den Leistungsbezug zu beenden.

Doch auch bei höheren Einkommen, wie sie bei Bedarfsgemeinschaften von Paaren mit Kindern häufiger vorkommen, stellen sich gravierende Probleme ein. Wenn Umkippeffekte dazu führen, dass aus einem steigenden Bruttoeinkommen statt eines höheren sogar ein niedrigeres Haushaltsnettoeinkommen resultiert, kann man davon ausgehen, dass das auch hier die Eigeninitiative der Betroffenen bremst. Die vorgelegten Rechenergebnisse zeigen, dass es für viele Haushalte mit Kindern wenig lukrativ ist, sich aus dem Transferbezug »hinauszuarbeiten«. So hat ein Ehepaar mit zwei Kindern ein Haushaltsnettoeinkommen von 2 034 Euro, wenn einer der Erwachsenen für einen Bruttolohn von 1 000 Euro im Monat arbeitet. Hypothetisch angenommen, dieser Arbeitnehmer könnte den Bruttomonatslohn auf 3 000 Euro steigern (durch Ausweitung seiner Arbeitszeit, durch Höherqualifizierung etc.), so hätte der Haushalt dann keinen Anspruch mehr auf die hier betrachteten einkommensabhängigen Sozialleistungen und erzielte ein Haushaltsnettoeinkommen (Nettoarbeitslohn und Kindergeld) von 2 509 Euro. Von einem Bruttozuverdienst von 2 000 Euro blieben der Familie also netto nur 475 Euro oder knapp 24% übrig. Mehr als dreimal so viel Geld, nämlich 1 525 Euro, könnte der Staat in Form von zusätzlichen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen oder aber durch Einsparungen bei Grundsicherungsleistungen für sich verbuchen.

Ein Kombilohnmodell, bei dem die Sozialleistungen aufeinander abgestimmt sind, und das durch eine Grenzbelastung von maximal knapp über 70% auch spürbare Anreize zur Einkommenssteigerung setzt, hat das ifo Institut vorgelegt (vgl. Sinn et al. 2006, 6 ff.). Eckpunkte dieses unter dem Stichwort »Aktivierende Sozialhilfe« vorgestellten Konzeptes sind:

- die Zahlung von Lohnzuschüssen im Niedriglohnbereich und eine deutlich verminderte Transferentzugsrate,
- die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den Kommunen, die ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten für alle diejenigen, die keinen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft finden können,
- eine Reduzierung der Regelleistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Personen, die keine Beschäftigung aufnehmen.

Im Januar 2012 steht die nächste Anpassung der Regelsätze für Erwachsene an, das genaue Ausmaß wie auch eine Antwort auf die Frage, ob zusätzlich die Regelsätze für Kinder erhöht werden, hängt von der Preis- und Lohnentwicklung bis Mitte 2011 ab. Außerdem wird im nächsten Jahr der Arbeitnehmerpauschbetrag von 920 Euro auf 1 000 Euro jährlich angehoben. Dies wird sich z.B. auch in der Einkommensanrechnung des Wohngelds niederschlagen. Inwiefern es bei den weiteren hier beschriebenen Transferleistungen oder aber bei den Beitragssätzen zur Sozialversicherung zu Änderungen kommen wird, lässt sich derzeit nicht absehen. Die Auswirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen werden an dieser Stelle wieder beschrieben und kommentiert werden.

Literatur

- Bruckmeier, K., M. Feil, U. Walwei und J. Wiemers (2010), »Reform der Hinzuverdienstmöglichkeiten im SGB II: Was am Ende übrig bleibt«, *IAB-Kurzbericht 24*.
- Bundesagentur für Arbeit (2010), *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung*, März, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2011a), *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*, März, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2011b), *Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, März, Nürnberg.
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2009, Teil I, Nr. 43, 1959–1973.
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2011, Teil I, Nr. 12, 453–496.
- Bundeskindergeldgesetz (BKGG).
- Bundesministerium der Finanzen (2005), *Das Alterseinkünftegesetz: Gerecht für Jung und Alt*.
- Bundesministerium der Finanzen, Interaktiver Abgabenrechner, <https://www.abgabenrechner.de/>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011a), »Kompromiss bei Hartz IV«, Pressemitteilung vom 21. Februar 2011.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011b), »Bundesrat beschließt Hartz-IV-Reform – Internetseite zum Bildungspaket«, Pressemitteilung vom 25. Februar 2011.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008), *Dossier Kinderzuschlag*.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010), *Merkblatt Kinderzuschlag*.

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011), *Wohngeld 2011, Ratschläge und Hinweise*.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wohngeldtabellen, <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/wohngeldtabellen.html>.
- Bundesrat (2010), *Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch*, Drucksache 789/10.
- Bundesverfassungsgericht (2010), Pressemitteilung Nr. 5/2010 vom 9. Februar 2010.
- Bundeszentralamt für Steuern (2011), *Merkblatt Kindergeld*.
- Deutscher Bundestag (2008a), *Lebenslagen in Deutschland – Dritter Armuts- und Reichtumsbericht*, Drucksache 16/9915.
- Deutscher Bundestag (2008b), *Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht)*, Drucksache 16/11065.
- Deutscher Bundestag (2010a), *Gesetzentwurf der Bundesregierung, Haushaltsbegleitgesetz 2011*, Drucksache 17/3030.
- Deutscher Bundestag (2010b), *Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch*, Drucksache 17/3404.
- Graf, T. und H. Rudolph (2009), »Dynamik im SGB II 2005–2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig«, *IAB-Kurzbericht* 5.
- Meister, W. (2006), »Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem«, *ifo Schnelldienst* 59(16), 12–20.
- Meister, W. (2008), »Der neue Kinderzuschlag: Einige Verbesserungen – aber jetzt noch größerer Einkommensverlust an der oberen Einkommensgrenze«, *ifo Schnelldienst* 61(22), 6–13.
- Meister, W. (2009), »Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen«, *ifo Schnelldienst* 62(16), 19–31.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), Sonderausgabe.
- Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II).
- Statistisches Bundesamt (2011), Fachserie 17, Preise, Reihe 7, *Verbraucherpreisindizes für Deutschland*, Dezember.
- Werdning, M. und W. Meister (2011), »Sozialleistungsbezug und Erwerbsanreize: Familien in der Grundsicherung«, *Sozialer Fortschritt* 60(1-2), 24–32.

Strategische Ausrichtung und Innovationstätigkeit von KMU im Raum Jena

40

Katharina Kaps, Silko Pfeil, Thomas Sauer und Matthias-Wolfgang Stoetzer*

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt KompNet2011 – Erfolgsfaktoren regionaler Innovationsnetze – untersucht die strategische Ausrichtung sowie die Innovationsaktivitäten von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in der Region Jena.¹ Für die 225 Befragungsteilnehmer stellt die Qualitätsführerschaft die wichtigste Strategie dar: Fast 80% weisen ihr eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung zu. Allerdings belegt der Datensatz auch die Tendenz zu Mischstrategien, da nur wenige Unternehmen eine eindeutige strategische Ausrichtung aufweisen.

Das Innovationsverhalten der KMU in der Region ist stärker auf Produktinnovationen als auf Prozessinnovationen ausgerichtet und fokussiert außerdem intensiver auf Verbesserungen als auf Neuheiten. Zudem finden sich in der deskriptiven Auswertung Belege für eine hohe Bedeutung betriebswirtschaftlich orientierter Innovationsarten, d.h. Marketing- und Organisationsinnovationen sind von erheblicher Relevanz.

Während Kunden die mit Abstand wichtigsten Innovationstreiber sind, werden Kostenbarrieren und gesetzliche Restriktionen als bedeutendste Innovationshemmnisse identifiziert. Fehlende technologische Informationen und fehlende Kooperationspartner wirken sich hingegen kaum negativ auf die Innovationstätigkeit aus.

Das Projekt KompNet2011 – Erfolgsfaktoren regionaler Innovationsnetze analysiert die Determinanten personengebundenen Wissenstransfers in regionalen Innovationsnetzen bei KMU. Das vom BMBF geförderte Forschungsvorhaben schließt dabei an zwei Vorgängerprojekte aus den Jahren 2004 bzw. 2007 an, die anhand der Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen die Wissensproduktion und Wettbewerbsfähigkeit in der Region Jena untersuchten. Daran anknüpfend wird in der vorliegenden Studie analysiert, wie stark Unternehmen dieses Wissen nachfragen, bei ihrer Forschungs- bzw. Entwicklungsarbeit nutzen und in Innovationen umsetzen.

Insbesondere für KMU, die meist nur über eine kleine oder wenig vielfältige Forschungs- und Entwicklungsbasis verfügen, kann es von Vorteil sein, bei Innovationsprojekten mit anderen Unternehmen oder auch Forschungseinrichtungen zu

kooperieren, um mögliche Synergieeffekte zu realisieren, innovationsrelevantes Wissen zu erhalten oder durch Ressourcenbündelung eine kritische Größe zu überschreiten. Das Projekt geht daher der Frage nach, wie die Wertschöpfungsprozesse innovativer KMU² durch Kooperation und Wissenstransfer optimiert werden können.

Ziel dieses Beitrags ist die Darstellung des Forschungsdesigns der Expertenbefragung sowie die Analyse der strategischen Ausrichtung und der Innovationsaktivitäten der befragten KMU. Hierbei soll insbesondere auf die Bedeutung der verschiedenen Innovationsarten, -hemmnisse und -treiber eingegangen werden. Inhalt dieser Veröffentlichung sind die ersten deskriptiven Auswertungen des Datensatzes. Komplexere Untersuchungen und multivariate Analysen werden der Gegenstand von Folgeuntersuchungen sein.

Zudem wird in diesem Paper auf die Vorstellung der ebenfalls im Fragebogen enthaltenen Themenbereiche Personalwirkungen von Innovationen sowie Nutzung von Kooperationspartnern bzw. Wissens-

* Katharina Kaps und Silko Pfeil studierten an der Fachhochschule Jena Betriebswirtschaft und sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Projekt KompNet2011. Prof. Dr. Thomas Sauer und Prof. Dr. Matthias-Wolfgang Stoetzer lehren an der Fachhochschule Jena und leiten das Projekt KompNet2011.

¹ Für eine ausführliche Darstellung des Forschungsprojektes und der Ergebnisse siehe unter: <http://www.kompnet2011.de> sowie des empirischen Forschungsdesigns: http://www.kompnet2011.de/fileadmin/user_upload/kompnet2011/Empirisches_Forschungsdesig.pdf.

² Die durchgeführte Expertenbefragung bezog zwar alle ansässigen Betriebe ein, aufgrund der faktischen regionalen Wirtschaftsstruktur umfasst der Datensatz aber zum Großteil KMU.

transferkanälen verzichtet. Diese sind Inhalt anderer Veröffentlichungen des Forschungsprojekts.

Empirisches Forschungsdesign

Im Zuge der empirischen Untersuchung erfolgten von August 2009 bis März 2010 bei 280 regionalen KMU standardisierte persönliche Interviews. Die Erhebung bezieht sich auf die Ebene einzelner Betriebsstätten, nicht auf die ggf. existierenden Gesamtunternehmen. Es wurden nur Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten³ befragt, deren Standort max. 25 Kilometer vom Stadtkern Jena entfernt liegt. Zudem erfolgt eine sektorale Fokussierung auf acht unterschiedlich innovative Branchen, u.a. das Verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe und den Handel, aber auch verschiedene Dienstleistungsbranchen.

Abgefragt wurde u.a. die Innovationstätigkeit bei Produkt- und Prozessinnovationen, die Intensität und regionale Verteilung der Transferaktivitäten mit verschiedenen Kooperationspartnern sowie Kennzahlen zur Personalstruktur und Unternehmenssituation.

In den drei Erhebungswellen konnte eine Responsequote von 32% (Jena) bzw. 39% (Jenaer Umland) erzielt werden. Nach der Inspektion und Überprüfung der Rohdatensätze verbleibt in beiden Regionen zusammen eine bereinigte Rücklaufquote von 28% und ein auswertungsrelevanter Datensatz von 225 KMU.

Der Großteil der Befragungsteilnehmer der bereinigten Stichprobe entstammt dem Verarbeitendem Gewerbe (46%). Die zweithäufigste Branche im Datensatz ist der *Handel inkl. Instandhaltung/Reparatur von Kraftfahrzeugen*, der 33 Betriebe (15%) zuzuordnen sind. Rund ein Fünftel der teilnehmenden KMU gehören dem Dienstleistungssektor an. Zudem besteht der Datensatz überwiegend aus kleinen Unternehmen (58%). Kleinunternehmen und mittlere Unternehmen sind zu jeweils einem Fünftel vertreten, während der Anteil der Großunternehmen weniger als 4% beträgt.

Strategische Ausrichtung der Unternehmen

Die Strategiefestlegung ist für jedes Unternehmen eine entscheidende Weichenstellung, da diese definiert, wie die langfristigen Ziele der Unternehmung erreicht werden sollen. Im Vordergrund steht dabei insbesondere die Festlegung der strategischen Geschäftsfelder und der Intensität, mit der man diese bearbeiten will. Dies stellt später die Grundlage

für die Ressourcenzuordnung dar. Weiterhin erfolgt die Definition einer prinzipiellen Stoßrichtung, wie das Unternehmen komparative Konkurrenzvorteile erzielen und sich damit gegenüber Konkurrenten profilieren kann (vgl. Hungenberg 2004; Müller-Stewens 2010).

Werden aus der Unternehmensstrategie mittels eines Top-Down-Ansatzes die Teilstrategien der einzelnen Unternehmensbereiche abgeleitet, z.B. mit Hilfe einer Balanced Scorecard, hat die strategische Ausrichtung direkten Einfluss auf sämtliche Tätigkeiten in den unternehmerischen Funktionalbereichen. Gemünden und Ritter (2001) ermittelten zudem einen indirekten Einfluss der Geschäftsstrategie auf den Innovationserfolg.⁴

Hinsichtlich der Frage, welche Strategien prinzipiell denkbar sind, formulierte Porter 1980 in Form der sog. Wettbewerbsmatrix drei Alternativen: Kostenführerschaft, Differenzierung und Fokussierung (Nischenstrategie). Während bei der Kostenführerschaft und der Differenzierungsstrategie, die gleichbedeutend mit der Qualitätsführerschaft ist, eine Gesamtmarktdeckung vorliegt, bedingt die Fokussierungsstrategie eine Konzentration auf lukrative Marktsegmente (Marktnischen), d.h. auf bestimmte Kundengruppen, Produktvarianten oder Regionen, die individuell bearbeitet werden (vgl. Porter 2004).

Als Ansatzpunkte für eine Differenzierung dienen die Bereiche des Marketing-Mix, z.B. Preis, Image, Support, Design, Qualität (vgl. Mintzberg, Quinn et al. 1997), während kostenorientierte Strategien auf Konzepten wie der Erfahrungskurve, Skalen- oder Verbundeffekten sowie Prozessoptimierung beruhen (vgl. Grant 2007).

Das Modell von Porter ist allerdings zu kritisieren, weil es letztlich nur zwei Strategien zulässt⁵, die zudem als unvereinbar dargestellt werden und die Betrachtungen ausschließlich statischer Natur sind. Porter formuliert keine Ideen der Weiterentwicklung von Marktsegmenten bzw. zur aktiven Steuerung der Kundenbedürfnisse. Durch Innovationen ist es nicht nur möglich, die beiden oben genannten Strategieoptionen zu unterstützen, bspw. Kosteneinsparungen durch Prozessinnovationen oder Produktverbesserungen zur stärkeren Differenzierung, sondern auch gänzlich neue Märkte zu erschaffen und auf diesen eigene Wettbewerbsbedingungen zu definieren (vgl. Brühl 2009). Eine derartige Innovationsstrategie erfordert zwar i.d.R. hohe In-

³ Die Nichtberücksichtigung von Mikrounternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten entspricht dem Vorgehen in allen anderen deutschen Innovationserhebungen.

⁴ Gemäß des verwendeten Strukturgleichungsmodells wirkt die Geschäftsstrategie indirekt über die beiden intervenierenden Variablen *technologische Kompetenz* und *Netzwerkcompetenz* positiv auf den Innovationserfolg. Beide Effekte sind dabei in etwa gleich groß und erklären 43% der Gesamtvarianz der Innovationsvariable (vgl. Gemünden und Ritter 2001, 309).

⁵ In Nischen haben die Unternehmen die Wahl zwischen einer selektiven Kostenführer- und selektiven Differenzierungsstrategie, so dass nur die zwei anderen Strategien verbleiben.

novationskosten, die vorfinanziert werden müssen, allerdings besteht nach der Entwicklung meist auch eine temporäre Monopolstellung des innovierenden Unternehmens, in denen die Monopolrente abgeschöpft und die Investitionskosten amortisiert werden können (vgl. Robertson, Eliashberg et al. 1995).

Aus diesem Grund wurde bei der KompNet-Umfrage die Innovationsführerschaft neben der Kosten- und Qualitätsführerschaft als dritte strategische Grundausrichtung aufgeführt. Die Bedeutung aller drei Strategieoptionen sollte auf einer Likert-Skala zwischen den Ausprägungen *gar keine Bedeutung* (0) und *sehr große Bedeutung* (5) beurteilt werden.

Es zeigt sich, dass die Qualitätsführerschaft vor der Kosten- und Innovationsführerschaft für die befragten Unternehmen die größte Bedeutung aufweist. Jeweils 89 Unternehmen (40%) haben die *Verbesserung der Qualität bestehender Produkte (Qualitätsführerschaft)* mit *große Bedeutung* (4) bzw. *sehr große Bedeutung* (5) bewertet.

Lediglich neun Befragte weisen dieser Strategie keine Bedeutung zu, was auf 19 Unternehmen bei der Kosten- und 49 bei der Innovationsführerschaft zutrifft (vgl. Abb. 1).

Bei Betrachtung des arithmetischen Mittelwerts⁶ stellt sich heraus, dass die Innovationsführerschaft⁷ aufgrund der Vielzahl an Unternehmen, die dieser Strategie keine Bedeutung beimessen, die durchschnittlich unbedeutendste ist.⁸

Abb. 1
Beurteilung der Strategieoptionen (n = 225)

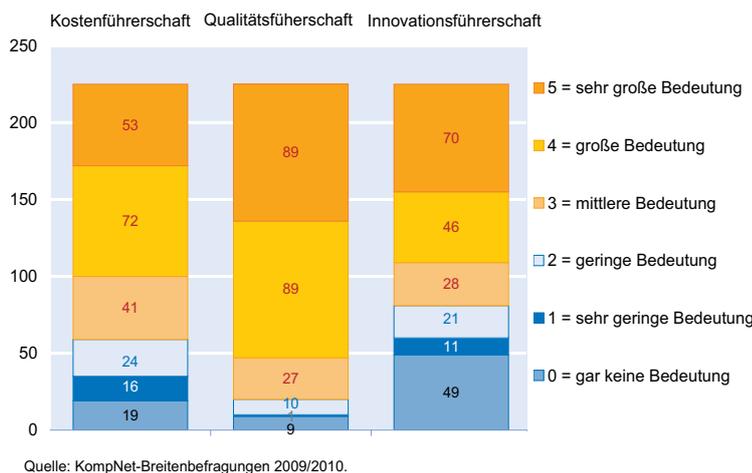
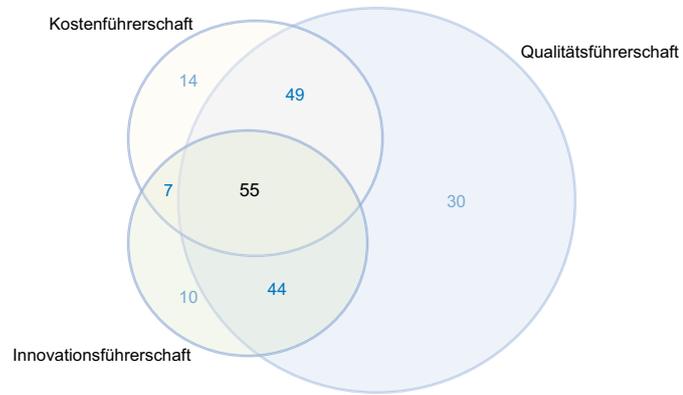


Abb. 2
Schnittmengen in der Strategiebewertung (n = 209)



Quelle: KompNet-Breitenbefragungen 2009/2010.

209 Befragte haben angegeben, dass mindestens eine Unternehmensstrategie von hoher Relevanz ist. Allerdings ist festzustellen, dass für einen großen Teil der Befragten der Region mehrere Strategieoptionen eine *große* oder *sehr große* Bedeutung besitzen.

Die Schnittmengen in der Strategiebewertung der Befragten verdeutlicht Abbildung 2. In 55 Betrieben (26%) wird sowohl die Kosten- als auch die Qualitäts- und Innovationsführerschaft verfolgt, während weitere 100 (48%) eine Mischung aus zwei Strategien umsetzen.

Dies zeigt, dass die eindeutige Konzentration auf eine Unternehmensstrategie – wie als Empfehlung in der betriebswirtschaftlichen Literatur häufig zu finden – kaum praktiziert wird. Im KompNet-Datensatz konzentrieren sich lediglich 54 Unternehmen (26%) ausschließlich auf eine der drei Strategieoptionen. Es bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten, inwieweit sich die Erfolgsbilanz der Unternehmen, bspw. in Form der Mitarbeiter- bzw. Umsatzentwicklung, in Abhängigkeit von der gewählten Unternehmensstrategie unterscheidet.

⁶ Da es sich bei den verwendeten Likert-Skalen annähernd um intervallskalierte Beurteilungen handelt, werden die Mittelwerte interpretiert. Ein Abgleich mit den Medianwerten bestätigt, dass die Interpretation des arithmetischen Mittels gerechtfertigt ist.

⁷ Da Innovationen auch eine Kosten- bzw. Qualitätsführerschaft positiv beeinflussen können (bspw. Kosteneinsparung durch Prozessinnovationen bzw. Qualitätsverbesserung durch Produktinnovationen), erfolgte eine vertiefende Beurteilungsabfrage der Innovationsarten, die deren stark unterschiedliche Bedeutung belegt.

⁸ Legt man hingegen den Mittelwert ohne Null zugrunde, d.h. die mittlere Bedeutung für die Befragungsteilnehmer, die diesen Strategietyp zumindest teilweise verfolgen, weist die Kostenführerschaft einen geringeren Mittelwert auf.

Innovationstätigkeit der Unternehmen

Bedeutung der Innovationsarten

Der Definition von Schumpeter (1911, 100–101) folgend, versteht man unter Innovation die »Herstellung eines neuen, d.h. dem Konsumentenkreise noch nicht vertrauten Gutes oder einer neuen Qualität eines Gutes ..., Einführung einer neuen ... Produktionsmethode ..., Erschließung eines neuen Absatzmarkts ..., Erorberung einer neuen Bezugsquelle von Rohstoffen oder Halbfabrikaten ... Durchführung einer Neuorganisation«. Drucker (2007, 51) sieht aus betriebswirtschaftlicher Perspektive Innovation als »change that creates a new dimension of performance«.

Es gibt zahlreiche weitere Definitionsversuche, jedoch existiert keine Begriffsbestimmung, die sowohl allgemein anerkannt als auch hinreichend konkret ist, um sie als Arbeitsdefinition empirischer Untersuchungen zu verwenden (vgl. Welsch 2005). Vielmehr ist Innovation als Oberbegriff einer enormen Bandbreite von Ausgestaltungsformen anzusehen. Um diese Vielfalt darzustellen, definiert Hauschildt (2005) fünf Dimensionen, die die Abgrenzung des Phänomens Innovation entscheidend determinieren:

- inhaltliche Dimension: Was ist neu?
- Intensitätsdimension: Wie neu ist die Neuerung?
- subjektive Dimension: Neuerung für wen?
- prozessuale Dimension: Wo beginnt, wo endet die Neuerung?
- normative Dimension: Ist neu gleich erfolgreich?

Je nach Beantwortung dieser Fragen entstehen unterschiedliche Innovationsdefinitionen. Das für empirische Arbeiten oft genutzte Oslo Manual beschreibt Innovation als die »implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organizational method in business practices, workplace organization or external relations« (OECD 2005, 46). Demnach ist zwischen Produkt-, Prozess-, Marketing- und organisatorischen Innovationen zu unterscheiden.

Die Bedeutung dieser Innovationsarten wird u.a. im Rahmen des IAB-Betriebspanels, des ifo Innovationstests, des Mannheimer Innovationspanels (MIP) sowie der europaweit durchgeführten Community Innovation Survey (CIS) erfasst.

Im Ergebnisbericht des IAB-Betriebspanels für 2009 wird ausgewiesen, dass 34% der ost- und 44% der westdeutschen Betriebe innerhalb des vergangenen Geschäftsjahres Produktinnovationen einführen konnten, aber nur 10% der ost- und 12% der westdeutschen Betriebe haben Prozessinnovationen realisiert (vgl. Wahse, Dahms et al. 2010). Aus dem Ergebnisbericht des Vorjahres wird zudem ersichtlich, dass es sich bei den Produktinnovationen überwiegend

(24%) um Produktimitationen handelt (vgl. Wahse, Dahms et al. 2009, 95).⁹

Im gesamtdeutschen MIP ist der Unterschied in der Produkt- und Prozessinnovatorenquote weniger deutlich ausgeprägt: 34% aller Unternehmen entwickelten Produkt- und 31% Prozessinnovationen. Die industriellen Wirtschaftszweige weisen hierbei deutlich höhere Innovatorenquoten auf. Zudem bestätigt sich die überwiegende Bedeutung von Nachahmerinnovationen: 18% der Befragten führten Sortiments- und lediglich 13% Marktneuheiten ein (vgl. Rammer, Aschhoff et al. 2010). Neuere Innovationstypen, wie Marketing- und Organisationsinnovationen bleiben bei den Erhebungen des IAB und ZEW unberücksichtigt.

In die österreichische CIS-Erhebung wurden diese hingegen einbezogen. 25% der Befragten gaben an, Neuerungen im Bereich Marketing und 50% in der Unternehmensorganisation vorgenommen zu haben. Am häufigsten handelte es sich hierbei um Veränderungen am Produktdesign, der Verpackung oder an den Verkaufs-/Vertriebsmethoden bzw. um Modifikationen der Arbeitsorganisation, des Wissensmanagements oder der Beziehung zu Partnern. Die Neuerungen in Organisation und Marketing gehen im Regelfall mit Produkt- und Prozessinnovationen einher. Überraschend ist, dass im österreichischen CIS-Datensatz die Prozessinnovatorenquote mit 39% 3 Prozentpunkte größer ausfällt als die Produktinnovatorenquote (vgl. Schiefer, Bauer et al. 2008).

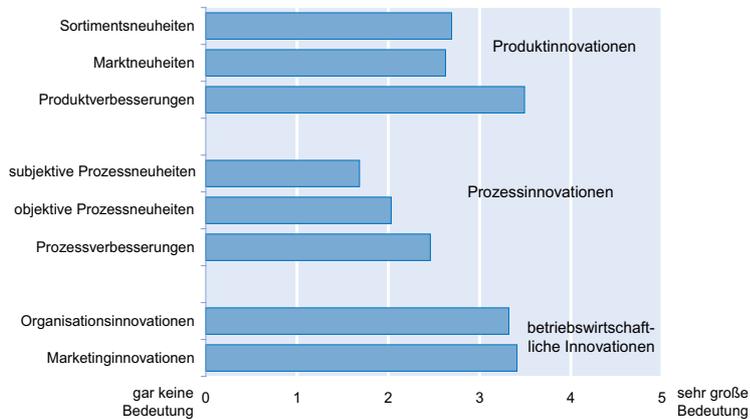
Anders als bei Marketing- und organisatorischen Innovationen sind Sachgüterhersteller innovativer als Dienstleistungsunternehmen. In Übereinstimmung mit den bisher vorgestellten Erhebungen sind Neuheiten verglichen mit Verbesserungen von geringerer Bedeutung (Schiefer, Bauer et al. 2008).

In der KompNet-Erhebung wird nicht nur zwischen Produkt-, Prozess-, Marketing- und organisatorischen Innovationen unterschieden, sondern die ersten beiden werden jeweils detaillierter in Verbesserungen sowie subjektive (Unternehmensneuheiten) bzw. objektive Neuerungen (Marktneuheiten) unterteilt.¹⁰ Von den KompNet-Befragungsteilnehmern wurde die Bedeutung dieser acht Innovationstypen für ihre Innovationsstrategie erfasst. Die Bewertung erfolgte auf der sechsstufigen Likert-Skala zwischen *gar keine Bedeutung* (0) und *sehr große Bedeutung* (5).

⁹ Aufgrund mehrerer methodischer Änderungen (Branchenneuordnung, Veränderung des Referenzzeitraumes) sind für 2009 kaum innovationsrelevante Kennziffern angegeben, insbesondere erfolgt keine detaillierte Betrachtung der verschiedenen Innovationsarten. Daher wird der Ergebnisbericht für 2008 herangezogen.

¹⁰ Bei Unternehmensneuheiten handelt es sich um Innovationen, die am Markt bereits vorhanden und damit nur für das befragte Unternehmen neu sind, während Marktneuheiten innovative Produkte darstellen, die erstmalig am Markt angeboten werden.

Abb. 3
Durchschnittliche Bedeutung der Innovationsarten (n = 225)



Quelle: KompNet-Breitenbefragungen 2009/2010.

Das Antwortverhalten kann Abbildung 3 entnommen werden:

In der Graphik wird deutlich, dass alle drei Formen der Prozessinnovationen im Mittel deutlich unbedeutender eingestuft werden als die entsprechenden Produktinnovationsarten. Subjektive Prozessneuheiten, d.h. Prozessinnovationen, die von anderen Unternehmen bereits eingesetzt werden, stellen bei Betrachtung des arithmetischen Mittels sogar die Innovationsform dar, die die geringste Bedeutung für die Innovationsstrategie der befragten KMU aufweist.

Eine überraschend hohe Beurteilung konnte hingegen bei den beiden betriebswirtschaftlichen Innovationstypen, Organisationsinnovationen und Marketinginnovationen, festgestellt werden. In weiteren Untersuchungen im Rahmen des Forschungsprojekts ist insbesondere zu prüfen, ob Korrelationen zwischen diesen beiden Innovationsformen bzw. zwischen den betriebswirtschaftlichen Innovationen und den Produkt- bzw. Prozessinnovationsarten bestehen. Den durchschnittlich bedeutendsten Innovationstyp stellen mit einem Mittelwert von 3,49 die Produktverbesserungen dar. Dies lässt sich mit den – im Vergleich zu Produktneuheiten – oftmals geringeren Kosten und der bereits vorhandenen Akzeptanz des Produkts bei den (potenziellen) Käufern erklären. In Relation zu Neuentwicklungen besteht bei Produktverbesserungen ein höherer gesicherter Absatz. Auffällig ist weiterhin, dass die höhere Bedeutung von Verbesserungen auch bei Prozessinnovationen zu verzeichnen ist.¹¹

Diese drei Erkenntnisse ergeben sich sowohl bei Betrachtung des arithmetischen Mittelwertes mit und ohne Ein-

beziehung der mit null kodierten Antworten, jedoch fallen die Mittelwertunterschiede zwischen den Innovationsformen im zweiten Fall deutlich geringer aus, was belegt, dass alle Innovationsformen bei den KMU, die sie durchführen, bedeutend sind. Die oben diskutierten Mittelwertdifferenzen entstehen also hauptsächlich durch den unterschiedlichen Verbreitungsgrad der Innovationsformen.

Festzuhalten ist, dass mittels des KompNet-Datensatzes die Erkenntnisse des MIP, des IAB-Betriebspanels sowie der österreichischen CIS-Erhebung empirisch bestätigt werden.

Innovationstreiber

Wer oder was die Innovationstätigkeit eines Unternehmens maßgeblich vorantreibt, ist seit Jahrzehnten Schwerpunkt vieler Forschungsarbeiten. Mitte der 1980er Jahre¹² veränderte Eric von Hippel die bisherige Betrachtungsweise von Innovationsprozessen, indem er nicht das Unternehmen, sondern den Kunden in den Mittelpunkt der Betrachtung stellte. Sein Lead-User-Konzept basiert darauf, dass es meinungsbildende Nutzer gibt, die bereits vor allen anderen Marktteilnehmern neue Produkteigenschaften fordern, welche sich zukünftig am Markt durchsetzen werden. Diese Kunden können sowohl Geschäftskunden als auch Endverbraucher sein. Diese *Lead User* empfinden das noch nicht befriedigte Bedürfnis als so dringlich, dass sie eine hohe Eigenmotivation haben, Lösungen selbst zu finden, weshalb sie – sofern deren Potenziale von den etablierten Unternehmen nicht genutzt werden – oftmals selbst als Innovator auftreten (vgl. von Hippel 1986; 1994). Von Hippel bezeichnet dies als *alternatives, nutzerzentriertes Innovationsmodell* (von Hippel und de Jong 2010).

Aber nicht nur Kunden, sondern auch die aktuellen oder potenziellen Konkurrenten können Innovationsdruck erzeugen. In Branchen mit hohem Wettbewerbsdruck und großer Innovationsgeschwindigkeit sind Unternehmen gezwungen, kontinuierlich ihre Prozesse zu optimieren und den Kundenbedürfnissen durch verbesserte bzw. neue Produkte zu entsprechen. Gleiche Effekte können eintreten, wenn die produzierten Güter in hohem Maße durch vergleichbare Güter substituiert werden können. Da auch Lieferanten mit großer Verhandlungsstärke als Innovationstreiber wirken können, z.B. bei Durchsetzung von neuen Standards, wurde im Rahmen der KompNet2011-Unternehmensbefragung das 1980 von Porter entwickelte Five-Forces-Modell genutzt.

¹¹ Ähnliche Ergebnisse zeigten sich in der Untersuchung von Low-Tech-Unternehmen durch Kirner, Som et al. (2009).

¹² Erste Vorarbeiten dazu veröffentlichte er bereits 1976 (von Hippel 1976).

Tab. 1
Deskriptive Lageparameter der Innovationstreiber (n = 224)

	Mittelwert (mit null)	Mittelwert (ohne null)	Median
Kunden	4,07	4,14	4
Aktuelle Mitbewerber	3,41	3,51	4
Potenzielle Mitbewerber	2,82	3,11	3
Zulieferer	2,39	2,92	3
Ersatzprodukte	2,07	2,84	2

Quelle: KompNet-Breitenbefragung 2009/2010.

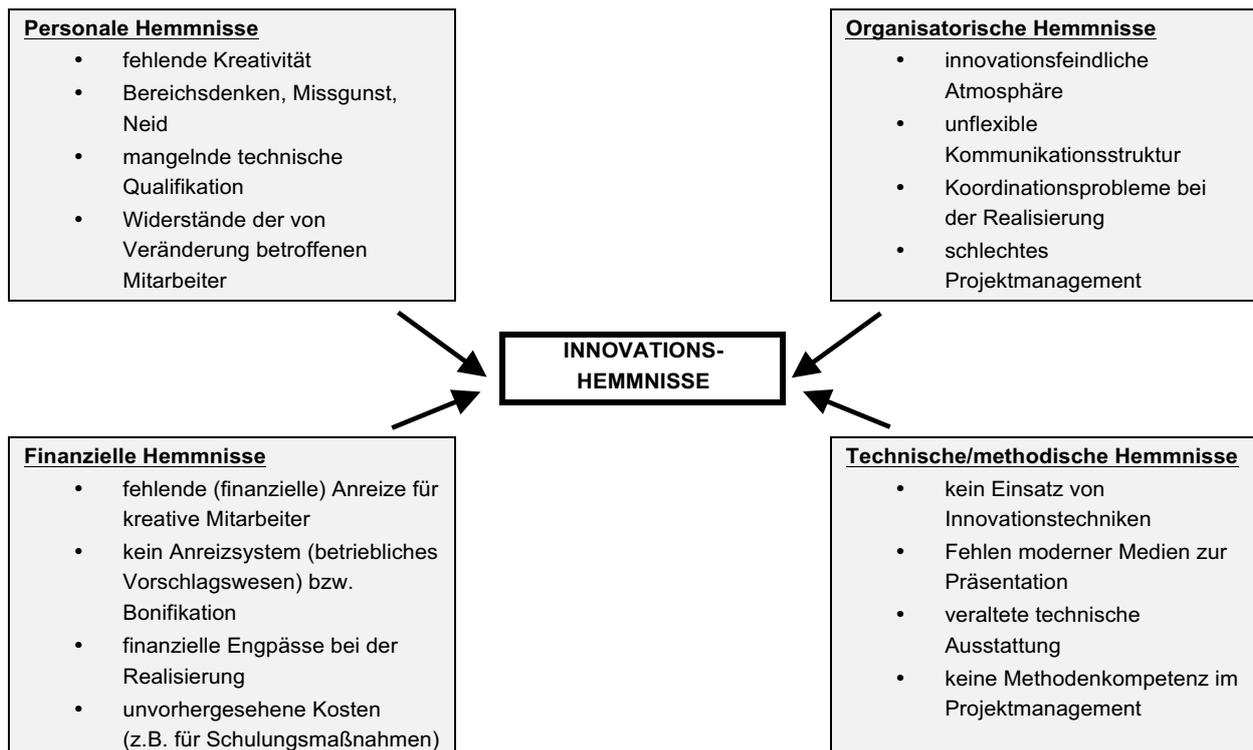
Das für das strategische Management und die Branchenstrukturanalyse entwickelte Konzept unterscheidet die fünf Wettbewerbskräfte Lieferanten, Substitute, Kunden, potenzielle und aktuelle Wettbewerber (vgl. Porter 2004).

Im ifo Konjunktur- und Innovationstest 2008 wurde erfasst, bei wie viel Prozent der befragten Unternehmen verschiedene interne und externe Impulse zur Entwicklung einer Innovation führten. Neben der hohen Bedeutung der Marketingabteilung sowie der Geschäftsleitung (jeweils mehr als

60%), gaben rund zwei Drittel der Betriebe an, dass Kunden die wichtigste externe Quelle von Innovationen darstellen. Während in allen aufgeschlüsselten Befragungsgebieten (Sachsen, Ostdeutschland, Westdeutschland) jeweils ein Drittel der Befragten Innovationsideen von der Konkurrenz erhalten, sind Lieferanten nur für 21,7% der west- und 15,9% der ostdeutschen Unternehmen von Relevanz (vgl. Penzkofer und Schmalholz 2009, 34).

Es stellt sich heraus, dass die Kunden für die im Zuge der KompNet-Erhebung befragten regionalen KMU ebenfalls den mit Abstand wichtigsten Innovationstreiber darstellen. 108 Befragte bewerteten die Bedeutung der Kunden für die unternehmerischen Innovationsprojekte mit der höchstmöglichen Kategorie *Sehr große Bedeutung* (5). Lediglich vier Unternehmen geben an, dass die Kunden gar nicht als Innovationstreiber agieren. Das arithmetische Mittel der Innovationsrelevanz erreicht lediglich bei den Kunden einen Wert größer als Vier, während die Wettbewerber als zweitbedeutendste Wettbewerbskraft eine durchschnittliche Bewertung von rund 3,5 erreichen (vgl. Tab. 1).

Abb. 4
Innovationshemmnisse nach Vieweg



Quelle: Darstellung der Autoren in Anlehnung an Vieweg (1997, 64).

Die Daten deuten darauf hin, dass die Innovationsaktivitäten regionaler KMU in wesentlich stärkerem Maße auf die nachgelagerten als auf die vorgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette ausgerichtet sind.

Das kundenzentrierte Innovationsverständnis scheint sich demnach bei den Unternehmen mittlerweile durchgesetzt zu haben. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass letztlich die Kunden mit ihrer Entscheidung für oder gegen einen Kauf den Erfolg einer Innovation maßgeblich beeinflussen, unter dem Aspekt des Unternehmenserfolgs stringent. Wenn die Innovationstätigkeiten einer Betriebsstätte von den frühen Entwicklungsschritten an auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet sind (eventuell sogar in kooperativ mit den Kunden geplant werden) erhöht dies – insbesondere bei Zusammenarbeit mit den Lead Usern die Wahrscheinlichkeit des späteren Markterfolgs der Innovation.

Innovationshemmnisse

Nachdem analysiert wurde, welche Faktoren die Innovationstätigkeit förderlich beeinflussen, soll nun der Fokus auf hemmende Faktoren gelegt werden. Zur Strukturierung der vielfältigen Einflussfaktoren, die Innovationen im Wege stehen können, differenziert Vieweg (1997) zwischen vier Innovationshemmnis-Bereichen (vgl. Abb. 4):

Herstatt und Buse et al. (2007) schlagen eine Unterteilung der Innovationshemmnisse nach Einflussgruppen bzw. -faktoren vor, die eine Dreiteilung in die Bereiche *Personen*, *Unternehmen* und *Umfeld* vorsieht (vgl. Tab. 2):

Beiden Strukturierungsansätzen gemein ist, dass sie zwar wichtige Innovationshemmnisse nennen, aber gleichfalls wichtige – in der anderen Quelle thematisierte – Faktoren nicht erfasst sind. Zudem sind die vorgeschlagenen Inno-

vationshemmnisbereiche nicht disjunkt, so dass es zu Zuordnungsproblemen kommt. Für empirische Untersuchungen erscheint deshalb eine Mischform aus beiden Ansätzen sinnvoll, wie sie auch der KompNet-Expertenbefragung zugrunde liegt.

Der ifo Innovationstest unterscheidet Faktoren des Innovationspotenzials, ökonomische und sonstige Faktoren. Sowohl für ost- als auch für westdeutsche Unternehmen stellen die ökonomischen Hemmnisse den schwerwiegendsten Problembereich dar, wobei der *hohe Innovationsaufwand* das größte Innovationshemmnis darstellt. Zudem werden rund ein Viertel der westdeutschen Unternehmen durch *Personalprobleme im F&E-Bereich* sowie *nicht ausgereifter Technik* in ihrer Innovationstätigkeit beeinträchtigt. Beide Problembereiche stellen für ostdeutsche Unternehmen selten ein Hemmnis dar. Ebenso treten *Probleme bei der Umsetzung von technischem Know-How in marktfähige Produkte* deutlich häufiger bei westdeutschen Unternehmen auf (vgl. Penzkofer und Schmalholz 2009, 36).

Ostdeutsche Betriebe beurteilen die Innovationshemmung durch Faktoren des Innovationspotentials durchweg geringer. Lediglich bei den fehlenden Kooperationsmöglichkeiten liegen die Werte der ostdeutschen Befragten über denen der westdeutschen. Auch die in anderen Studien hohe Innovationshemmung durch bürokratische Hürden, wie restriktive Gesetzgebung und lange Verwaltungsverfahren, wird in den ifo-Datensätzen nur selten als Problembereich bei Innovationsprozessen genannt (vgl. Penzkofer und Schmalholz 2009, 36).

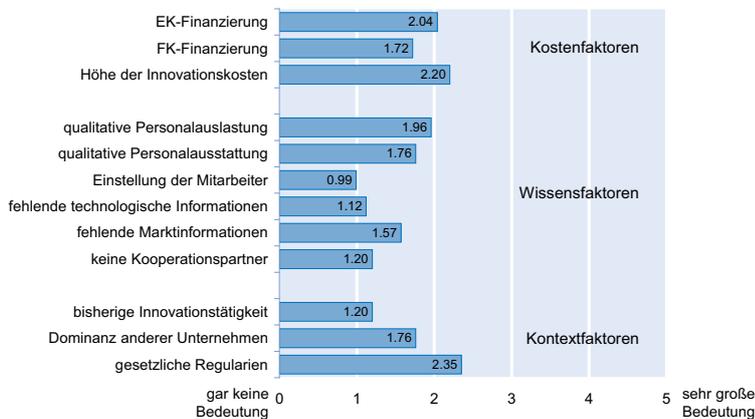
Im Rahmen der österreichischen CIS-Untersuchung wurden die abgefragten Innovationshemmnisse getrennt für innovationsaktive und nicht innovationsaktive Unternehmen dargestellt. Dabei ist ersichtlich, dass *fehlende Geldmittel im eigenen Unternehmen/Unternehmensgruppe* und die *Höhe der Innovationskosten* bei beiden Gruppen zu den drei am häufigsten genannten Innovationshemmnissen zählen. Die nicht innovationsaktiven Unternehmen gaben zudem an, deshalb nicht zu innovieren, weil *kein Bedarf an innovativen Produkten* (Platz 2) besteht, eine *Innovationstätigkeit aktuell aufgrund früherer Innovationen nicht notwendig* ist (Platz 5) bzw. der *Markt durch etablierte Unternehmen beherrscht* wird (Platz 4). Letzteres stellt auch für die innovationsaktiven Unternehmen ein bedeutendes Hemmnis dar. Als hingegen weitgehend unbedeutend stellte sich sowohl für innovative als auch für nicht innovative Unternehmen der Mangel an Marktinformationen bzw. an technologischen Informationen dar. Beide Hemmnisfaktoren wurden von lediglich 25% als gro-

Tab. 2
Innovationshemmnisse nach Herstatt, Buse et al.

Innovationshemmnisbereich	Beispiele
Personen	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifikation von Management und Personal • subjektiv-emotionale Einstellung des Eigentümers/Unternehmers • Unternehmer ist Macht-, Fach- und Prozesspromotor
Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsdefizite • Risikokapitalmangel • spezifische Managementprobleme
Umfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Abhängigkeitsbeziehungen vor- und nachgelagerter Wertschöpfungsebenen

Quelle: Darstellung der Autoren in Anlehnung an Herstatt, Buse et al. (2007, 15).

Abb. 5
Mittlere Bedeutung der Innovationshemmnisse (n = 224)



Quelle: KompNet-Breitenbefragungen 2009/2010.

Bes bzw. mittelgroßes Innovationshemmnis beurteilt (vgl. Schiefer, Bauer et al. 2008).

Die KompNet2011-Erhebung baut auf den verdeutlichten theoretischen Differenzierungsansätzen auf und unterscheidet zwischen Kosten-, Wissens- und Kontextfaktoren. Deren Bedeutung wurde mittels einer sechsstufigen Likert-Skala mit den Extremausprägungen *keine Bedeutung* (0) und *sehr große Bedeutung* (5) abgefragt.

Auf aggregierter Ebene stellten sich die Kostenfaktoren als bedeutendster Innovationshemmnisbereich heraus, wobei dies aus den hohen Bewertungen der Hemmnisse *Probleme bei der Eigenkapitalfinanzierung der Innovationsprojekte* und *zu hohe Innovationskosten* resultiert. Auf der Ebene der einzelnen Innovationshemmnisse haben hingegen *bestehende gesetzliche Bestimmungen/Regularien/Zulassungsmodalitäten*, die den Kontextfaktoren zugeordnet sind, den höchsten Mittelwert (vgl. Abb. 5).

Viele der befragten Unternehmen weisen der *negativen Einstellung der Mitarbeiter/des Managements zur Innovationstätigkeit* sowie *fehlenden technischen Informationen* nur geringe innovationshemmende Wirkung zu. Größere Unsicherheit besteht bei den regionalen KMU hingegen in Bezug auf die Verwertbarkeit von Innovationen, da *fehlende Marktinformationen* deutlich kritischer beurteilt werden. Auch die Personalausstattung limitiert die Innovationstätigkeit der Befragungsteilnehmer, wobei das Hemmnis eher in der *nicht ausreichenden quantitativen Personalausstattung* als in der *mangelhaften Qualifikation des verfügbaren Personals* gesehen wird.

Die Möglichkeit, Innovationshemmnisse durch Kooperationen zu überwinden, ist tendenziell vorhanden, da die Betriebe der Antwortmöglichkeit *keine Kooperationspartner auf*

dem *beabsichtigten Innovationsgebiet* eine geringe Relevanz zuschreiben. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der potenziellen regionalen Kooperationspartner plausibel, da in Jena neben einer Vielfalt innovativer Unternehmen auch zwei Hochschulen und zahlreiche außeruniversitäre Forschungsinstitute (u.a. Fraunhofer IOF, zwei Leibniz Institute, drei Max-Planck-Institute, Institute für Fügetechnik und Werkstoffprüfung bzw. Physikalische Hochtechnologie) angesiedelt sind.

Vergleicht man die KompNet-Ergebnisse mit den dargestellten Auswertungen des ifo-Innovationspanels sowie der österreichischen CIS-Erhebung, ergeben sich zahlreiche Parallelen. Für Jena konnte die hohe Bedeutung ökonomischer Faktoren und die geringe innovationshemmende Wirkung fehlender Kooperationspartner belegt werden, die bereits das ifo-Innovationspanel feststellte. In Analogie zum CIS-Datensatz für Österreich wirken fehlende finanzielle Mittel, hohe Innovationskosten und die marktbeherrschende Stellung anderer Unternehmen stark innovationshemmend, während mangelnde technologische Informationen nur selten als Innovationshemmnis genannt wurden.

Zu den identifizierten Unterschieden mit den ifo- bzw. CIS-Auswertungen zählen hingegen die im KompNet-Datensatz hohe Bewertung des Innovationshemmnisses *bestehende gesetzliche Bestimmungen/Regularien/Zulassungsmodalitäten* und die geringe Bedeutung der bisherigen Innovationstätigkeit.

In der Summe zeigt sich zudem eine vergleichsweise einheitliche Bewertung aller Innovationshemmnisse, d.h. im Gegensatz zu den anderen Erhebungen wurde kein Innovationshemmnis von den Befragungsteilnehmern durchweg sehr hoch bzw. sehr niedrig beurteilt.

Fazit

In der vorliegenden deskriptiven Auswertung wurde der im Zeitraum August 2009 bis März 2010 erhobene Datensatz der KompNet-Unternehmensbefragung im Hinblick auf die strategische Ausrichtung sowie das Innovationsverhalten der teilnehmenden Betriebe analysiert.

Hierbei konnte festgestellt werden, dass das strategische Ziel der Qualitätsführerschaft für die Unternehmen der Region Jena die mit Abstand höchste Bedeutung aufweist, während die Innovations- und Kostenführerschaft mit deutlichem Abstand auf dem zweiten und dritten Platz folgen.

Fast 80% der Befragungsteilnehmer messen der Qualitätsführerschaft eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung zu. Allerdings zeigten sich auch große Schnittmengen zwischen den drei Strategien, was belegt, dass die theoretisch u.a. von Porter geforderte Fokussierung auf eine eindeutige Strategie tatsächlich nur selten praktiziert wird.

Das Innovationsverhalten regionaler KMU ist in wesentlich stärkerem Maße auf Verbesserungen des aktuellen Produktportfolios und der Produktionsprozesse gerichtet als auf die Einführung neuer Produkte bzw. Prozesse. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Ergebnissen anderer empirischer Innovationsuntersuchungen. Zudem konnte für die Unternehmen der Region Jena belegt werden, dass Produktinnovationen von höherer Bedeutung sind als Prozessinnovationen. Neben den Produktverbesserungen weisen die betriebswirtschaftlich orientierten Innovationsarten (Marketing- und Organisationsinnovationen) die größte Relevanz auf.

Während die Kunden die mit Abstand wichtigsten Innovationstreiber sind, konnte festgestellt werden, dass die Nichtverfügbarkeit von Fremdkapitalfinanzierung ebenso wie fehlende technologische Informationen und fehlende Kooperationspartner die Innovationsstätigkeit kaum beeinträchtigen.

Überraschend ist im Vergleich zu anderen existierenden Analysen der Innovationshemmnisse zudem, dass die quantitative Personalausstattung das Innovationsverhalten stärker hemmt als Defizite bei der Mitarbeiterqualifikation.

Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen zu den Inhalten dieses Papers liegen u.a. in der Analyse des Unternehmenserfolgs in Abhängigkeit von dessen strategischer Ausrichtung – bspw. des Zusammenhangs von Mischstrategien und Umsatzentwicklung – sowie der Substitutionalität bzw. Komplementarität der Innovationsarten. Insbesondere scheint auf Basis der deskriptiven Analysen eine hohe Korrelation zwischen organisatorischen und Marketinginnovationen zu bestehen, die näher analysiert werden soll.

Literatur

- Brühl, K. (2009), *Corporate Governance, Strategie und Unternehmenserfolg – Ein Beitrag zum Wettbewerb alternativer Corporate-Governance-Systeme*, Gabler, Wiesbaden.
- Drucker, P.F. (2007), *Innovation and Entrepreneurship*, Butterworth Heinemann, Oxford.
- Europäische Kommission (2006), *Die neue KMU-Definition – Benutzerhandbuch und Mustererklärung*, online verfügbar: http://www.muenchen.ihk.de/mike/ihk_geschaeftsfelder/standortpolitik/Anhaenge/Benutzerhandbuch-KMU.pdf vom 28. Juni 2010.
- Gemünden, H.G. und Th. Ritter (2001), »Der Einfluss der Strategie auf die technologische Kompetenz, die Netzwerkkompetenz und den Innovationserfolg eines Unternehmens«, in: Th. Blecker und H.G. Gemünden (Hrsg.), *Innovatives Produktions- und Technologiemanagement: Festschrift für Bernd Kaluza*, Springer, Berlin, 299–315.
- Grant, R.M. (2007), *Contemporary strategy analysis: concepts, techniques, applications*, 6. Auflage, John Wiley & Sons, Hoboken.
- Hauschild, J. (2005), »Dimensionen der Innovation«, in: S. Albers und O. Gassmann (Hrsg.), *Handbuch Technologie- und Innovationsmanagement*, Gabler, Wiesbaden, 23–40.
- Herstatt, C., St. Buse, R. Tiwari und M. Umland (2007), *Innovationshemmnisse in kleinen und mittelgroßen Unternehmen – Konzeption der empirischen Untersuchung*, online verfügbar: http://www.global-innovation.net/publications/PDF/RIS_Befragung_Konzeption.pdf vom 21. Juli 2010.
- Hungenberg, H. (2004), *Strategisches Management in Unternehmen*, 3. Auflage, Gabler, Wiesbaden.
- Kirner, E., O. Som und A. Jäger (2009), *Gemeinsam zum Innovationserfolg? Verbreitung und Effekte von Innovationskooperationen bei nicht forschungsintensiven Betrieben im Verarbeitenden Gewerbe*, online verfügbar: <http://econstor.eu/bitstream/10419/29339/1/610772686.pdf> vom 19. November 2010.
- Mintzberg, H., J.B. Quinn und S. Ghoshal (1997), *The strategy process*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Müller-Stewens, G. (2010), *Strategie – Beitrag in GABLER WIRT-SCHAFTS-LEXIKON*, Version 7, online verfügbar: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/3172/strategie-v7.html> vom 20. Juli 2010.
- OECD (2005), *Oslo Manual – Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, 3. Auflage, online verfügbar: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9205111E.pdf> vom 21. Juli 2010.
- Penzkofer, H. und H. Schmalholz (2009), »Innovationskraft der sächsischen Industrie hilft bei der Krisenbewältigung«, *ifo Dresden berichtet* 16(5), 30–39.
- Porter, M.E. (2004), *Competitive Strategy – Techniques for analyzing industries and competitors*, Simon & Schuster, New York.
- Rammer, Chr., B. Aschhoff, Th. Doherr, Chr. Köhler, B. Peters, T. Schubert und F. Schwiebacher (2010), *Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft – Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2009*, online verfügbar: ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/mip/09/mip_2009.pdf vom 21. Juli 2010.
- Robertson, Th.S., J. Eliashberg und T. Rymon (1995), »New Product Announcement Signals and Incumbent Reactions«, *Journal of Marketing* 59(7), 1–15.
- Schiefer, A., K. Bauer und G. Sommer-Binder (2008), *INNOVATION – Ergebnisse der fünften europäischen Innovationserhebung (CIS 2006)*, online verfügbar: http://www.statistik.at/dynamic/wcmsprod/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&dID=79043&dDocName=034827 vom 21. Juli 2010.
- Schumpeter, J.A. (1911), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Nachdruck der Erstausgabe 2006*, Duncker und Humblot, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2008), *Klassifikation der Wirtschaftszweige mit Erläuterungen 2008*, online verfügbar: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Klassifikationen/GueterWirtschaftsklassifikationen/klassifikationwz2008__eri,property=file.pdf vom 28. Juni 2010.
- Statistisches Bundesamt (2009), *Statistisches Jahrbuch 2009 für die Bundesrepublik Deutschland*, online verfügbar: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/AVIC/Publikationen/Jahrbuch/StatistischesJahrbuch,property=file.pdf> vom 16. Juli 2010.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2009), *Statistisches Jahrbuch Thüringen Ausgabe 2009*, online verfügbar: http://www.tls.thueringen.de/public/pdf/2009/40101_2009_00.pdf vom 16. Juli 2010.
- Vieweg, W. (1997), »Innovationsprozesse in mittelständischen Unternehmen – Wider die Hemmnisse«, in: Th. Biermann und G. Dehr (Hrsg.), *Innovation mit System*, Springer, Berlin, 55–75.
- von Hippel, E. (1976), »The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process«, *Research Policy* 5, 212–239.
- von Hippel, E. (1986), »Lead Users – A Source of Novel«, *Management Science* 32, 791–805.
- von Hippel, E. (1994), *Sources of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- von Hippel, E. und J.P.J. de Jong (2010), *Open, distributed and user-centered: Towards a paradigm shift in innovation policy*, *EIM Research Reports H201009, Zoetermeer*, online verfügbar: <http://www.entrepreneurship-sme.eu/pdf-ez/H201009.pdf> vom 23. Juli 2010.
- Wahse, J., V. Dahms, M. Putzing und M. Frei (2009), *IAB-Betriebspanel Ost: Ergebnisse der dreizehnten Welle 2008*, online verfügbar: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/812866/publicationFile/50064/panel2008_welle.pdf vom 21. Juli 2010.
- Wahse, J., V. Dahms, M. Putzing und G. Walter (2010), *IAB-Betriebspanel Ost: Ergebnisse der vierzehnten Welle 2009*, online verfügbar: http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/1077010/publicationFile/76663/iab_langfassung.pdf vom 21. Juli 2010.
- Welsch, J. (2005), *Innovationspolitik – Eine problemorientierte Einführung*, Gabler, Wiesbaden.

Die deutsche Elektroindustrie hat sich 2010 fulminant von den Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erholt. Die (reale) Produktion der Branche ist im vergangenen Jahr wieder um kräftige 14% gestiegen. Der Umsatz hat sich von 145 auf 164 Mrd. Euro erhöht. Auch im laufenden Jahr 2011 wird die Elektroindustrie weiter wachsen – wenn auch nicht mehr ganz so dynamisch und rasant wie im Jahr davor. 2012 könnten Produktion und Umsatz dann bereits neue Rekordmarken setzen. Strukturell bleibt die Branche sehr gut aufgestellt.

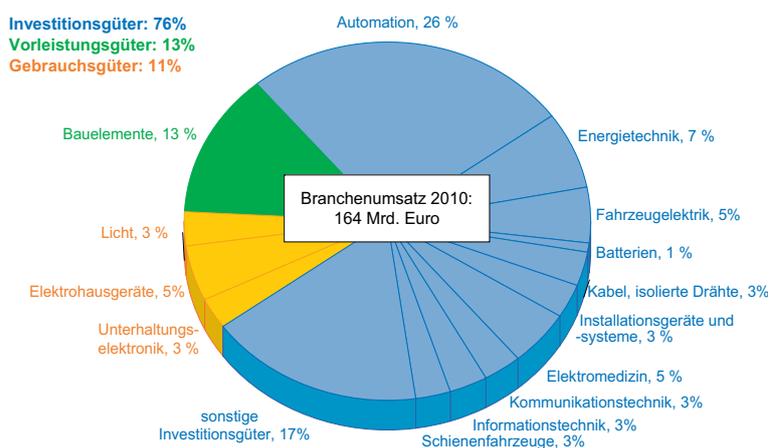
Elektroindustrie zweitgrößte Industriebranche hierzulande

Mit 816 000 Beschäftigten per Ende 2010 ist die deutsche Elektroindustrie die zweitgrößte Industriebranche hierzulande. Ein Fünftel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind Ingenieure, weitere drei Fünftel Fachkräfte. Das Produktportfolio der Elektroindustrie ist sehr breit aufgestellt und damit entsprechend weit diversifiziert. Das Gros der elektrotechnischen und elektronischen Erzeugnisse entfällt dabei auf den Bereich der Investitionsgüter. Sie machen drei Viertel des gesamten Portefeuilles aus (vgl. Abb. 1). Hinzu kommen Vorleistungsgüter – insbesondere elektronische Bauelemente – mit einem Anteil von 13% sowie Gebrauchsgüter (etwa Hausgeräte oder Unterhaltungselektronik) mit einem Anteil von 11%. Der letztjährige Elektroumsatz von 164 Mrd. Euro steht für rund 12% des Industrieumsatzes in Deutschland insgesamt. Etwas mehr als die Hälfte, nämlich 52%, ihrer Erlöse hat die Elektroindustrie im vergangenen Jahr mit inländischen Kunden erzielt. Auf das (unmittelbare) Geschäft mit Auslandskunden entfielen entsprechend 48% des gesamten Branchenumsatzes. Die Elektroindustrie ist sehr mittelständisch geprägt. Mehr als 90% der fast 4 000 Elektrounternehmen hierzulande haben weniger als 500 Beschäftigte. Der direkte Beitrag der Elektrobranche zum deutschen Bruttoinlandsprodukt (BIP) beläuft sich auf mehr als 3%. Darüber hinaus beschleunigen ihre Innovationen den technologischen Fortschritt wie auch die Kapitalbildung in der Volkswirtschaft und lösen so zusätzliche Wachstumsimpulse aus.

Heterogenes und dynamisches Portfolio

Das Produktportfolio der deutschen Elektroindustrie ist nicht nur sehr heterogen, sondern vor allem auch überaus dynamisch. Knapp acht von zehn Elektrofirmen warten regelmäßig mit Innovationen auf – seien es Produkt- oder Prozessinnovationen. 40 Cent jedes in der Branche erlösten Euros werden mit Produkt- oder Sortimentsneuheiten erwirtschaftet. Und jede dritte Innovation innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes erfährt ihren originären Anstoß durch die Elektroindustrie. Die Branche bringt also nicht nur selber Innovationen hervor, sondern sie gibt vielfach auch den Impetus für Neuerungen an anderer Stelle in der Wirtschaft. Grundlage für die Innovationsstärke der Elektroindustrie sind ihre Ausrüstungsinvestitionen von mehr als 5 Mrd. Euro, ihre Aufwendungen für Forschung und Entwicklung von 12 Mrd. Euro – die alleine für ein Fünftel aller privaten F&E-Ausgaben stehen – sowie ihre Aufwendungen für Aus-

Abb. 1
Produktportfolio der deutschen Elektroindustrie



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

* Dr. Andreas Gontermann ist Chefvolkswirt und Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik, Konjunktur & Märkte des ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.

und Weiterbildung von 2 Mrd. Euro. Zusammen genommen summieren sich diese Ausgaben auf jährliche »Zukunftsaufwendungen« in Höhe von fast 20 Mrd. Euro, die sich auf weit mehr als 10% des Branchenumsatzes belaufen.

Die innovativen Querschnittstechnologien der Elektroindustrie fördern nicht nur das eigene, sondern auch das Wachstum in anderen Branchen. Einem Forschungsbericht aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) zufolge resultierte etwa in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre knapp ein Drittel des Wirtschaftswachstums in Deutschland aus den Produktivitätsfortschritten in der Elektroindustrie respektive im IKT-produzierenden Sektor.¹ In der Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung bis vor Ausbruch der 2009er Finanz- und Wirtschaftskrise ist die (preisbereinigte) Elektroproduktion um durchschnittlich 4% pro Jahr gewachsen – und damit doppelt so stark wie der Output des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt mit + 2% p.a. bzw. das Bruttoinlandsprodukt mit + 1½% jährlich. Auch die Wertschöpfung in der Elektroindustrie ist im gleichen Zeitraum im Jahresdurchschnitt um 4% gewachsen. Im gesamten Verarbeitenden Gewerbe stieg sie nur um 1%. Die Wertschöpfungsquote in der Elektrobranche – gemessen als Anteil der Wertschöpfung an der Produktion – liegt bei 38%. Das sind 8 Prozentpunkte mehr als im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes. Schließlich ist die Produktivität der Elektrounternehmen seit der Wiedervereinigung im Schnitt pro Jahr um einen halben Prozentpunkt schneller gewachsen als die Produktivität der Firmen im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland insgesamt.

Fulminante Erholung 2010

Die Elektroindustrie hat sich 2010 fulminant von den Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise er-

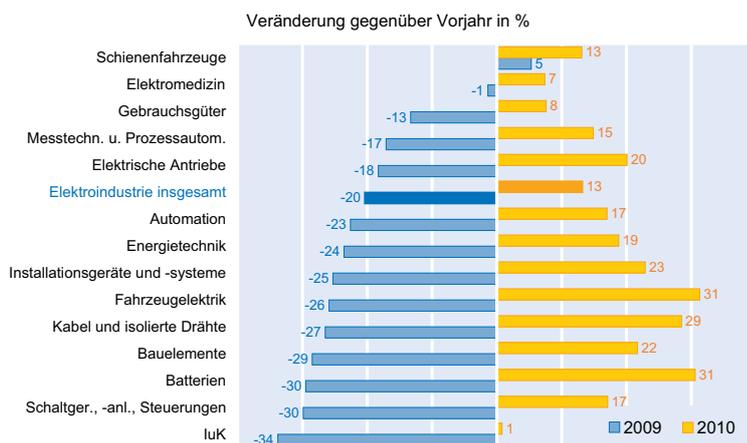
holt. Die Wiederauferstehung der Branche fiel dabei weit aus kräftiger aus, als man das noch zu Beginn des vergangenen Jahres hat erwarten können. So gut wie alle Fachbereiche der Elektroindustrie haben Anteil an der positiven Entwicklung gehabt. Besonders schnell haben sich die fahrzeugnahen Bereiche sowie die elektronischen Bauelemente aus dem 2009er Tief herauskatapultiert (vgl. Abb. 2). Will man es auf einen kurzen Nenner bringen, so lautet dieser: Im abgelaufenen Jahr 2010 ging es fast wieder so steil bergauf, wie es zuvor im Krisenjahr 2009 bergab gegangen war. Ein ganz wesentlicher Treiber des Aufholprozesses war dabei – wieder einmal – vor allen Dingen das Auslandsgeschäft.

Nach den heftigen Rückgängen so gut wie aller Merkmale und Größen um ein Fünftel und mehr im industriellen Horrorjahr 2009 sind

- die reale – also um Preiseffekte bereinigte – Elektroproduktion 2010 wieder um 14%,
- der Umsatz mit elektrotechnischen und elektronischen Produkten und Systemen um 13% von 145 auf 164 Mrd. Euro,
- die Exporte – einschließlich Re-Exporten – um 23% von 122 auf 151 Mrd. Euro und
- die Auftragseingänge ebenfalls um 23% (Inlandsbestellungen: + 19%, Auslandsbestellungen: + 28%)

gestiegen. Die Produktivität – also der Output pro Beschäftigten – hat sich im letzten Jahr wieder um 16% verbessert. Die Lohnstückkosten sind entsprechend um 12% gesunken. Die positive Entwicklung hat sich auch mit Beginn des laufenden Jahres 2011 weiter fortgesetzt und verstetigt. So sind Produktion, Umsatz und Auftragseingänge zwischen Januar und Februar 2011 jeweils um rund ein Fünftel gegenüber Vorjahr gewachsen.

Abb. 2
Umsatz nach Fachbereichen der Elektroindustrie



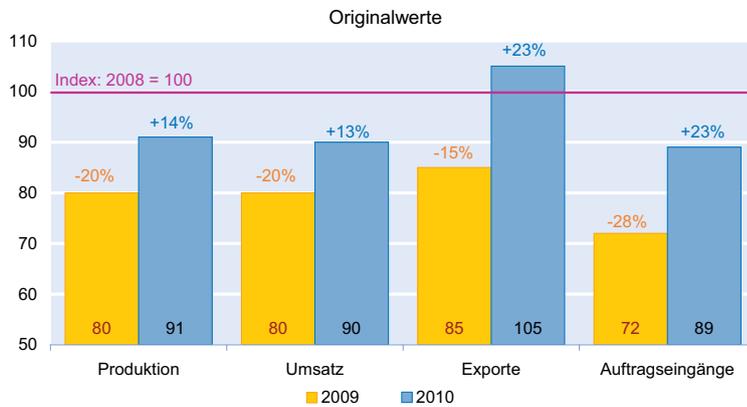
Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Aufholprozesse brauchen einige Zeit

Diese allesamt sehr erfreulichen Zahlen dürfen indes nicht darüber hinweg täuschen, dass die Verluste aus der Krise noch nicht wieder vollständig aufgeholt sind. Produktion, Umsatz und Bestellungen befinden sich noch immer etwa 10% unterhalb des Niveaus des Boomjahres 2008. Bei den Exporten konnte der 2008er-Wert im vergangenen Jahr allerdings schon wieder übertroffen werden (vgl. Abb. 3).

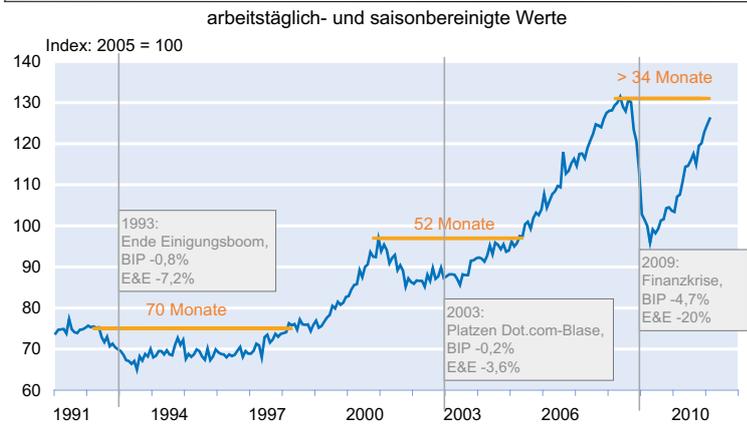
¹ Vgl. Gontermann, A. und M. Grömling, (2011), »Die deutsche Elektroindustrie – Schlüsselbranche für Innovationen und Wachstum«, *IW-Analysen* 68, Köln.

Abb. 3
2009er Verluste und 2010er Erholung



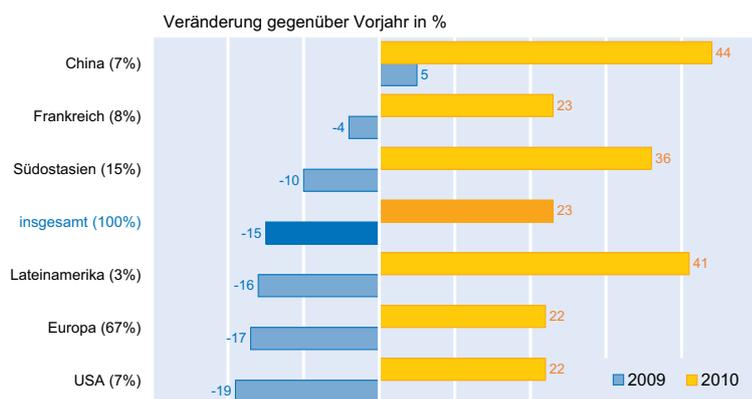
Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Abb. 4
Elektroproduktion: Aufholprozesse nach Rezessionen



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Abb. 5
Elektroexporte in ausgewählte Länder/Regionen



Angabe in Klammer: Anteil am Gesamtexport 2010.

Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Aufholprozesse nach Rezessionen brauchen eben eine gewisse Zeit. Nach der 1993er-Rezession etwa – die bekanntlich das Ende des deutschen Wiedervereinigungsbooms markierte – hat es rund 70 Monate gedauert, bis die Elektroproduktion wieder den monatlichen Höchstwert ihres Vorkrisenniveaus erreichen konnte. Nach der 2003er-Rezession – die nach dem Platzen der New-Economy-Blase eintrat – waren es 52 Monate. Und was den aktuellen Aufholprozess nach der jüngsten (und gleichzeitig mit Abstand schwersten) der insgesamt sechs deutschen Nachkriegsrezessionen anbelangt, so sind seit dem Produktionshoch vor der Krise knapp drei Jahre vergangen (vgl. Abb. 4).

Die gegenwärtige Erholung der Elektrobranche ist – wieder einmal – stark vom Außenhandel getragen. Dies liegt auch auf der Hand, denn die Elektroindustrie ist eine der exportstärksten Branche hierzulande. Ein Siebtel aller deutschen Ausfuhren geht unmittelbar auf ihr Konto. Im Krisenjahr 2009 hat sie mit einem Volumen von 122 Mrd. Euro von allen hiesigen Industriezweigen am meisten exportiert. 2010 sind die Elektroausfuhren wieder um 23% gestiegen. Mit dem damit erreichten Level von 151 Mrd. Euro konnten nicht nur die Ausfuhren des sehr guten Jahres 2008 übertroffen, sondern auch ein neues Allzeithoch markiert werden. Die stärksten Impulse für das Exportgeschäft kommen derzeit vor allem aus Südostasien und Lateinamerika. In diese Regionen legten die Branchenausfuhren im letzten Jahr um 36 und 41% zu (vgl. Abb. 5). Dennoch: Mehr als zwei Drittel der deutschen Elektroexporte werden nach wie vor in Europa – und damit also auf dem eigenen Kontinent – abgesetzt. Betrachtet man nur die zehn größten Abnehmerländer elektrotechnischer und elektronischer Erzeugnisse aus deutscher Provenienz (die allein 55% aller Branchenexporte absorbieren), so befinden sich acht davon in Europa. Und bei den Ausfuhren hierhin war die letztjährige Steigerungsrate mit + 22% vergleichsweise kleiner.

Auch die Importe elektrotechnischer und elektronischer Erzeugnisse nach Deutschland haben im vergangenen Jahr einen neuen Höchststand erreicht. Sie sind um satte 28% gestiegen und haben sich damit auf einen Wert von mehr als 136 Mrd. Euro be-

laufen. Der Anteil der Elektroimporte an den gesamtdeutschen Einfuhren beträgt damit ebenfalls ein Siebtel. Weil sich die deutsche Konjunktur 2010 wesentlich kraftvoller und dynamischer entwickelt hat als die Wirtschaftsleistung im übrigen Europa – wo eben zwei Drittel der deutschen Elektroausfuhren abgesetzt werden –, sind die hiesigen Elektroimporte im letzten Jahr sogar stärker gestiegen als die Elektroexporte. Das heißt: Die lebhafteste wirtschaftliche Entwicklung der Elektroindustrie in Deutschland verhilft auch den internationalen Außenhandelspartnern im Bereich der Elektrotechnik und Elektronik zu mehr Wachstum. Mit großem Abstand wichtigster Lieferant für den deutschen Elektromarkt ist inzwischen China. Die einschlägigen Importe aus dem Reich der Mitte summierten sich 2010 auf ein Volumen von 33 Mrd. Euro – was einem Zuwachs von 43% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Auf den Plätzen 2 und 3 der größten Anbieter folgen die USA mit 9 Mrd. Euro (+ 19% gegenüber Vorjahr) und Japan mit 8 Mrd. Euro (+ 23%). Überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten – bei gleichzeitig vergleichsweise großen Volumina – konnten im vergangenen Jahr die Elektroimporte aus Taiwan (+ 47%), Malaysia (+ 36%) oder der Slowakei (+ 31%) verzeichnen. Die Importvolumina aus diesen Ländern beliefen sich dabei jeweils auf rund 4 Mrd. Euro.

Materialknappheit derzeit größtes Produktionshemmnis

Die Kapazitätsauslastung in der Elektroindustrie liegt inzwischen wieder bei 87% der betriebsüblichen Vollausslastung. Das sind bemerkenswerte 4 Prozentpunkte mehr als im langfristigen Durchschnitt. Zum Vergleich: Der 2008er-Höchstwert lag bei 88%, der 2009er-Tiefststand bei 72%. Die Auftragsbestände reichen mittlerweile wieder für rund drei Produktionsmonate. Allerdings hat es in der Krise hier und da auch Rationalisierungsmaßnahmen gegeben, so dass die Produktionskapazitäten vor und nach der Krise mitunter nur bedingt vergleichbar sind.

Als größtes Produktionshemmnis machen die Elektrofirmen derzeit eine Knappheit an Material bzw. Rohstoffen aus. 2009 hatte dagegen der globale Auftragsmangel noch alles überschattet. Eine nachhaltig sichere und verlässliche Versorgung mit Rohstoffen zu kalkulierbaren und nicht von Wettbewerbsbeschränkungen verzerrten Preisen ist für die Elektroindustrie somit von eminenter Bedeutung. Immerhin ist die Branche der größte Abnehmer von Kupfer und Blei sowie der drittgrößte Abnehmer von Stahl innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes. Nahezu sämtliche chemischen Elemente des Periodensystems finden mittlerweile Eingang in die zahlreichen und vielfältigen Produkte der Elektroindustrie. In Halbleitern etwa werden heute 60 verschiedene chemische Elemente verbaut. In den 1990er Jahren waren es erst 16 und in den 1980er Jahren erst zwölf. Zudem benö-

tigt die Elektroindustrie für ihre zahlreichen Hightech-Produkte wie keine andere Branche Seltene Erden. Der freie, ungehinderte Zugang zu den internationalen Rohstoffmärkten bzw. die Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse sind für die Branche mithin wichtige Anliegen.

Trotz des heftigen Produktionsrückgangs um ein Fünftel ist die Zahl der Beschäftigten in der Elektroindustrie 2009 nur moderat gesunken – um 17 000 auf insgesamt 810 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ende 2010 waren bereits wieder 816 000 Beschäftigte in der Branche tätig. Und die Kurzarbeit war zum Ende des letzten Jahres mehr oder weniger komplett ausgelaufen. Zur Erinnerung: Auf dem Tiefpunkt der Krise waren in der Spitze knapp 170 000 Beschäftigte – das sind mehr als 20% der Belegschaft – in Kurzarbeit. Die Elektrounternehmen planen mit weiteren Einstellungen. In einer aktuellen Konjunkturumfrage des ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik und Elektronikindustrie e. V. vom März 2011 gaben vier von fünf Firmen an, ihre Stammbesellschaft 2011 aufstocken zu wollen. Daneben werden auch wieder verstärkt Zeitarbeiter eingestellt.

Strukturell sehr gut aufgestellt

In struktureller Hinsicht ist die deutsche Elektroindustrie sehr gut aufgestellt. Dies gilt sowohl bezüglich ihrer betriebswirtschaftlichen Grundlagen als auch mit Blick auf ihre konsequente Ausrichtung an zentralen Wachstumsthemen.

Ihre betriebswirtschaftlichen Hausaufgaben hat die Branche gemacht. In den Jahren zwischen 2002 und 2008 haben die Elektrounternehmen ihre Profitabilität – gemessen anhand der Umsatzrendite – von weniger als 3 auf fast 7% gesteigert und damit mehr als verdoppelt. Die Gewinne wurden zur Stärkung der Substanz verwendet. Entsprechend ist die Eigenkapitalquote der Firmen im selben Zeitraum von 28 auf nahezu 40% gestiegen. Selbst im Krisenjahr 2009 hat sich die Kapitalquote innerhalb der Elektroindustrie so gut wie nicht verringert. Sie liegt damit 10 Prozentpunkte höher als im Durchschnitt des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt.

Zuversichtlich stimmen insbesondere die Kompetenz- und Wachstumfelder der Elektrobranche. Mit ihren zentralen – die Umwelt sowie die natürlichen Ressourcen schonenden – Querschnitts- und Infrastruktur-Technologien im Produktportfolio partizipiert die Elektroindustrie an zahlreichen internationalen Wachstumstrends. Gleichzeitig gestaltet sie die Zukunftsthemen ganz wesentlich mit.

- **Beispiel Elektromobilität:**

Als Folge des Klimawandels, der Endlichkeit fossiler Ressourcen sowie auch höherer Emissionsgrenzwerte werden innovative, energiesparende Elektromotoren künftig

herkömmliche Verbrennungsmotoren mehr und mehr verdrängen.

- **Beispiel Energie-Effizienz:**
Umgerechnet etwa die Hälfte des jährlichen Stromverbrauchs der privaten Haushalte in Deutschland ließe sich mit energieeffizienten Produkten und Systemen – etwa bei elektrischen Antrieben, bei der (öffentlichen) Beleuchtung sowie bei Kühl- und Gefriergeräten – einsparen.
- **Beispiel Intelligentes Netz (Smart Grid):**
Die zunehmende Nachfrage nach elektrischer Energie – insb. auch in den Schwellenländern – erfordert einen intelligenten und vernetzten Ansatz bei der Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Energie. Dies gilt umso mehr, wenn man künftig regenerative Energiequellen noch stärker einbeziehen will als heute.
- **Beispiel Intelligentes Heim (Smart Building) und Sicherheit:**
Modernste Technologien der Elektroindustrie verbinden Energieeffizienz, Sicherheit und Wohnkomfort im vernetzten Heim und tragen so zu mehr Lebensqualität bei.
- **Beispiel Eingebettete Systeme (Embedded Software & Systems):**
Zunehmend übernehmen innovative elektronische Querschnittstechnologien Kontroll-, Steuerungs- und Regelungsfunktionen in anderen Systemen. Schätzungen zufolge erzielt die Industrie bereits heute 80% ihrer Wertschöpfung mit Produkten, die eingebettete Systeme enthalten.
- **Beispiel Gesundheit (Ambient Assisted Living):**
Der demographische Wandel und steigende Gesundheitskosten lassen sich dauerhaft nur mit modernster elektrotechnischer und elektronischer Medizintechnik beherrschen. Intelligente Unterstützungssysteme schaffen Gestaltungsfreiheit und ermöglichen alten und hilfebedürftigen Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu Hause sowie eine verbesserte Kommunikation mit dem sozialen Umfeld.
- **Beispiel Infrastruktur:**
Schließlich wächst der Bedarf an modernen Infrastruktur-Ausrüstungen und -Lösungen weiter – und zwar nicht nur in den Schwellen-, sondern auch in den Industrieländern.

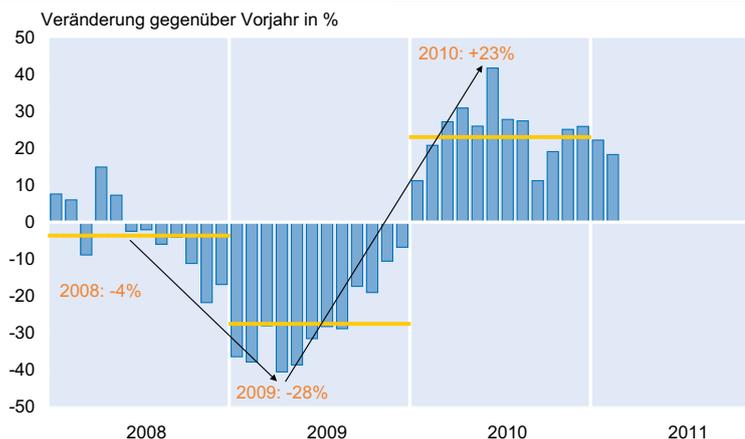
Branchenausblick

Die vom ifo Institut erhobenen Stimmungskennindikatoren für die deutsche Elektroindustrie liegen allesamt weiterhin im expansiven Bereich. Geschäftsklima, Exporterwartungen oder Produktionspläne befinden sich aktuell auf Ständen wie zur Zeit der Wiedervereinigung. Weil sich die Lagebeurteilung der Elektrounternehmen sowie ihre Geschäftserwartungen für das jeweils nächste halbe

Jahr seit etlichen Monaten mehr oder weniger im Gleichschritt bewegen, stehen letztere auf einem sehr soliden Fundament. Oder anders ausgedrückt: Der Optimismus wird von der günstigen Geschäftslage genährt und ist keine Erwartungsblase. 96% der Elektrounternehmen – also fast alle! – wollen ihren Output in den kommenden drei Monaten aufrechterhalten oder (weiter) erhöhen. Mehr als neun von zehn Branchenfirmen erwarten stabile oder (weiterhin) zunehmende Exportgeschäfte im nächsten Vierteljahr.

Bei den Auftragseingängen – also den Umsätzen von morgen – hat sich die sehr dynamische Entwicklung des vergangenen Jahres 2010 auch mit Beginn des laufenden Jahres 2011 kaum abgebremst fortgesetzt. Zur Erinnerung: Noch in der Zeit vor dem Zusammenbruch der ehemaligen US-Investmentbank Lehman Brothers – der ja gemeinhin den Nukleus der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise markierte – war der Mai 2008 zunächst der letzte Monat, in welchem die Bestellungen von elektrotechnischen und elektronischen Produkten auf Jahressicht noch gestiegen sind (vgl. Abb. 6). Von da an ging es bis einschließlich April 2009 mit von Monat zu Monat betragsmäßig größer werdenden negativen Raten bergab. Ab Mai 2009 wurden die Schrumpfungsraten dann sukzessive kleiner. Im Januar 2010 gab es bei den Auftragseingängen erstmalig nach der Krise wieder echtes positives Wachstum gegenüber dem entsprechenden Vorjahresmonat. Bis einschließlich Juni 2010 haben sich die Zuwächse bei den Bestellungen dann von Monat zu Monat erhöht. In der Spitze lagen sie mehr als 40% über Vorjahr. Seitdem haben sich die – im Jahresabstand gemessenen – Wachstumsraten zwar wieder verlangsamt, aber weiter zweistellige Werte erreicht. Und diese Entwicklung hat sich – wie gesagt – auch im Januar und Februar dieses Jahres so fortgesetzt. Seit Jahresbeginn 2011 legen die Inlandsbestellungen jetzt ähnlich kräftig zu wie die Auslandsaufträge, die bis dato stets höhere Zuwächse vorweisen konnten.

Abb. 6
Auftragseingänge in der Elektroindustrie



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Abb. 7
Deutsche Elektroproduktion: Ausblick



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Der jüngsten – anlässlich der Hannover-Messe im April dieses Jahres veröffentlichten – Prognose des ZVEI zufolge wird die deutsche Elektroindustrie ihre Aufholjagd auch 2011 weiter fortsetzen, wenn auch nicht mehr ganz so rasant wie 2010.

Konkret wird erwartet, dass die reale Elektroproduktion in diesem Jahr um 10% steigt (vgl. Abb. 7). Der Branchenumsatz dürfte in etwa gleicher Größenordnung zulegen und damit wieder die Marke von 180 Mrd. Euro übertreffen.

War man im Tiefpunkt der Krise noch davon ausgegangen, es könnte bis zu sieben Jahre dauern, bis die krisenbedingten Verluste wieder aufgeholt sind, so ist heute klar: Es wird wohl wesentlich schneller gehen. Produktion und Umsatz werden bereits 2011 wieder an ihre Boomwerte aus dem Jahre 2008 heranreichen. 2012 könnte dann ein neues Rekordjahr werden.

Risiken vor allem globaler Natur

Keine Prognose ist ohne Vorbehalt. Spätestens seit den Unruhen in etlichen Staaten Nordafrikas bzw. des Nahen Ostens sowie der Erdbeben-, Tsunami- und nuklearen Katastrophe in Japan ist klar, dass auch das Jahr 2011 kein stressfreies für die Weltwirtschaft wird. Entsprechend sind die Risiken dann auch vor allem globaler Natur.

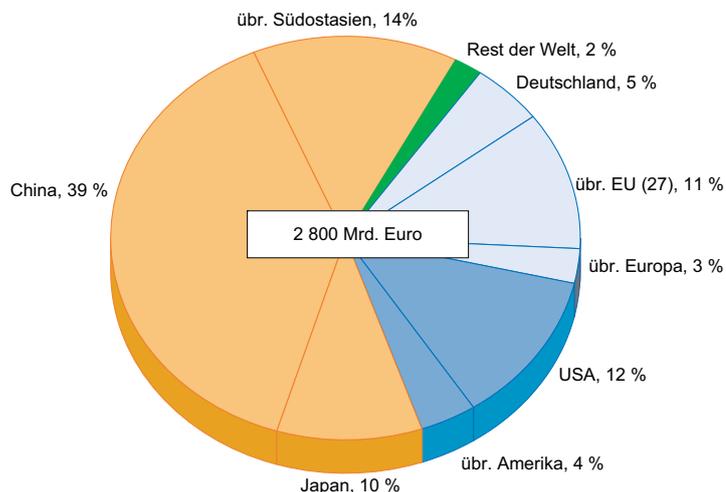
- Mit einem Fertigungsvolumen von 280 Mrd. Euro produziert Japan ein Zehntel aller elektrotechnischen und elektronischen Erzeugnisse weltweit und ist damit der drittgrößte Produktionsstandort hinter China und den USA (vgl. Abb. 8).

Ein besonders wichtiger Spieler ist Japan im Bereich der elektronischen Bauelemente, die als elementare Vorleistungen einen ganz zentralen Platz innerhalb der Wertschöpfungskette einnehmen. Hier stammt knapp ein Sechstel des weltweiten Angebots aus japanischer Herstellung. Bei massiven Produktionsausfällen könnte es zu weltweiten Lieferengpässen kommen, die dann Auswirkungen auf eine Vielzahl elektronischer Erzeugnisse hätten. Die Exporte der deutschen Elektroindustrie nach Japan belaufen sich auf rund 2½ Mrd. Euro. Die hiesigen Elektroimporte aus Japan sind mit 8 Mrd. Euro – bzw. 6% der gesamten Einfuhren – wesentlich höher. Hiermit ist Japan der drittgrößte Lieferant für den deutschen Markt – wiederum nach China und den USA. Hinzu

kommen indirekte Importe japanischer Erzeugnisse über Drittstaaten.

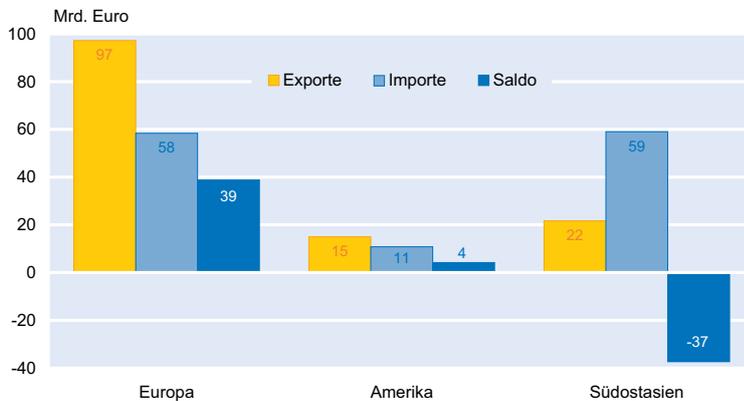
- Weite Teile Nordafrikas sowie des Nahen Ostens werden für längere Zeit ein Hort der Instabilität bleiben – was sich nicht zuletzt in einer höheren Nervosität an den Märkten für Rohöl niederschlagen dürfte. 4% der deutschen Elektroexporte gehen direkt in diese Regionen.
- Wichtige Schwellenländer – wie China oder Brasilien – drosseln das Tempo ihrer wirtschaftlichen Entwicklung aus Angst vor einer Überhitzung bzw. inflationären Tendenzen. Die deutsche Elektroindustrie setzt zwischenzeitlich 12% ihrer Ausfuhren in den sogenannten BRICS-Ländern (sprich: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) ab.
- Die Schuldenprobleme in der Eurozone bleiben bislang ungelöst. Das jüngste Einrücken Portugals unter den europäischen Rettungsschirm bzw. das Ins-Straucheln-

Abb. 8
Weltalektroproduktion 2010



Quelle: Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des ZVEI.

Abb. 9
Außenhandelsbilanz der deutschen Elektroindustrie 2010



Quelle: Destatis; Berechnungen des ZVEI.

Geraten so mancher Regierung über die bislang ergriffenen Sparmaßnahmen zeugen davon. Zudem rücken auch die öffentlichen Schulden in den USA mehr und mehr ins Bewusstsein der Kapitalmärkte. Bereits im Herbst 2009 haben in einer ZVEI-Umfrage über vier Fünftel der Elektrofirmen die Haushaltskonsolidierung als wichtigste Regierungsaufgabe ausgemacht.

- Ungelöst ist im Grunde genommen nach wie vor auch die Problematik der globalen Leistungsbilanzungleichgewichte. Im jüngsten Nicht-Aufwertungswettbewerb ist sie zuletzt wieder deutlich zum Vorschein getreten. Die deutsche Elektroindustrie hat 2010 vergleichsweise hohe Exportüberschüsse nur in Europa – und damit also auf dem gemeinsamen Binnenmarkt (mit in weiten Teilen einheitlicher Währung) – erzielt. Die Elektro-Außenhandelsbilanz mit den USA bzw. Amerika ist fast ausgeglichen, diejenige mit Südostasien deutlich negativ (vgl. Abb. 9).
- Die Volatilität an den Devisen-, Finanz- sowie Rohstoffmärkten nimmt weiter zu. Dies belastet die Gewinn- und Verlustrechnungen der Elektronunternehmen, zumal Absicherungsgeschäfte regelmäßig vergleichsweise hohe Kosten verursachen.
- Die gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreise beginnen sich auch in den Industrieländern mehr und mehr in relativ höheren Inflationsraten niederzuschlagen. Die Geldpolitik wird hierdurch vor große Herausforderungen gestellt, indem Maßnahmen zur Sicherung der Preisstabilität die o.g. Schuldenproblematik verschärfen können. Von der deutschen Elektroindustrie sind zuletzt keine Gefahren für die Geldwertstabilität ausgegangen. So sind die Erzeugerpreise in der Branche 2010 stagniert. Zwischen Januar und März 2011 sind die gerade einmal um 0,5% gegenüber Vorjahr gestiegen.
- Schließlich hat der Finanzsektor immer noch nicht zur gewünschten Stabilität zurückgefunden. Wichtig ist, dass die ausreichende Versorgung der Elektronunternehmen mit Finanzierungsmitteln nicht ins Stocken gerät.

Nach dem heftigen – dem globalen Nachfragemangel geschuldeten – Einbruch im Krisenjahr 2009 ist die deutsche Elektroindustrie 2010 auf den Wachstumspfad zurückgekehrt. Diesen wird sie aller Voraussicht nach auch 2011 zügig weiter beschreiten, wenn auch nicht mehr mit der ganz gleichen Schrittlänge wie im vergangenen Jahr. Strukturell ist die Branche sehr gut aufgestellt. Sie verfügt über gesunde betriebswirtschaftliche Grundlagen, und ihre modernen und innovativen Technologien sind unentbehrlich, will man großen gesellschaftlichen Herausforderungen begegnen und zu mehr Klimaschutz, Energie- und Ressourceneffizienz, Elektromobilität, intelligenten Netzen und Häusern, einer effizienteren Gesundheitswirtschaft oder modernen Infrastrukturlösungen kommen.

Am 26. April des Jahres 1986 kam es zum ersten Mal zu einem nuklearen Zwischenfall, der in der internationalen Bewertungsskala in der höchsten Stufe eingeordnet wurde. 25 Jahre nach Tschernobyl sehen wir uns den Folgen des zweiten katastrophalen Unfalls ausgesetzt. Vor den Ereignissen in Fukushima hatten die Bestrebungen zur Vermeidung des Klimawandels selbst in Deutschland zu einer teilweisen Rehabilitation der Kernenergie geführt. Doch die Katastrophe am 11. März dieses Jahres hat in der Öffentlichkeit und der Politik zu einer neuerlichen Verschärfung der Debatte über deren Nutzen geführt. Im Kern dreht sich die Diskussion darum, ob die Kernenergie das richtige Mittel zur Vermeidung des Ausstoßes von Treibhausgasen ist und ob nicht eine Neubewertung des Restrisikos eines sogenannten Super-GAUs notwendig ist.

Doch wie groß sind die Schäden, die aus einer solchen Katastrophe resultieren? Was bedeutet das für die zahlreichen Kernkraftwerke, die in der Zukunft weltweit ans Netz gehen werden? Und wie unterscheiden sich Folgen für Standorte in unterschiedlichen Ländern? Zur Klärung dieser Fragen bietet sich die Betrachtung eines nuklearen Ereignisses an, bei dem eine ähnliche Menge Radioaktivität frei würde wie bei der teilweisen Kernschmelze in Tschernobyl vor 25 Jahren. Abbildung 1 zeigt den dadurch zu erwartenden Schaden in Milliarden Dollar für ein neues Kernkraftwerk, welches an einem durchschnittlichen Standort des jeweiligen Landes gebaut würde. Die Methodik für die Bewertung des Schadens orientiert sich dabei an einer Studie von Hans-Jürgen Ewers und Klaus Rennings im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft aus dem Jahr 1992. Die Studie überträgt die Ergebnisse aus anderen, teils internationalen Studien anhand einfacher Kennzahlen auf Deutschland. Für die hier gezeigten Karten wurden die Ergebnisse für Deutschland anhand der gleichen Kennzahlen und mit Hilfe stark vereinfachter Überschlagsrechnungen auf die anderen Länder übertragen.

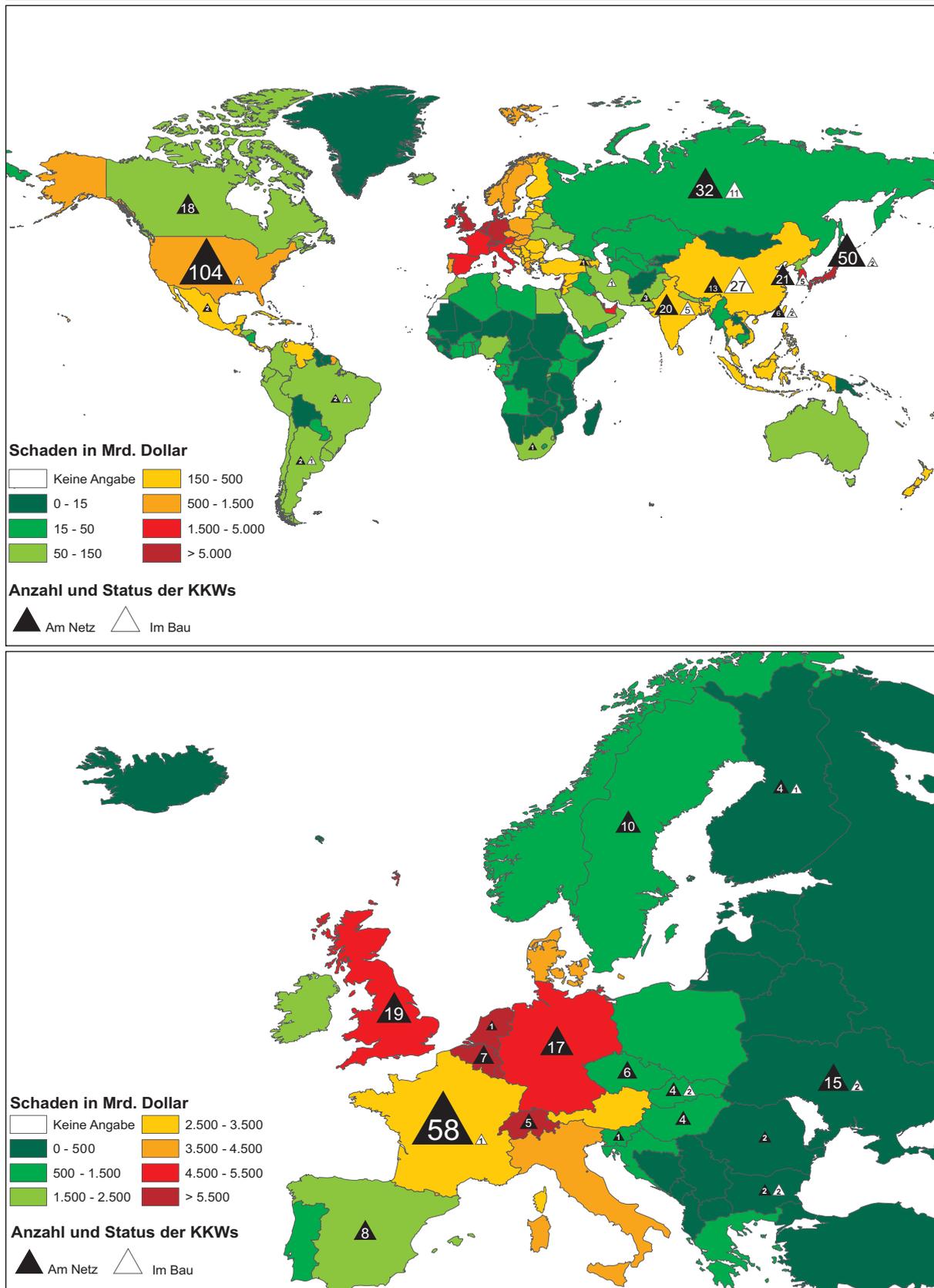
Der überwiegende Teil der Schäden in der Studie entfällt auf die Spätfolgen aus Krebserkrankungen und Erbschäden. An dieser Stelle drängt sich unweigerlich die Frage nach dem Wert eines Menschenlebens auf. Ewers und Rennings diskutieren diese für solche Studien unumgängliche, wenn auch ethisch und moralisch mehr als problematische, monetäre Bewertung. Zur Bewertung des Verlusts eines Menschenlebens legen sie trotz der damit verbundenen Nachteile schlussendlich eine sogenannte Hedonistische Preisanalyse zugrunde. Ausgangspunkt ist dabei die Zahlung, die eine Person als Entschädigung dafür verlangt, dass sie bereit ist, ein gewisses Risiko für ihr eigenes Leben in Kauf zu nehmen (beispielsweise das Risiko einer Verstrahlung). Eine Normierung der Werte aus der Studie auf das Bruttoinlandsprodukt führt dabei zu einem Aufschlag von 15,6% auf das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, der für eine Tätigkeit verlangt wird, die mit einem tödlichen Unfallrisiko von 1 : 1 000 pro Jahr behaftet ist. Anders ausgedrückt, würde das bedeuten, dass ein durchschnittlicher

Deutscher den Wert seines eigenen Lebens mit 6,3 Mill. Dollar ansetzt, um zu bestimmen, welche Entschädigung er für die Bereitschaft verlangt, sich einem möglicherweise tödlichen Risiko auszusetzen. Dieser Wert bewegt sich grundsätzlich innerhalb der Spannweite aktueller empirischer Studien. (Die Europäische Kommission setzt im ExternE-Projekt in der Methodologie von 2004 für den Durchschnitt aller Länder den Wert eines Lebens mit ca. einer Million Euro deutlich niedriger an.) Zur Bewertung nicht tödlicher Krebsfälle sowie von Erbschäden wird ein Aufschlag von 1,3% auf das jährliche Pro-Kopf-Einkommen für eine Normierung der Eintrittswahrscheinlichkeit auf 1 : 1 000 festgesetzt.

Zur Übertragung der Ergebnisse auf andere Länder sind jedoch noch weitere Überlegungen notwendig. Beispielsweise wird in der Studie die Zahl der Personen, die einer Strahlenbelastung ausgesetzt sind, als proportional zur Bevölkerungsdichte angenommen. Betrug die Kollektivdosis, mit der die Bevölkerung rund um Tschernobyl belastet wurde, insgesamt etwa 2,4 Millionen Personen-Sievert, so gehen Ewers und Rennings davon aus, dass im siebenmal so dicht besiedelten Deutschland die Strahlenbelastung der Bevölkerung auch siebenmal so hoch sein wird. Die Angabe der Strahlendosis in Personen-Sievert stellt ein Maß der biologisch wirksamen Kollektivdosis dar, und für jede Million Personen-Sievert werden 50 000 tödliche Krebsfälle sowie 23 000 nicht tödliche Krebsfälle bzw. Erbschäden angenommen. Des Weiteren entstehen Sachschäden durch die notwendigen Umsiedlungsmaßnahmen sowie die Entwertung der kontaminierten Landstriche und der darauf befindlichen Infrastruktur. Die Sachschäden werden als proportional zum durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt, welches auf einem Quadratkilometer erzeugt wird, angenommen. So sind die Sachschäden in Deutschland mit 247 Mrd. Dollar doppelt so hoch wie in Frankreich, das nur halb so viel Bruttoinlandsprodukt pro Quadratkilometer erzeugt. Insgesamt spielen die Sachschäden in der gezeigten Analyse nur eine untergeordnete Rolle und machen beispielsweise für Deutschland weniger als 5% des Gesamtschadens aus.

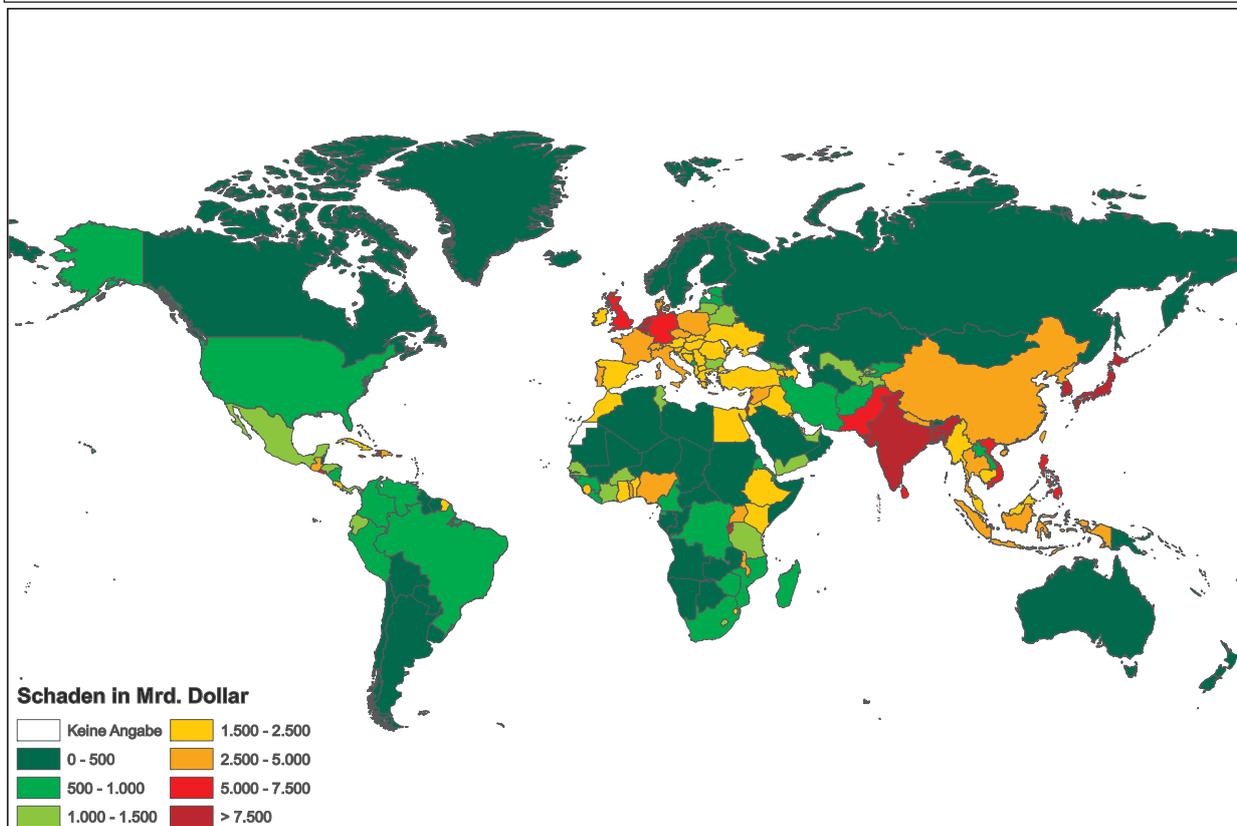
Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass es sich bei der Analyse um eine starke Vereinfachung der Auswirkungen und der Zusammenhänge handelt und die Differenzen zwischen den Ländern hauptsächlich aus Unterschieden in der Bevölkerungsdichte und des Pro-Kopf-Einkommens resultieren. Als Basis für belastbare Ergebnisse wäre daher eine tiefgreifende und umfassende Studie notwendig. Dennoch erlauben die Ergebnisse einen vorläufigen Einblick für den Vergleich der Schadensrelationen zwischen den verschiedenen Ländern. Die mit den Kennzahlen berechneten Werte würden den Schaden eines mit Tschernobyl vergleichbaren Unglücks mit etwa 14,36 bzw. 11,71 Billionen Dollar bei den EU-Spitzenreitern Malta und Luxemburg beziffern. Die Schadenssumme in Deutschland würde in etwa 5,28 Billionen Dollar betragen, und Estland und Lettland

Abb. 1
Kernkraftwerke und Schäden eines Super-GAU



Quelle: International Atomic Energy Agency, Power Reactor Information System, 2011; Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2
Alternative Schadensbewertung eines Super-GAU



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

wären mit 0,24 bzw. 0,23 Billionen Dollar die am wenigsten stark betroffenen Länder der EU.

Die Ewers- und Rennings-Studie bezieht sich lediglich auf Deutschland und ist nicht grundsätzlich für eine Übertragbarkeit auf andere Länder angelegt. Daher wird für die folgende alternative Betrachtung für alle Todesopfer der errechnete bundesdeutsche Wert von 6,3 Mill. Dollar angesetzt. Das Ergebnis dieser alternativen Bewertung ist in der Abbildung 2 zu sehen. Es ist deutlich zu erkennen, wie die Schadenssumme für die Länder zunimmt, in denen die Bevölkerung vorher eine niedrigere Risikokompensation verlangt hat. Dies gilt insbesondere für die afrikanischen Staaten, in denen die Schadenssummen nun in vielen Fällen um mehr als das Hundertfache steigen. Dies verdeutlicht umso mehr die Anfälligkeit der Ergebnisse solcher Analysen bei Änderungen der Annahmen.

Doch ist es überhaupt sinnvoll, sich auf die Höhe des Schadens im Falle einer Katastrophe zu konzentrieren? Die genannten Schadenssummen dringen in Regionen vor, die nicht mehr greifbar scheinen, und ihre pure Größe könnte Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Kernkraft aufwerfen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass einerseits Unfälle bei Kernkraftwerken recht selten und andererseits andere Technologien der

Stromerzeugung ebenfalls mit Gefahren für Leib und Leben und weiteren negativen externen Effekten behaftet sind. Grubenunglücke, Abgase aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe und die Folgen des Klimawandels sind nur einige der Ursachen, die die Zahl der Verletzten, Kranken und Toten aufgrund der Energieerzeugung ansteigen lassen. Daher wurde von der Europäischen Kommission bereits im Jahr 1996 das ExternE-Projekt ins Leben gerufen, welches das Ziel hatte, die tatsächlichen Kosten der Energieerzeugung unter Berücksichtigung aller externen Effekte zu bestimmen. Zahlreiche Studien bauen auf den Ergebnissen des Projekts auf.

Wie hoch sind nun die Kosten der Stromerzeugung unter Berücksichtigung aller Effekte? Eine der aktuellsten auf den Ergebnissen des ExternE-Projekts aufbauenden Arbeiten ist eine Gemeinschaftsstudie des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt und des Instituts für System- und Innovationsforschung der Fraunhofer Gesellschaft, die im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durchgeführt wurde. Tabelle 1 listet die daraus entnommenen Kosten durch externe Effekte auf und kombiniert diese mit den einer Studie des Instituts für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendungen der Universität Stuttgart entnommenen Kosten der Stromerzeugung.

Tab. 1
Stromerzeugungskosten in Euro-Cent/Kilowattstunde

	Herstellungskosten der Stromerzeugung	Externe Kosten der Stromerzeugung	Gesamte Kosten der Stromerzeugung
Kernkraft	3,50	0,25 ^{a)}	3,75
Erdgas	4,20	2,90	7,10
Steinkohle	3,30	6,30	9,60
Wasserkraft	10,20	0,15	10,35
Braunkohle	2,90	7,90	10,80
Wind Onshore	12,00	0,15	12,15
Wind Offshore	15,00	0,09	15,09
Photovoltaik	58,00	1,00	59,00

^{a)} Die externen Kosten der Stromerzeugung aus Kernkraft werden bei Krewitt und Schlomann nicht ausgewiesen und wurden der Veröffentlichung der Europäischen Kommission (European Commission 2003) über die externen Kosten der Stromerzeugung entnommen.

Quelle: Wissel et al. (2008); Krewitt und Schlomann (2006).

Das Ergebnis zeigt, dass die Kernenergie – trotz der Berücksichtigung der externen Kosten gemäß des ExternE-Projekts – eine im Erwartungswert günstige Möglichkeit der Stromerzeugung ist. Dies folgt nicht zuletzt aus der in der Betrachtung berücksichtigten Effekte auf den Klimawandel. Allerdings gibt es aus der Wissenschaft auch zahlreiche Bedenken bezüglich der Vergleichbarkeit der externen Kosten der Kernenergie. Insbesondere die vergleichsweise großen Unsicherheiten stellen ein Problem für eine verlässliche Analyse dar. So wiesen erst kürzlich die Statistikprofessoren Göran Kauermann von der Universität Bielefeld und Helmut Küchenhoff von der Ludwig-Maximilians-Universität München darauf hin, dass die bisher beobachtete tatsächliche Unfallwahrscheinlichkeit um den Faktor 40 höher ist, als sie von der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit angenommen wird. Eine Übersichtsstudie von Thomas Sundqvist zeigt, dass in 16 betrachteten Studien die Werte für die externen Kosten der Kernenergie von 0,003 bis 64,45 US-Cent/Kilowattstunde variieren.

Des Weiteren machen Patrik Söderholm und Thomas Sundqvist sowie Wolfram Krewitt in zwei Artikeln explizit auf die ethischen und moralischen Probleme der Methodik des ExternE-Projekts aufmerksam. So ist beispielsweise die Bewertung des radioaktiven Abfalls schon für die nähere Zukunft völlig unklar. Dabei wird darauf hingewiesen, dass der größte Teil der Belastungen erst in einigen hunderttausend Jahren zu erwarten ist. Die dann herrschenden Bedingungen können heute nicht eingeschätzt werden, und die Schwere der Auswirkungen, die zukünftigen Generationen damit zugemutet wird, ist nicht abschätzbar. So erzeugt eine Windkraftanlage zwar auch negative externe Effekte, aber immerhin enden diese mit ihrer Demontage.

Grundsätzlich weisen die Autoren darauf hin, dass bei der Bestimmung der externen Effekte die Wirkungen auf zukünftige Generationen oftmals ganz außer Betracht gelassen werden und es auch bis dato keine befriedigenden Ansätze zur analytischen Berücksichtigung einer solchen Form

der Nachhaltigkeit gibt. Es wird insbesondere angezweifelt, ob der Erwartungswert der abdiskontierten Schäden bei sehr unwahrscheinlichen, aber mit extremen Auswirkungen behafteten Ereignissen das richtige Maß ist. So kann der gesellschaftliche Schaden kaum linear mit der Anzahl der betroffenen Personen steigen, da bestimmte Ereignisse aus ethischen und moralischen Gesichtspunkten als inakzeptabel und als unbedingt vermeidbar angesehen werden und somit mit einem unendlich hohen Schaden zu bewerten wären. Inwieweit dies für die Kernenergie der Fall sein wird, wird sich daran zeigen, ob es den sich momentan andeutenden gesellschaftlichen Konsens zum Atomausstieg geben wird oder ob die dadurch zu erwartenden Kosten doch noch einmal zu einem Stimmungsumschwung führen werden.

Literatur

European Commission (2003), *External Costs – Research results on socio-environmental damages due to electricity and transport*, Directorate-General for Research and Directorate J-Energy, Brüssel.
 Ewers, H.-J. und K. Rennings (1992), *Abschätzung der Schäden durch einen sogenannten Super-GAU*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Zusammenfassung der Studie veröffentlicht in: K.P. Masuhr, H. Wolff und J. Keppler (1992), *Die Externen Kosten der Energieversorgung*, Schäfer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
 ExternE-Projekt (2004), *New Elements for the Assessment of External Costs from Energy Technologies*. Final Report to the European Commission, www.ExternE.info.
 Kauermann, G. und H. Küchenhoff (2011), »Nach Fukushima stellt sich die Risikofrage neu«, online zugänglich unter: www.faz.net/-01r6ey, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Frankfurt.
 Krewitt, W. (2002), »External costs of Energy – do the answers match the questions? Looking back at 10 years of ExternE«, *Energy Policy* 30, 839–848.
 Krewitt, W. und B. Schlomann (2006), *Externe Kosten der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Vergleich zur Stromerzeugung aus fossilen Energieträgern*, Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt und Institut für System- und Innovationsforschung der Fraunhofer Gesellschaft.
 Söderholm, P. und T. Sundqvist (2003), »Pricing environmental externalities in the power sector: ethical limits and implications for social choice«, *Ecological Economics* 46, 333–350.
 Sundqvist, T. (2004), »What causes the disparity of electricity externality estimates?«, *Energy Policy* 32, 1753–1766.
 Wissel, S., S. Rath-Nagel, M. Blesl, U. Fahl und A. Voß (2008), *Stromerzeugungskosten im Vergleich*, Arbeitsbericht, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendungen der Universität Stuttgart.

Am 9. Dezember 2010 beschloss das britische Unterhaus die bisherige Obergrenze der Studiengebühren, die die Universitäten in England und Wales pro Jahr erheben dürfen, von 3 290 GBP auf 9 000 GBP anzuheben (vgl. Tab. 1). Seit der Einführung der Gebühren durch die Labour-Regierung unter Tony Blair im Jahr 1998 steigt damit der Betrag von damals 1 000 GBP auf das Neunfache des ursprünglichen Wertes. Im Kontrast dazu steht die Entscheidung des Landtages von Nordrhein-Westfalen vom 24. Februar 2011: Dieser beschloss, dass ab dem Wintersemester 2011/2012 die bislang erhobenen Studiengebühren für das Erststudium in Höhe von maximal 500 Euro je Semester entfallen. Das Studium ist damit im größten deutschen Bundesland wieder, wie bereits bis 2006, gebührenfrei. Somit werden im nächsten Wintersemester nur noch in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Hamburg Studiengebühren erhoben (Stand: 1. April 2011). Bis 2015 wird auch Hamburg aus dem Kreis der Bundesländer ausscheiden, die Gebühren für das Erststudium erheben, wie der Erste Bürgermeister in seiner Regierungserklärung vom 23. März 2011 vor der Hamburger Bürgerschaft darlegte. Nach der Wahl vom 27. März 2011 ist die Abschaffung der Gebühren in Baden-Württemberg ebenfalls wahrscheinlich. Die Finanzierung der Hochschulen in Deutschland erfolgt somit weiterhin nahezu ausschließlich aus den Haushalten der Länder und – beim Hochschulbau und einigen speziellen Programmen wie der Exzellenzinitiative – des Bundes.

Ganz anders stellt sich die Entwicklung im Vereinigten Königreich dar. Dort veröffentlichte am 12. Oktober 2010 eine Kommission unter der Leitung des ehemaligen BP-Chefs John Browne den »Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance«. Diese Kommission erarbeitete im Auftrag der Regierung ein Programm zur weiteren Finanzierung des Hochschulwesens. Der Punkt, der sowohl in Großbritannien als auch international sehr starke Beachtung fand, war der, die Höhe der Studiengebühren nicht zu begrenzen. Diese Empfehlung fügt sich ein in eine Reihe von Vorschlägen, die zu einer umfangreichen Veränderung der britischen Hochschullandschaft führen können. Die Kommission wurde im November 2009 beauftragt, ein Konzept zu erarbeiten, mittels dessen eine nachhaltige Finanzierung der Hochschulbildung, eine international konkurrenzfähige Qualität der Ausbildung und die Chancengleichheit im Bildungssystem gewährleistet werden (vgl. Independent Review 2010, 2). Der Auftrag der unabhängigen Browne-Kommission ging also über reine Finanzierungsfragen hinaus. Auch zu den anderen Themen hat sie Vorschläge vorgelegt, die in der Öffentlichkeit nicht oder nur am Rande wahrgenommen wurden. Einer lautet, dass – um die Chancengleichheit zu gewährleisten – mehr Studierenden als bislang ein zinsgünstiger Kredit für den Lebensunterhalt in Höhe von 3 750 GBP pro Jahr sowie weitere finanzielle Hilfen für Studenten aus Familien mit gerin-

gem Einkommen angeboten werden könnten. Ein weiterer Punkt ist, die Hochschulen zu mehr Transparenz und Wettbewerb zu bewegen. Sie sollen besser über ihre Kurse informieren, so dass die (angehenden) Studierenden eine qualifizierte Entscheidung darüber treffen können, wo und was sie studieren wollen. Die Kommission erwartet bei Umsetzung dieser Idee einen stärkeren Wettbewerb um die Studierenden und zeigt sich überzeugt davon, dass dadurch die Studiengänge besser den Interessen der Studierenden entsprechen und in ihrer Qualität steigen. Die Qualitätssicherung geschieht durch staatlich festgelegte Mindeststandards.

Am stärksten beachtet wurde jedoch der Vorschlag, die Höhe der Studiengebühren nicht länger zu begrenzen. Der Aufschrei von Studenten und Schülern fand auch in deutschen Medien starkes Interesse. Im Vordergrund stand dabei die drastische Erhöhung der Gebühren. Die genaue Ausgestaltung des Konzepts wurde häufig nicht dargestellt. Die Verfasser des Browne-Reports beabsichtigen, die Lasten der Finanzierung stärker den Akademikern aufzubürden und die Allgemeinheit zu entlasten. Dazu sollen alle pauschalen staatlichen Zuschüsse für die Lehre gestrichen werden. Einzig als »prioritär« betrachtete Fächer (Naturwissenschaften, Medizin, Technik, einige nicht-europäische Sprachen u.a.) sollen weiterhin aus dem allgemeinen Staatshaushalt unterstützt werden. Durch das insgesamt eingesparte Geld soll es möglich werden, für weitere 10% der Schulabgänger eines Jahrgangs Studienplätze zu schaffen. Um die Einnahmeausfälle der Hochschulen zu kompensieren und ihre weitere Entwicklung sicherzustellen, muss die Finanzierung also aus anderer Quelle erfolgen. Diese Quelle wird in den künftigen Akademikern gesehen. Deshalb soll die Höhe der Studiengebühren nicht länger begrenzt bleiben. Allerdings fallen die Gebühren nicht während des Studiums an. Nur Absolventen, die es sich finanziell leisten können, werden zur Bezahlung der Gebühren verpflichtet. Während des Studiums werden sie vollständig vom Staat übernommen. Dieser Kredit vom Staat wird mit derzeit 2,2% plus Inflationsrate verzinst. Die Zinsen fallen erst nach dem Ende des Studiums an. Die Einkommensgrenze, ab der überhaupt zurückgezahlt werden muss, soll auf 21 000 GBP Jahreseinkommen (derzeit 15 000 GBP) angehoben werden. Die Raten betragen monatlich 9% des Einkommens, das 21 000 GBP übersteigt. Fallen die Einnahmen des Absolventen unter diesen Betrag oder unterbricht er seine Tätigkeit (etwa wegen Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit), wird der Einzug der Raten automatisch gestoppt. Alle nach 30 Jahren noch nicht getilgten Schulden sollen dem Schuldner erlassen werden. Die Browne-Kommission schätzt, dass etwa 40% der Absolventen den vollen Betrag zurückzahlen müssen und dass für 20% – durch die Anhebung der Einkommensgrenze – sogar geringere Kosten als heute anfallen. In den Augen der Kommission ist studieren aufgrund dieser Tatsachen finanziell risikolos. Durch die Änderung der

**Tab. 1
Studiengebühren in Europa, Studienjahr 2010/2011**

	Studiengebühr (öffentliche Hochschulen)	Bemerkungen/Ausnahmen
Belgien	Durchschnittlich 600 Euro p.a. je nach Universität und Studienfach	Flandern: Regionalregierung gewährt Stipendien, Universitäten gewähren Stipendien und Kredite. Wallonien: Regionalregierung gewährt Stipendien und Kredite.
Dänemark	Keine	
Deutschland	Nicht-EU Ausländer: 6 000–16 000 Euro p.a. In den meisten Ländern: keine In einigen (s.o.) Ländern: zwischen 100 und 500 Euro je Semester	Die Gebühren haben keine Auswirkungen auf den Bafög-Anspruch.
Estland	1 023–6 730 Euro p.a., z.T. höhere Gebühren für spezielle Angebot. Für Austauschstudenten: keine	Die Regierung bietet Stipendien an.
Finnland	Keine	
Frankreich	Universitäten: keine Grand Ecoles u. private Hochschulen: bis zu 34 000 Euro p.a. (für Nicht- EU-Ausländer)	Einschreibegebühren zwischen 160 Euro und 512 Euro p.a.
Griechenland	Keine für Griechen und für Studenten aus Ländern, in denen von griechischen Studenten keine Gebühren erhoben werden Für andere Ausländer: Universitäten legen die Höhe der Gebühren fest	
Großbritannien	Öffentliche Universitäten in England/Wales/Nordirland (NI): bis zu 3 290 GBP p.a. Schottland: keine	England/Wales/NI: Universitäten legen die Gebührenhöhe fest. Erhebliche Erhöhung der Gebühren ab 2012. Schottland: Student Awards Agency übernimmt die Gebühren.
Irland	Keine (Nicht-EU-Ausländer: bis zu 36 000 Euro p.a.)	
Italien	Mindestens 750 Euro p.a., Universitäten legen die Höhe fest	Studenten, die aus sozialen Gründen einen öffentlichen Kredit erhalten oder ein Leistungsstipendium, sind von den Gebühren befreit.
Lettland	1 400–8 900 Euro p.a. (Nicht-EU-Ausländer 2 800–8 900 Euro p.a.)	
Luxemburg	100 Euro je Semester	
Niederlande	1 672 Euro p.a.	Erheblich höhere Gebühren fallen an für Studierende aus Nicht-EU-Ländern und für alle, die nicht in Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und den grenznahen deutschen Bundesländern ihren Erstwohnsitz haben. Die Höhe der Gebühren legen für diese Fälle die Universitäten fest.
Norwegen	Keine	
Österreich	Keine	Abschaffung der allgemeinen Studiengebühren 2009. Studiengebühren von 363,36 Euro je Semester nur für Studierende, die die Regelstudienzeit um mehr als zwei Semester überschreiten.
Polen	Keine (außer Kurse auf Englisch oder anderen Fremdsprachen)	
Portugal	500 Euro p.a.	
Schweden	Keine (Ab Herbst 2011: 97 Euro je Semester für Nicht- EU/EEA-Ausländer ²⁾)	
Schweiz	750–3 001 Euro p.a. (für Ausländer bis zu 6 002 Euro p.a.)	Die Universitäten legen die Gebührenhöhe fest.
Slowakei	Keine (Kurse auf Englisch oder anderen Fremdsprachen: 5 000–8 000 US-Dollar p.a.)	
Slowenien	Keine	

Fortsetzung Tab. 1

	Studiengebühr (öffentliche Hochschulen)	Bemerkungen/Ausnahmen
Spanien	Je nach Region und Studienfach zwischen 550 und 900 Euro p.a. Keine (Kurse auf Englisch: 3 000–10 000 US-Dollar p.a.) Keine für Ungarn. Für Ausländer: Universitäten legen die Höhe der Gebühren fest Keine (Nicht-EU-Ausländer: max. 6 830 Euro)	Reduzierung der Gebühren für Studenten aus kinderreichen Familien.
Tschechische Republik		Per Volksentscheid 2008 abgeschafft.
Ungarn		
Zypern		
^{a)} EEA: Europäischer Wirtschaftsraum bestehend aus den Mitgliedstaaten der EU-27 sowie Norwegen, Island und Liechtenstein.		

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

Finanzierungsstruktur weg von einer staatlichen Grundförderung der Lehre für alle Hochschulen hin zu einer durch die Studierendenzahl bestimmten Finanzierung sehen sich die Hochschulen in einem für sie neuen Wettbewerb um die Studenten. Das Überleben und die Ausstattung der Institute hängen dann in hohem Maße davon ab, wie erfolgreich sie die besten Köpfe für sich werben können (vgl. Independent Review 2010, 3).

Das bei dieser Prioritätenetzung die Geisteswissenschaften völlig leer ausgehen, ist bislang in der öffentlichen Diskussion fast unbemerkt geblieben. Zwar haben sich 168 Professoren in einem offenen Brief zu Wort gemeldet und darauf hingewiesen, dass nicht allein die Kosten-Nutzen-Rechnung entscheidend für die Finanzierung der Hochschullehre sein könne und die Universitäten »essenziell für eine lebendige Demokratie seien und die Mittel zum Streben nach kreativer und intellektueller Erfüllung bereitstellten ... (und gerade) die Geisteswissenschaften gebraucht würden. Selbst wenn wirtschaftlicher Wohlstand das Ziel der Nation wäre, lehrten die Geisteswissenschaften doch ›transferable skills‹ ..., die nicht zuletzt für eine gesündere Geschäftskultur sorgen« (Löhn-dorf 2011). Diese Argumentation und der drohende Verlust der akademischen Vielfalt spielten in der Diskussion im Vereinigten Königreich nur eine untergeordnete Rolle.

In der Umsetzung des Konzepts ist die Regierung weitgehend der Brown-Kommission gefolgt. Allerdings hat sie in Abweichung davon für die Studiengebühren eine Höchstgrenze festgelegt. Gleichzeitig beschloss die Regierung in den kommenden Jahren die staatliche Finanzierung der Hochschullehre – dies auch angesichts der angespannten Situation des britischen Haushaltes – drastisch zu kürzen. Diese Lücke wird – wie im Browne-Report vorgesehen – durch die erhöhten Studiengebühren gefüllt. Die Gebühren dienen somit – anders als dies mit den in Deutschland erhobenen Gebühren der Fall war und in einigen Ländern noch

ist – nicht ausschließlich der Verbesserung der Situation an den Hochschulen. Die Hochschulen sind auf die höheren Gebühreneinnahmen angewiesen, um ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten.

Um auch weiterhin in den Genuss – zwar reduzierter – staatlicher Förderung für die Lehre zu kommen, ist es für die Hochschulen somit wichtig, ein umfangreiches Angebot im Bereich der als prioritär betrachteten Studienfächer anzubieten. Für kleinere Universitäten, die sich auf Geistes- und Sozialwissenschaften konzentrieren, ist in diesem System – angesichts ebenfalls stark gekürzter Mittel für die Forschung – auch die Pleite möglich, sollten sich nicht genügend viele Studenten dort einschreiben.

Neben der möglichen Verringerung der akademischen Fächervielfalt und der Zahl der Hochschulen ist auch der erhoffte finanzielle Entlastungseffekt für den Staatshaushalt allenfalls auf längere Sicht zu erwarten. Da der Staat für alle Studierenden zunächst die Gebühren an die Universitäten bezahlt, fallen die Kosten anfangs allein bei der öffentlichen Hand an. Die staatlichen Kosten für die Hochschulen werden sich also nicht verringern. Und da den Universitäten Gebühren bis zu 9 000 GBP pro Studienjahr und Student gestattet sind und durch den Staat erstattet werden, gibt es für diese auch wenig Anreize, geringere Gebühren zu erheben. Bis jetzt (Stand: 5. April 2011) haben bereits 31 Universitäten angekündigt, den Höchstsatz zu verlangen. Zwar müssen die Universitäten besondere Leistungen (spezielle Kurse, Betreuungsleistungen) anbieten, um diesen Höchstsatz verlangen zu dürfen, doch bislang ist es den Universitäten gelungen, dies der Genehmigungsbehörde – dem Office of Fair Access – glaubhaft darzulegen, so dass diese die Genehmigungen erteilte (vgl. BBC News 2011a). Inzwischen gibt es in britischen Medien Berichte, dass die Regierung mit ihrer Kalkulation von durchschnittlichen Studiengebühren von 7 500 GBP eine zu optimistische Annahme getrof-

fen hat. Der Freibetrag und das Ende der Rückzahlung der Restschulden werden vermutlich dafür sorgen, dass trotz des angestrebten Verlagerens der Kosten für die Hochschulbildung von der Allgemeinheit auf die direkten Nutzer ein nicht geringer Teil der Allgemeinheit verbleibt.

Literatur

- Barker, A. (2011), »A warning shot for Clegg on university fees«, *Financial Times*, <http://blogs.ft.com/westminster/2011/03/a-warning-shot-for-clegg-on-university-fees/>, aufgerufen am 3. März 2011.
- BBC News (2011a), »University of Central Lancashire plans fees of GBP 9,000«, www.bbc.co.uk/news/education-128808840?print=true, aufgerufen am 6. April 2011.
- BBC News (2011b), »Will the higher fees gamble pay off?«, www.bbc.co.uk/news/education-12786019?print=true, aufgerufen am 6. April 2011.
- Geuss, R. (2011), »Der Markt soll alles wieder richten«, *Zeit online*, <http://www.zeit.de/2011/11/Englische-Unis?page=all&print=true>, aufgerufen am 24. März 2011.
- Guardian*, The, »Higher Education: Open universities, Editorial«, www.guardian.co.uk/, aufgerufen am 6. April 2011.
- Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance (2010), *Securing a Sustainable Future for Higher Education*, London.
- Löhndorf, M. (2011), »Die Büchse der Pandora«, *Neue Zürcher Zeitung*, 17. Januar, 19.
- Menden, A. (2011), »Die sind doch nicht Harrods«, *Süddeutsche Zeitung*, 19. und 20. März, 13.

Der ifo Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft Deutschlands ist im April gesunken. Dies ist der zweite Rückgang in Folge. Wie bereits im Vormonat resultiert die Abschwächung einzig aus weniger positiven Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich des weiteren Geschäftsverlaufs. Dagegen hat sich die aktuelle Geschäftslage den Firmenangaben zufolge erneut verbessert. Trotz erheblicher Risiken auf der internationalen Ebene ist die Situation der Unternehmen in Deutschland derzeit sehr gut.

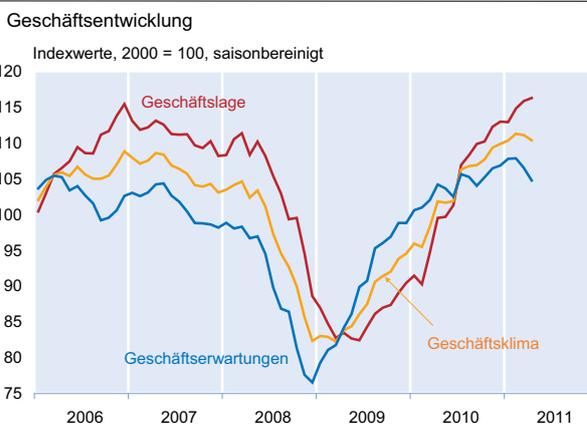
Der Geschäftsklimaindikator ist im April einzig im Bauhauptgewerbe gestiegen. In diesem Bereich hat sich die Geschäftslage erheblich verbessert. Eine erneut günstigere Geschäftslage melden auch die Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe. Dagegen ist die Geschäftssituation im Einzelhandel und im Großhandel etwas weniger gut als im März. Über alle vier Wirtschaftsbereiche hinweg haben sich die Geschäftserwartungen der Befragungsteilnehmer etwas eingetrübt. Ausgehend von einer vorwiegend guten Geschäftslage rechnen die Unternehmen mit einem nicht mehr ganz so starken Expansionstempo in der nahen Zukunft.

Das ifo Beschäftigungsbarometer für die gewerbliche Wirtschaft ist im April leicht gesunken, nachdem es zuvor sieben Mal nacheinander gestiegen war. Trotz der leichten Eintrübung sind die Beschäftigungsperspektiven weiterhin hervorragend. Im Verarbeitenden Gewerbe haben die Unternehmen ihre insgesamt sehr expansiven Personalplanungen geringfügig reduziert. Allerdings entwickelten sich die Einstellungsabsichten innerhalb der Industrie unterschiedlich. Nicht mehr ganz so häufig wie im März planen die Vorleistungsgüterhersteller, die Mitarbeiterzahl zu erhöhen. Dagegen wollen die Investitionsgüterproduzenten verstärkt auf Mitarbeitersuche gehen. Speziell die Maschinenbauunternehmen rekrutieren zusätzliches Personal. In der Konsumgüterindustrie sind die Beschäftigungsaussichten trotz einer Aufhellung vergleichsweise gedämpft. Etwas gesunken ist das Beschäftigungsbarometer im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel. Im Großhandel sind dagegen wieder vermehrt Einstellungen geplant.

Im *Verarbeitenden Gewerbe* hat sich das Geschäftsklima leicht eingetrübt. Die Unternehmen blicken weniger optimistisch auf die weitere Geschäftsentwicklung als im März. Mit ihrer momentanen Situation sind sie aber erneut etwas zufriedener. Im Auslandsgeschäft sehen die Firmen wieder größere Chancen. Besonders auf den Auslandsmärkten innerhalb der EU schätzen die Unternehmen

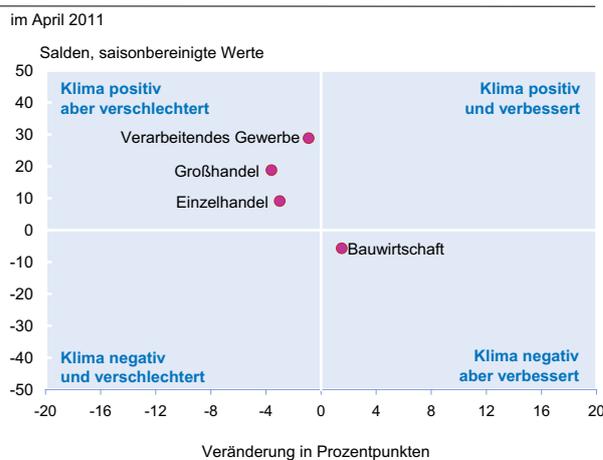
¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



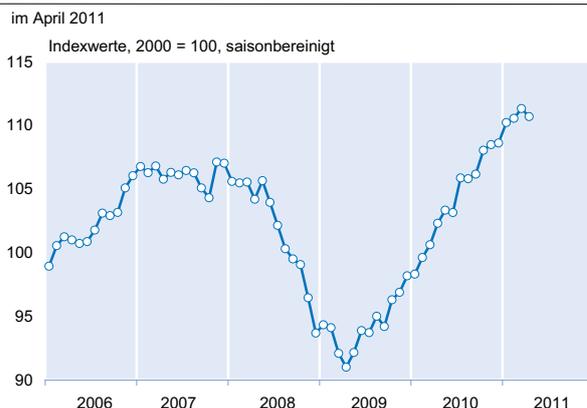
^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

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



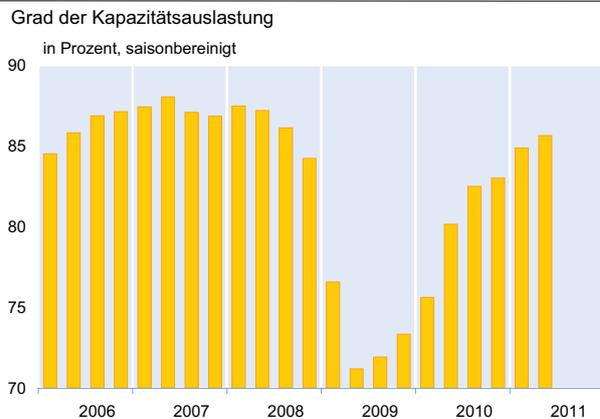
^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

ihre Wettbewerbsfähigkeit vermehrt höher ein. Auf den Märkten außerhalb der EU konnten sie ihre Wettbewerbsfähigkeit zwar weiter steigern, aber nicht mehr so kräftig wie zum Jahreswechsel. Insbesondere der stärkere Euro dürfte hier gewisse Spuren hinterlassen, ohne dass er bislang zu einem Einschnitt bei der Wettbewerbssituation der deutschen Unternehmen geführt hätte. Die vorhandenen Anlagen lasten die Industriefirmen stärker aus als zu Jahresbeginn. Damit ist der Auslastungsgrad klar über seinem langjährigen Durchschnittswert. Im Hinblick auf die erwartete Nachfrage in der nächsten Zeit schätzen die Unternehmen ihre vorhandenen technischen Kapazitäten nun in etwa als angemessen ein. Die vorhandenen Fertigwarenbestände werden häufiger als zu klein erachtet, und mit den bestehenden Auftragsreserven sind die Betriebe zufriedener. Der Preisauftrieb dürfte den Unternehmensplanungen zufolge in der Industrie hoch bleiben.

Aufgehellt hat sich das Geschäftsklima im *Bauhauptgewerbe*. Die Befragungsteilnehmer sind mit ihrer Geschäftssituation wieder merklich zufriedener. Allerdings sehen sie der Entwicklung in der nächsten Zeit etwas zurückhaltender entgegen als im vergangenen Monat. Die Unzufriedenheit mit den Auftragsbeständen hat wieder merklich abgenommen, und die Auslastung der Geräte ist spürbar gestiegen. Damit liegt die Geräteauslastung im Bauhauptgewerbe deutlich über der des vergleichbaren Vorjahresmonats. Die Unternehmen planen vermehrt Preiserhebungen. Der Preisauftrieb dürfte im Baubereich daher deutlich zunehmen. Die Klimaauflhellung resultiert aus dem Hochbau. Im Tiefbau ist der Geschäftsklimaindex dagegen gesunken. Die Geschäftslage hat sich hier im Vergleich zum März nicht verändert, die Unternehmen sind aber erneut zurückhaltender in Bezug auf die weitere Geschäftsentwicklung. Die Geräteauslastung wurde im Vergleich zum Vormonat leicht gesteigert. Im Hochbau ist der Geschäftsklimaindex dagegen gestiegen. Die Betriebe sind mit ihrer derzeitigen Geschäftslage spürbar zufriedener. Ihre Geräte lasten sie deutlich intensiver aus als im Vormonat. Hinsichtlich der weiteren Geschäftsentwicklung sind sie allerdings nicht mehr ganz so optimistisch wie bislang. Dennoch planen sie deutlich häufiger Preiserhöhungen ein. Überdurchschnittlich aufgehellt hat sich das Geschäftsklima im öffentlichen Nichtwohnungsbau. Allerdings reicht der Geschäftsklimaindex in diesem Bereich weiterhin nicht an die Werte heran, die im gewerblichen Nichtwohnungsbau und im Wohnungsbau gemessen werden.

Der Geschäftsklimaindex im *Großhandel* hat etwas nachgegeben. Die Geschäftslage und die Geschäftserwartungen sind ungünstiger als im Vormonat. Der Lagerdruck hat jedoch etwas abgenommen, und die Großhändler wollen vermehrt neue Ware ordern. Preisaufschläge planen sie nicht mehr ganz so häufig wie im vergangenen Monat, dennoch bleibt der Preisauftrieb stark. Das

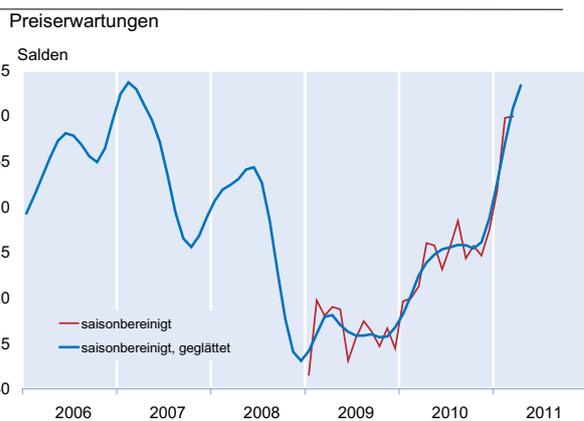
Abb. 4
Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

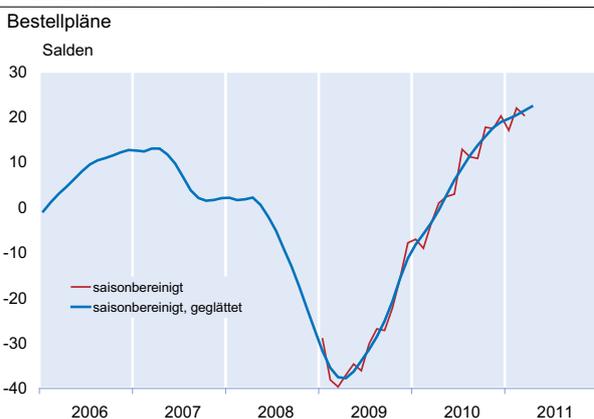
Abb. 5
Bauhauptgewerbe



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über steigende und sinkende Baupreise.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Großhandel



Salden aus den Prozentsätzen der Meldungen über erhöhte und verringerte Bestellplänen.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

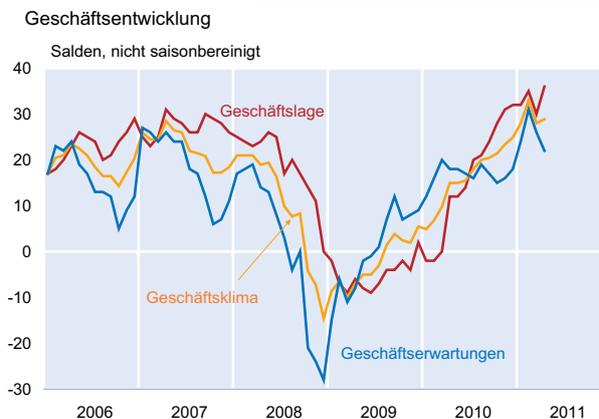
Geschäftsklima hat sich im Konsumgütergroßhandel und im Produktionsverbindungshandel abgeschwächt. Dafür verantwortlich sind die Erwartungen der Unternehmen, die weniger positiv sind als bislang. Während sich im Konsumgütergroßhandel auch die derzeitige Geschäftslage etwas verschlechtert hat, verbesserte sie sich im Produktionsverbindungshandel leicht. Entgegen der Durchschnittsentwicklung verbesserte sich insbesondere das Geschäftsklima im Großhandel mit Investitionsgütern. In dieser Sparte hat sich die Geschäftslage weiter verbessert, und die Unternehmen sind unverändert zuversichtlich hinsichtlich der weiteren Entwicklung. Da auch das Geschäftsklima bei den Investitionsgüterherstellern nahezu stabil ist, ist insgesamt die Entwicklung im Investitionsgüterbereich vergleichsweise positiv.

Im *Einzelhandel* hat sich das Geschäftsklima etwas abgekühlt, bleibt aber gut. Die Befragungsteilnehmer bewerten ihre momentane Lage als nicht mehr ganz so günstig wie im Vormonat, und sie sind auch etwas weniger optimistisch hinsichtlich der weiteren Geschäftsentwicklung. Die Klimateintrübung rührt insbesondere aus dem Einzelhandel mit Verbrauchsgütern und dem Einzelhandel mit Kfz. Im Einzelhandel mit Gebrauchsgütern ist der Geschäftsklimaindex lediglich leicht gesunken. Die Kalkulationen der Einzelhändler sind weiterhin deutlich auf Preisanhebungen ausgerichtet. Insbesondere im Einzelhandel mit Verbrauchsgütern sind Preisaufschläge geplant.

Der Geschäftsklimaindikator für das **Dienstleistungsge-**
werbe² ist im April gestiegen. Die Befragungsteilnehmer berichten wieder von einer deutlich besseren Geschäftslage. Im Gegenzug sind ihre Geschäftserwartungen aber etwas weniger positiv. Mit den vorhandenen Auftragsbeständen sind sie jedoch spürbar zufriedener, und ihre Mitarbeiterzahl wollen die Dienstleistungsunternehmen wie bisher geplant erhöhen. Auch Preisanhebungen beabsichtigen sie nahezu unvermindert. Im Bereich *Transport und Logistik* hat sich das Geschäftsklima nach der Entrübung im Vormonat wieder stark aufgehellt. Sowohl ihre derzeitige Geschäftslage als auch ihre Perspektiven schätzen die Unternehmen wieder positiver ein. Sie wollen vermehrt zusätzliche Mitarbeiter einstellen. Bei den *Reisebüros und Reiseveranstaltern* hat sich das Geschäftsklima dagegen etwas abgekühlt. Die derzeitige Lage und den weiteren Geschäftsverlauf schätzen die Reiseunternehmen ungünstiger ein. Auch Personal wollen sie zurückhaltender einstellen. Kaum verändert hat sich das Geschäftsklima in der *Werbebranche*. Hinter dem stabilen Klima stehen jedoch zwei gegenläufige Tendenzen: Die momentane Lage wird erheblich häufiger als gut eingestuft, die Perspektiven aber nicht mehr so positiv wie bisher. Bei den *DV-Dienstleistern* hat sich das Geschäftsklima ebenfalls

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

Abb. 7
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

verbessert. Die aktuelle Geschäftssituation ist nahezu unverändert gut, und die Perspektiven stellen sich den Befragungsteilnehmern wieder günstiger dar. Sie planen vermehrt, ihre Mitarbeiterzahl aufzustocken.

Ifo World Economic Survey



- is one of the leading economic research institutes in Germany and the one most often quoted in the media
- is an independent and competent producer of data and information on the national and international economic situation
- is an internationally oriented centre of empirical economic research
- promotes the exchange of ideas with institutions, universities and researchers throughout the world
- is known for the Ifo Business Climate, an internationally established leading indicator that receives media focus every month
- publishes the quarterly Ifo World Economic Climate index for 100 countries derived from the Ifo World Economic Survey (WES)

Ifo World Economic Survey (WES)

- conducted for more than 30 years among more than 1,000 economic experts of national and transnational organisations in over 100 countries
- assesses worldwide economic trends and has proved to be a useful tool, since it reveals economic changes earlier than with traditional business statistics
- global players like Volkswagen, Siemens and many others closely co-operate in WES and use the results for their forecasting
- WES results appear quarterly in the international press
- WES is conducted in co-operation with the International Chamber of Commerce (ICC) in Paris

Become a member of the WES Expert Group, utilise the timely and exclusive information on current economic developments in about 100 countries and help to shape the future of this unique project



Visit us at: www.ifo.de/WES

Membership form on reverse side

ifo Institute for
Economic Research
at the University of Munich

Ifo World Economic Survey

Ifo Institute for Economic Research
Business Surveys Division/WES
Poschingerstr. 5
81679 Munich
Germany

Tel +49-89-9224-1227
Fax +49-89-9224-1911 or
+49-89-9224-1463
E-mail: plenk@ifo.de

WES Membership Form

As a member of the WES Expert Group I shall regularly receive free of charge:

- *CESifo World Economic Survey* quarterly report
- Press releases on the World Economic Survey per e-mail
- the WES one-page questionnaire

Contact person:

Name of institution:

Name of department:

Address:

Country:

Telephone:

Fax:

E-mail:

Thank you for your co-operation!

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

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

