

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

134

Dezember 2012



- **Europäische Bankenaufsicht**
Ordnungspolitische Positionen
- **Armut und Reichtum**
in Deutschland
- **Kuba**
Abkehr vom „tropischen“ Sozialismus?
- **Wirtschaftsnobelpreis**
Der Ökonom als Ingenieur
- **Postwachstumsökonomie**
Ein Zukunftsmodell?

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Europäische Bankenaufsicht

<i>Thomas Hartmann-Wendels</i>	Notwendigkeit einer europäischen Bankenaufsicht	2
<i>Michael Kemmer</i>	Auf dem Weg zu einer europäischen Bankenaufsicht	6
<i>Bert Van Roosebeke</i>	Bankenaufsicht bei der EZB: Doppelte Quadratur des Kreises	10

Europa und Deutschland

<i>Richard Reichel</i>	Neue Geldordnung statt europäischer Bankenunion: Ein Beitrag zu mehr Finanzstabilität	17
<i>Hans-Joachim Haß</i>	Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit für die Eurozone	24
<i>Peter Westerheide</i>	Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland“	30
<i>Philip Plückert</i>	Armut und Reichtum in Deutschland: Das Elend des Sozialstaats	38

Internationale Wirtschaftspolitik

<i>Andreas Freytag</i>	Ist die multilaterale Handelsordnung überholt?	42
<i>Uwe Optenhögel</i>	Kuba auf der Suche nach einem eigenen Reformweg	48

Ökonomische Theorie und Praxis

<i>Axel Ockenfels/ Achim Wambach</i>	Menschen und Märkte: Die Ökonomik als Ingenieurwissenschaft	55
<i>Niko Paech</i>	Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie	61

Retten hat Vorfahrt: Schwindel auf der Zeitachse

Bundeskanzlerin *Angela Merkel* und Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* sehen sich im Erbe *Konrad Adenauers*. Nach den Verwüstungen der Nazi-Herrschaft und des Zweiten Weltkriegs gab *Adenauer* das politische Ziel vor: „Europa muss geschaffen werden“. Gestützt auf die Idee „Europa“ wurde die Wirklichkeit „Europa“ auf den Weg gebracht. Und bis heute beschäftigt die polit-ökonomische Wanderung auf diesem Weg die Bürger, die Politiker und die Wissenschaftler. Von einer politischen Union allerdings ist keine Rede mehr. Dafür aber von der Währungsunion unter dem monetären Dach des Euro. Es sind freilich – im Gegensatz zur frühen Freude am Versprechen „Europa“ – keine durchgängig von Begeisterung getragenen Reden, die gehalten werden. Und das ist – angesichts der aktuellen und der absehbaren ökonomischen und politischen Qualität der Euro-Währungsunion – noch zurückhaltend formuliert.

Der – etwas pauschal sogenannte – Süden und mittlerweile auch Frankreich müssten abwerten. Dann sähen die Bürger, wohin eine zukunftsvergessene Haushaltspolitik führt. Da könnte ihnen der Wechselkurs Auskunft geben. Im Korsett des Euro kann ein Land oder eine Ländergruppe in der Eurozone aber nicht abwerten. Der Kurs des Euro im Gefüge der Weltwirtschaft gilt für alle Mitglieder der Währungsunion. Daher: Die Retterei in der Eurozone hat das „Bail-out“ – das Herauspauken überschuldeter Staaten – nicht zum hier und da praktizierten Rechtsverstoß degradiert, sondern – aus „europapolitischer Sicht“ – quasi zur Pflicht erhoben. Das Retten wird angeboten – und damit zum Bestandteil des „guten“ Rechts der Eurozone erklärt. Da öffnet sich den Mitgliedstaaten eine ganz andere Welt als die vertragsrechtlich fixierte, mahnende Erklärung: „Wer fiskalisch über die Stränge schlägt, darf und kann nicht auf Hilfe hoffen. In der Währungsunion kommt die Hilfe nicht aus der Nachbarschaft, sondern aus der Disziplin der je eigenen Haushalts-, Steuer- und Lohnpolitik.“

Wer sich die Mühe macht, die mittlerweile erreichten Rettungssummen auf der Zeitachse der noch kurzen Geschichte des Euro abzutragen, der gewahrt ein bedenklich stimmendes Anwachsen des Schwindels. Und zwar des Schwindels in zweifacher Bedeutung des Wortes: des Schwindels, mit dem die Politik – nicht überall, aber doch hier und da – mittlerweile im Umgang mit dem „Retten“ hantiert; und des Schwindels, den der steuerzahlende Bürger verspürt, wenn er beim Lesen der neuesten Nachrichten einen Rechenschieber braucht, um sich eine Vorstellung von den Summen zu machen, die da in der Eurozone hin- und hergeschoben werden. Die Ratingagentur „Moody’s“ übernimmt derweil die Funktion des außer Dienst gestellten Marktes: So wurde jetzt Frankreich herabgestuft. Das Land habe an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt. Das ist wohl so. Und man brauchte nicht Moodys, wenn die Franzosen ihren Franc noch hätten. Der würde ihnen täglich anzeigen, wie es um die Wettbewerbsstärke des Landes steht. Märkte kennen keinen Schwindel auf der Zeitachse.

Hans D. Barbier



Notwendigkeit einer europäischen Bankenaufsicht

*Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Universität zu Köln*

■ Die Finanzkrise hat die Notwendigkeit einer international einheitlichen Bankenaufsicht deutlich gemacht. In einer globalisierten Finanzwelt öffnet eine rein national ausgerichtete Bankenaufsicht der Regulierungsarbitrage Tür und Tor, da Regulierungsvorschriften durch das Ausweichen auf einen Standort mit weniger strikter Aufsicht leicht umgangen werden können.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Hypo Real Estate. Die Schieflage dieser Bank wurde maßgeblich durch die zur Hypo-Real-Estate-Gruppe gehörende in Irland ansässige Depfa ausgelöst. Die Hypo Real Estate war bewusst als eine Holding gestaltet worden mit der Konsequenz, dass weder die Holding selbst noch die zur Holding gehörenden im Ausland domizilierenden Banken der deutschen Bankenaufsicht unterlagen. In alten Geschäftsberichten der Depfa ist nachzulesen, warum der Sitz nach Irland verlegt wurde. Es ging darum, die im Vergleich zum deutschen Pfandbriefgesetz großzügigeren Bestimmungen des irischen Pfandbriefgesetzes zu nutzen. Letztlich war es aber gerade das Ausnutzen dieser großzügigeren Bestimmungen, das die Depfa und mit ihr die Hypo Real Estate in Schwierigkeiten brachte.

Ein weiteres Beispiel waren die sogenannten Structured Investment Vehicles (SIV) bzw. Conduits, die einige Banken, unter anderem die IKB und die SachsenLB, in Irland angesiedelt hatten. Die Schieflage dieser Zweckgesellschaften riss die jeweilige Muttergesellschaft mit in den Abgrund. Ausschlaggebend für die Wahl des Standorts war wiederum die im Vergleich zu Deutschland weniger restriktive Handhabung der Bankenaufsicht durch die irischen Behörden.

Maßnahmen zur Harmonisierung der Bankenaufsicht

Eine internationale Angleichung der Bankenaufsicht wird seit vielen Jahren verfolgt. Ziel des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ist, in allen wichtigen Industrienationen einheitliche Regulierungsstandards zu installieren. Innerhalb der Europäischen Union (EU) geht man bei der Umsetzung des Regelwerks „Basel III“ einen neuen Weg: Die künftigen Eigenkapitalvorschriften sollen erstmals zu einem großen Teil als eine europäische Verordnung umgesetzt werden. Diese Verordnung wird unmittelbar in allen Ländern geltendes Aufsichtsrecht, eine Umsetzung in nationales Recht ist nicht mehr notwendig. Damit entfallen alle nationalen Wahlrechte.

Auch in der Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden hat sich bereits einiges getan: Für grenzüberschreitend tätige Banken wurden „Colleges of Supervisors“ gegründet, in denen nationale Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten und ihre Informationen und Einschätzungen austauschen. Die Entscheidungen über bankenaufsichtliche Maßnahmen liegen jedoch nach wie vor bei den nationalen Aufsichtsbehörden. Die europäische Bankenaufsichtsbehörde, die European Banking Authority (EBA), sowie die Vorgänger-Institution CEBS (Community of European Banking Supervisors) haben Vorgaben für eine einheitliche Umsetzung der Regulierungsvorschriften erarbeitet. Trotz der erheblichen Fortschritte, die in der Vergangenheit gemacht wurden,

gibt es immer noch keine einheitliche europäische Bankenaufsicht. Dies soll künftig anders werden.

Bis Ende dieses Jahres sollen die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für eine europäische Bankenaufsicht festgelegt werden. Elemente dieser Bankunion sind neben der europäischen Bankenaufsicht der Zugang zu Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und – inzwischen weniger wahrscheinlich – eine europäische Einlagensicherung. Bis eine europäische Bankenaufsichtsbehörde ihre Arbeit aufnehmen kann, müssen jedoch eine Reihe grundlegender Fragen geklärt werden.

Europäische Bankenaufsicht für alle oder nur für systemrelevante Institute?

So muss entschieden werden, ob die europäische Bankenaufsicht für alle Kreditinstitute in der Europäischen Union zuständig sein soll oder nur für große systemrelevante Häuser. Für eine Unterstellung aller Banken unter eine europäische Einlagensicherung spricht, dass es keine Zwei-Klassen-Bankenaufsicht geben soll, sondern – nicht zuletzt aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit – alle Institute gleichermaßen beaufsichtigt werden sollen. Dem wiederum kann man entgegenhalten, dass eine zentrale europäische Aufsichtsbehörde die nationalen Besonderheiten nicht hinreichend würdigt. Dies betrifft in Deutschland vor allem die Sparkassen und Kreditgenossenschaften, die jeweils in einem Finanzverbund zusammengeschlossen sind, eine Konstruktion, die es in dieser Form in anderen Ländern nicht gibt. Inzwischen zeichnet sich ab, dass für Kreditinstitute, die von geringerer finanzieller, wirtschaftlicher und aufsichtsrechtlicher Bedeutung sind, die nationalen Aufsichtsbehörden im Normalfall zuständig bleiben.

Eng verbunden mit der Frage der Zuständigkeit ist die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der europäischen Aufsichtsbehörde und den nationalen Aufsichtsbehörden. Nach den jüngsten Vorschlägen des EU-Rates liegt zwar die letztendliche Entscheidungskompetenz bei der europäischen Aufsichtsbehörde; die nationalen Aufsichtsinstanzen können aber Entscheidungen vorschlagen, die als angenommen gelten, sofern die europäische Aufsicht nicht widerspricht. Damit wird erreicht, dass die höhere Kompetenz der jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden bei der Beurteilung rein national tätiger Banken besser berücksichtigt wird; andererseits besteht die Gefahr, dass das Ziel einheitlicher Aufsichtsstandards verfehlt wird.

Eignung der EZB als Bankenaufsichtsbehörde

Die bisher vorgelegten Pläne laufen darauf hinaus, dass die europäische Bankenaufsicht bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt werden soll. Unbestritten ist, dass eine Zentralbank stets in die Bankenaufsicht involviert sein muss. Für eine effektive Geldpolitik ist die Zentralbank auf die Erkenntnisse angewiesen, die bei der Aufsicht über die Banken gewonnen werden. Zudem kann nur eine Zentralbank die Stabilität des Finanzsystems insgesamt sicherstellen; das heißt, die makroprudenzielle Aufsicht kann in der Regel nicht ohne die Zentralbank ausgeübt werden.

Strittig ist aber, ob die Bankenaufsicht ausschließlich bei der EZB verankert sein soll. Zunächst stellt sich das Problem, dass nicht alle Länder innerhalb der Europäischen Union zum Euro-Währungsraum gehören. EU-Länder ohne Eu-

ro haben wesentlich geringere Mitwirkungsmöglichkeiten bei der EZB; sie werden daher möglicherweise befürchten, auf eine europäische Bankenaufsicht zu wenig Einfluss nehmen zu können.

Ein zentraler Kritikpunkt an der Übertragung der Bankenaufsicht auf die EZB betrifft deren Unabhängigkeit. Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

■ Hauptaufgabe einer Zentralbank ist die Wahrung der Geldwertstabilität. Dieses Ziel kann mit den Aufgaben einer Bankenaufsicht kollidieren. Da im Zuge der Schieflage einer Bank auch immer die Effektivität der Bankenaufsicht infrage gestellt wird, besteht die Gefahr, dass eine Zentralbank versuchen könnte, Not leidende Banken durch die Gewährung großzügiger Liquiditätsspritzen möglichst unauffällig zu retten. Dies mag kurzfristig gelingen; langfristig werden die Ursachen für die Schwierigkeiten einer Bank dadurch nicht beseitigt, sodass zu befürchten ist, dass die als Liquiditätshilfen ausgereichten Kredite nicht zurückgezahlt werden. Darüber hinaus ist die Liquiditätsversorgung nicht vereinbar mit dem Ziel der Geldwertstabilität.

■ Umgekehrt besteht aber auch die Möglichkeit, dass eine Zentralbank die Einführung von Finanzprodukten behindert, wenn sie hierdurch ihre Fähigkeit, die Geldpolitik steuern zu können, gefährdet sieht. Aus diesem Motiv heraus hat die Deutsche Bundesbank bis in die 1990er Jahre hinein die Einführung innovativer Finanzprodukte in Deutschland verzögert.

Eine Bankenaufsicht übt hoheitliche Rechte aus. Sie kann zum Beispiel die Aberufung von Geschäftsleitern verlangen oder die Schließung und Abwicklung von Banken anordnen. Insbesondere Letzteres kann erhebliche fiskalische Wirkungen haben, etwa wenn die Bankenaufsicht die Schließung einer großen systemrelevanten Bank anordnet und der Staat sich gezwungen sieht, zur Stabilisierung des Finanzsystems mit finanziellen Mitteln einzugreifen oder die Abwicklung mit Steuergeldern abzufedern.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) untersteht aus diesem Grund in Deutschland der Fach- und Rechtsaufsicht des Finanzministeriums. Eine mehrfach erwogene vollständige Übertragung der Bankenaufsicht an die Bundesbank scheiterte stets daran, dass die Bundesbank ihre Unabhängigkeit gefährdet sah, wenn sie im Hinblick auf ihre Tätigkeit im Rahmen der Bankenaufsicht dem Finanzministerium unterstellt würde.

Eine ähnliche Problematik stellt sich für die EZB. In ihren Statuten ist festgelegt, dass sie ähnlich wie die Bundesbank unabhängig ist. Für eine Ausübung der Bankenaufsicht wäre jedoch eine demokratisch legitimierte Kontrolle notwendig. Ein Kompromiss könnte darin bestehen, dass bei aufsichtlichen Entscheidungen anders als bei geldpolitischen Entscheidungen eine Stimmengewichtung der nationalen Vertreter nach dem jeweiligen EZB-Kapitalanteil vorgenommen wird.

Europäische Bankenaufsicht und Haftungsunion

Die Bemühungen für die Einrichtung einer europäischen Bankenaufsicht wurden in den letzten Monaten mit großer Intensität vorangetrieben. Insbesondere Frankreich hat sich vehement dafür eingesetzt, dass die europäische Bankenaufsicht bereits zum 1. Januar 2013 ihre Arbeit aufnimmt. Dahinter steckt allerdings weniger das Streben nach einer wirksamen Verbesserung der Bankenaufsicht als vielmehr der Wunsch, mit der europäischen

Bankenaufsicht eine gemeinschaftliche Haftung für die Banken innerhalb der EU zu installieren. Hierzu sind im Zeitablauf unterschiedliche Ideen entwickelt worden.

Ursprünglich war geplant, mit der Bankenaufsicht auch die Einlagensicherungssysteme innerhalb der EU zusammenzulegen. Dies hätte eine massive Umverteilung von Ländern mit stabilem Bankensystem und mit hoch dotierten Einlagensicherungseinrichtungen hin zu Ländern mit labilen Banken und schlecht kapitalisierten Sicherungssystemen bedeutet. Eine europäische Einlagensicherung würde nicht nur – wie bisher – eine Harmonisierung des Mindest-Sicherungsniveaus beinhalten, sondern auch die Obergrenzen der Einlagensicherung vereinheitlichen. Kaum vorstellbar ist, wie die Sicherungssysteme der Sparkassen und Kreditgenossenschaften, die nicht auf Einlagensicherung, sondern auf Institutssicherung abzielen, in ein solches System hätten integriert werden können.

Inzwischen scheint man von dem Ziel einer europäischen Einlagensicherung abgerückt zu sein. Stattdessen wird die Idee verfolgt, dass mit Einrichtung einer europäischen Bankenaufsicht angeschlagene Banken finanzielle Hilfen aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) erhalten können. In diesem Fall würden nicht die Sparer, sondern die Steuerzahler für die Risiken der Banken in anderen Ländern haften. Ein von Bundesbankpräsident *Jens Weidmann* kürzlich gemachter Vorschlag sieht vor, einen europäischen Restrukturierungs- und Abwicklungsfonds für Not leidende Banken zu schaffen, der von den Banken gespeist wird. Hier wären primär wieder die Sparer und Anteilseigner der Banken in der Haftung; auf den Steuerzahler müsste nur zurückgegriffen werden, wenn der Fonds überfordert wäre.

Bankenrettung als Vehikel für die Rettung überschuldeter Staaten?

Grundsätzlich gilt, dass eine Sicherungseinrichtung aufgrund der Diversifikationswirkungen umso stabiler ist, je größer der Kreis derjenigen ist, die in diese Sicherung einbezogen werden. Bei der europäischen Bankenunion besteht allerdings der Verdacht, dass es nicht oder zumindest nicht ausschließlich um die Banken geht, sondern um Hilfen für hoch verschuldete Staaten. Die Banken sind der größte Kreditgeber der Staaten, wobei in den letzten Jahren eine deutliche Tendenz besteht, vorrangig in die Staatsanleihen des eigenen Landes zu investieren.

Die Bankenrettung kann damit leicht zum Vehikel für eine verdeckte Rettung überschuldeter Staaten werden. Dies erklärt, warum die rasche Einführung der europäischen Bankenaufsicht vor allem von den Staaten mit Verschuldungsproblemen gefordert wird. Es wäre aber fatal, wenn das sinnvolle Ziel, eine wirksame europäische Bankenaufsicht zu schaffen, in den Hintergrund tritt und stattdessen nur darauf geschielt wird, wie eine Vergemeinschaftung der Schulden möglichst rasch erreicht werden kann. ■



Auf dem Weg zu einer europäischen Bankenaufsicht

*Dr. Michael Kemmer
Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Vorstandes
des Bundesverbandes deutscher Banken*

■ Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zählt die Errichtung eines Binnenmarkts zu den grundlegenden politischen Zielen der Europäischen Union (EU). Die bei langfristiger Betrachtung zweifellos zu konstatierende Entwicklung zu einem immer stärker vereinheitlichten gemeinsamen Markt verläuft indes nicht ohne Brüche. Namentlich seit dem Ausbruch der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 hat die Integration der Finanzmärkte in Europa vielmehr abgenommen. Im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise hat sich dieser Trend weiter zugespitzt. Inzwischen ist eine zunehmende Fragmentierung der Märkte entlang der nationalen Grenzen zu verzeichnen, die auch Ausdruck einer tief greifenden Vertrauenskrise ist, in der sich die Finanzmärkte befinden.

Das Ziel eines europäischen Binnenmarkts – und dazu gehört nicht zuletzt der Finanz-Binnenmarkt – darf auch in Zeiten der Krise nicht aus den Augen verloren werden. In diesem Zusammenhang kann man *Ludwig Erhard* zitieren mit den Worten „die Integration Europas ist notwendiger denn je, ja sie ist geradezu überfällig geworden“. Wobei aus seiner Sicht „die beste Integration Europas nicht auf der Schaffung neuer Ämter und Verwaltungsformen oder wachsender Bürokratien beruhen sollte“.

Grundstein für eine europäische Finanzmarktarchitektur

Die Schaffung neuer Institutionen und Regeln bedarf unbestritten einer Rechtfertigung. Schon die Feststellungen der von der Europäischen Kommission unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise im Jahr 2008 eingesetzten Expertengruppe für Finanzaufsicht unter Leitung des früheren französischen Zentralbankchefs *Jacques de Larosière* haben allerdings gezeigt, dass neben Versäumnissen mancher nationalen Aufsichtsbehörden es dem seinerzeit geltenden „Regulierungsrahmen in Europa ... an Geschlossenheit“ gefehlt habe. Dies gelte vor allem wegen der Spielräume für die nationale Umsetzung der europäischen Regelungen, so die Expertengruppe in ihrem Ende Februar 2009 vorgelegten Abschlussbericht.

Mit der Schaffung eines europäischen Finanzaufsichtssystems Anfang 2011 wurde aus diesem Befund die richtige Konsequenz gezogen und ein Grundstein für eine neue europäische Finanzmarktarchitektur gelegt: Neben den nationalen Aufsichtsbehörden sollten künftig der Europäische Ausschuss für Systemrisiken, drei europäische Finanzaufsichtsbehörden im Banken-, Versicherungs- und Wertpapiersektor sowie ein behördenübergreifender gemeinsamer Ausschuss der europäischen Aufsichtsbehörden eine kohärente Anwendung des Aufsichtsrechts gewährleisten.

Europäische Bankenaufsicht: Fluch oder Segen?

Die Staatsschuldenkrise hat den Ruf nach einer noch stärkeren Vergemeinschaftung der Bankenaufsicht begründet. Ziel ist die Errichtung einer Bankenunion, die drei Elemente enthält: die Ablösung der nationalen Bankenaufsicht – mindestens der Euro-Staaten – durch eine europäische Bankenaufsicht, die Errichtung eines von der Kreditwirtschaft getragenen europäischen Abwicklungs- bzw. Restrukturierungsfonds sowie die Schaffung einer einheitlichen EU-Einlagensicherung.

Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone haben auf ihrem Gipfel-Treffen Ende Juni 2012 zur Sicherstellung und Stärkung der Finanzstabilität sowie zur Durchbrechung des „Teufelskreises zwischen Banken und Staatsanleihen“ angekündigt, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus, der die Europäische Zentralbank (EZB) einbeziehe, vorlegen werde. Nach der Etablierung einer solchen zentralen europäischen Aufsicht soll eine direkte Rekapitalisierung von Banken durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) ermöglicht werden.

Mitte September dieses Jahres hat die Europäische Kommission einen solchen Vorschlag vorgelegt. Im Kern sehen die hierzu vorgestellten zwei Verordnungsentwürfe die Bündelung der Bankenaufsicht in der Eurozone bei der EZB vor. Die Zentralbank soll ihre Aufgaben innerhalb eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus wahrnehmen, dem neben der EZB die nationalen Aufsichtsbehörden angehören. Ferner soll die EZB im europäischen Finanzaufsichtssystem mitwirken. Ein Vorschlag, der nicht unumstritten ist, weil die nationalen Aufsichtsbehörden Kompetenzen abgeben müssen. Kontrovers wird insbesondere der Anwendungsbereich einer europäischen Bankenaufsicht diskutiert, sowohl räumlich – gesamte EU oder nur die Eurozone? – als auch bezüglich der Frage, ob alle oder nur „systemisch bedeutsame“ und staatlich unterstützte Institute beaufsichtigt werden sollen.

Der Vorschlag wirft eine Reihe von Fragen auf, die noch geklärt werden müssen. Doch die Grundsatzentscheidung ist richtig. Eine EU-Bankenaufsicht dieses Zuschnitts würde zur weiteren Integration der europäischen Finanzmärkte beitragen und die Stabilität des Finanzsystems sowie der Währungsunion stärken. Zudem könnte die Aufsicht von den Interessen der Mitgliedstaaten stärker entkoppelt werden.

Eine Krise macht nicht am Ärmelkanal halt

Folgerichtig wäre es, einen einheitlichen Aufsichtsmechanismus für alle EU-Mitgliedstaaten einzurichten. Die aus einer wirtschaftlichen Schieflage eines Kreditinstituts resultierenden Risiken sind keine Frage der Landeswährung; eine Krise macht nicht an Ländergrenzen halt. Außerdem gehört zu einem gemeinsamen Finanz-Binnenmarkt auch eine einheitliche Aufsicht für alle Kreditinstitute.

Aber angesichts des angekündigten politischen Widerstands einiger EU-Mitgliedstaaten im Rat, insbesondere Großbritanniens, wäre dieser Ansatz nicht konsensfähig. Die vorgesehene Beschränkung der Aufsicht auf die Eurozone, verbunden mit einer Einstiegsmöglichkeit für Nicht-Euro-Länder, erscheint damit als nächstbesten und realistischer Ansatz. Diese Option ermöglicht Nicht-Euro-Ländern die Teilnahme am neuen Aufsichtssystem und eröffnet Raum für weitere Integration.

Unabhängig hiervon bleibt die weitere EU-Harmonisierung wichtig. Die bereits bestehende europäische Bankenaufsichtsbehörde, die European Banking Authority (EBA), muss darauf achten, dass keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen der Eurozone und anderen EU-Aufsichtsbehörden – insbesondere in der nicht teilnehmenden City of London – entstehen.

Kein Zwei-Klassen-Aufsichtsrecht

Der Ansatz der Europäischen Kommission, alle Kreditinstitute in der Eurozone unabhängig von ihrer Rechtsform der Aufsicht der EZB zu unterstellen, hat insbesondere in Deutschland heftige Reaktionen ausgelöst. Teils wird gefordert, die Aufsicht auf systemrelevante Kreditinstitute zu beschränken. Die Einbeziehung aller Institute ist jedoch erforderlich, um ein Zwei-Klassen-Recht bei der Bankenaufsicht zu vermeiden. Für gleiche Geschäfte, für gleiche Risiken und für alle Marktteilnehmer müssen die gleichen Aufsichtsregeln gelten und einheitlich angewandt werden. Insbesondere die jüngeren Erfahrungen haben gezeigt, dass Regulierungsunterschiede den Wettbewerb verzerren und zu Risikokonzentrationen führen können.

Zudem hat beispielsweise die Krise der „Cajas“ – der spanischen Sparkassen – erneut deutlich gezeigt, dass nicht vorhergesagt werden kann, welches Unternehmen des Finanzsektors eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität darstellen kann. Die „Cajas“ wären – worauf der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem aktuellen Jahresgutachten hinweist – von den üblichen Kriterien für Systemrelevanz nicht erfasst gewesen. Hinzu tritt, dass – so der Sachverständigenrat weiter – eine Trennung des Bankensystems entlang der Systemrelevanz Anreize dafür schafft, ein Institut so aufzustellen, dass es unter die vermeintlich laxere nationale Aufsicht falle. Last, but not least: Die Möglichkeit der direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM ist nur dann sinnvoll, wenn die Kreditinstitute zuvor auch von einer gemeinsamen Aufsicht überwacht werden; andernfalls drohen Fehlanreize.

Zusammenarbeit der EZB mit den nationalen Aufsichtsbehörden

Die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben wird nur in enger Zusammenarbeit zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden möglich sein. Dem trägt der Vorschlag der Europäischen Kommission insoweit Rechnung, als die EZB und die nationalen Behörden zusammenarbeiten sollen. Über wichtige aufsichtsrechtliche Maßnahmen mit Außenwirkung – wie die Erlaubniserteilung bzw. der Entzug – soll jedoch allein die EZB entscheiden.

Die Einbeziehung der Expertise der nationalen Aufseher trägt zum einen dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Zum anderen dient diese föderale Struktur auch der Verwaltungsökonomie, da die nationalen Aufseher die Institute ortsnah beaufsichtigen können. Richtig ist auch, dass im Außenverhältnis allein die EZB Entscheidungen treffen soll. Andernfalls würde durch ein Nebeneinander von Einzelentscheidungen der verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden das Ziel einer einheitlichen Bankenaufsicht unterlaufen.

Die im Vorschlag vorgesehene, rudimentär geregelte Zusammenarbeit muss allerdings stärker konkretisiert werden. Vorbild könnte hier die in Deutschland praktizierte, in der „Richtlinie zur Durchführung und Qualitätssicherung der laufenden Überwachung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute durch die Deutsche Bundesbank“ (sogenannte Aufsichtsrichtlinie) geregelte Zu-

sammenarbeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) mit der Deutschen Bundesbank sein: Die laufende Überwachung der Institute wird von der Deutschen Bundesbank wahrgenommen, die die Ergebnisse und Bewertungen unverzüglich der BaFin zur Verfügung stellt. Die BaFin nimmt dann eine abschließende Beurteilung und Entscheidung über eventuelle Maßnahmen vor.

Ein grundsätzlich weit gefasster Anwendungsbereich der europäischen Bankenaufsicht bedeutet nicht zugleich, dass alle Institute in entsprechendem Umfang und unmittelbar von der EZB beaufsichtigt werden müssen. Bei der gebotenen weiteren Ausgestaltung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus sollte daher den Unterschieden bei Größe, Komplexität, Geschäftsmodell, Risiko und Vernetzung eines Instituts Rechnung getragen werden. Dies sollte sich insbesondere bei der Intensität der Aufsicht durch die EZB niederschlagen – hier muss eine sinnvoll konzipierte Kooperation zwischen der EZB und den nationalen Aufsichtsbehörden einsetzen.

Trennung der Geldpolitik von der Bankenaufsicht

Die Europäische Kommission hat sich für eine Ansiedlung der europäischen Bankenaufsicht bei der EZB entschieden. Sie folgt dem Vorbild in 14 Mitgliedstaaten der Eurozone, in denen die nationalen Zentralbanken für die Bankenaufsicht zuständig sind. Nicht zuletzt die Diskussion um die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP vorgesehene, in der Folgezeit allerdings wieder verworfene Konzentration der Bankenaufsicht bei der Deutschen Bundesbank hat gezeigt, welche hohe Bedeutung der Unabhängigkeit einer Zentralbank beigemessen wird.

Allerdings besteht zwischen den geldpolitischen Aufgaben der EZB und der Bankenaufsicht durchaus ein Spannungsverhältnis. Letztere bedarf der demokratischen und parlamentarischen Legitimation, nicht nur bei schwerwiegenden Eingriffsakten. Daher muss bei einer Übertragung von Aufsichtsaufgaben auf die EZB gewährleistet werden, dass sich die Funktion der Bankenaufsicht und das Mandat zur Geldwertstabilität strikt unabhängig voneinander erfüllen lassen. Interessenkonflikte müssen vermieden werden. Letztlich wird sich dies nur mit einer organisatorisch konsequenten Trennung beider Aufgabenbereiche erreichen lassen.

Europäische Bankenaufsicht ist kein Allheilmittel

Die Vorstellung, dass mit einer einheitlichen europäischen Bankenaufsicht der Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen durchbrochen wird, greift zu kurz. Um die zu enge Beziehung zwischen Risiken von Staatsanleihen und nationalen Banken zu lösen, ist in erster Linie die Konsolidierung der Staatshaushalte erforderlich. Der Euro wird nur dann langfristig gesund sein können, wenn sich auch die Politik in Europa ändert, und zwar in Richtung tragfähiger Staatsfinanzen und hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Dazu gehört die auch in der Praxis spürbare Einsicht, dass eine solide Haushaltspolitik keine Sekundärtugend, sondern die Grundlage für wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand ist. Eine europäische Bankenaufsicht kann nur ein Baustein eines umfassenden Lösungskonzepts sein.

Nach den ambitionierten Plänen soll die EZB-Aufsicht bereits am 1. Januar 2013 starten und schrittweise die Aufsicht über alle Institute übernehmen. An-

gesichts der mit der Errichtung einer europäischen Bankenaufsicht verbundenen komplexen Fragen, etwa im Hinblick auf die Austarierung der aufsichtsbehördlichen Kapazitäten auf europäischer und auf nationaler Ebene, wäre es wünschenswert, wenn sich die Politik die erforderliche Zeit nehmen würde. Ein „Schnellschuss“ kann leicht zum Fehlschuss werden. ■



Bankenaufsicht bei der EZB: Doppelte Quadratur des Kreises

*Dr. Bert Van Roosebeke
Fachbereichsleiter Finanzmarkt- und Telekommunikationsregulierung
am Centrum für Europäische Politik (CEP), Freiburg*

■ Nach langen Diskussionen und zähen Verhandlungen zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament konnten am 1. Januar 2011 die drei neuen europäischen Aufsichtsbehörden für Banken, Versicherungen und Wertpapierfirmen ihre Arbeit aufnehmen. Keine zwei Jahre später soll die Aufsichtsbehörde für Banken, die European Banking Authority (EBA), quasi über Nacht entmachtet und im Wesentlichen von der Europäischen Zentralbank (EZB) abgelöst werden.

EZB-Bankenaufsicht als Mittel zum Zweck

Entscheidend war der Gipfel des Europäischen Rates am 29. Juni 2012. Dort riefen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Staaten die Europäische Kommission dazu auf, „in Kürze“ Vorschläge für ein „einheitliches europäisches Bankenaufsichtssystem“ zu unterbreiten. Das tat die Kommission am 12. September 2012 dann auch. Sie schlug vor, die EZB zur ausschließlich zuständigen Bankenaufsichtsbehörde der Eurozone zu ernennen, und legte Änderungsvorschläge für die EBA-Verordnung vor, die im Wesentlichen das Machtverhältnis zwischen Euro-Staaten und Nicht-Euro-Staaten neu regeln sollen.

Die Euro-Staatschefs hatten auf Drängen Spaniens, Italiens und Frankreichs auf dem Gipfel beschlossen, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) Not leidende Banken künftig auch direkt rekapitalisieren darf. So wollten die Staaten einen offiziellen ESM-Antrag sowie die damit verbundenen Sparauflagen und Kontrollen vermeiden. Insbesondere Deutschland setzte aber durch, dass es eine solche Finanzspritze an die Banken nur geben kann, wenn auch die – bisher nationale – Bankenaufsicht einer europäischen Kontrolle unterworfen wird. ESM-Geld für die Banken ist daher nur mit einer zentralen Bankenaufsicht bei der EZB möglich.

Das Vorhaben, die Bankenaufsicht im Euroraum bei der EZB zu zentralisieren, geht daher nicht auf den Wunsch der Euro-Staaten zurück, eine möglichst neutrale und qualitativ hochwertige Aufsicht herzustellen. Vielmehr wird die Einrichtung der EZB-Aufsicht von einigen Mitgliedstaaten als notwendige Hürde für die Rekapitalisierung maroder Banken durch den ESM gesehen.

Argumente für eine Zentralisierung der Bankenaufsicht

Der Vorschlag der EU-Kommission zur EZB-Bankenaufsicht ist sehr weitgehend. Die Kommission will die essenziellen aufsichtsrechtlichen Aufgaben und Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden auf die EZB übertragen. Damit wird die EZB zur zentralen Bankenaufsichtsbehörde im Euroraum, und die nationalen Aufsichtsbehörden verlieren weitgehend ihre Befugnisse. Für eine solche supranationale Zentralisierung der europäischen Bankenaufsicht gibt es gute Argumente:

- Die Entwicklung des europäischen Finanzbinnenmarkts hat zu einer starken Vernetzung innerhalb der europäischen Finanzwirtschaft geführt. Viele europäische Banken sind über wechselseitige Geschäftsbeziehungen miteinander verknüpft. Dies erschwert es, die Bankenaufsicht nach wie vor unter nationalen Aufsichtsbehörden zu verteilen. Das ist zwar nicht unmöglich – verwiesen werden kann auf die Zusammenarbeit nationaler Aufsichtsbehörden –, setzt jedoch ein hohes Maß an Zusammenarbeit, Kollegialität und Unabhängigkeit der national agierenden Aufsichtsbehörden voraus. Jedenfalls dürfte der Reibungsverlust geringer sein, wenn nur eine Behörde für die gesamte Aufsicht zuständig ist.

- Die supranationale Zentralisierung erschwert bei der Aufsicht die Berücksichtigung von Partikularinteressen in den jeweiligen Mitgliedstaaten.

- Die Zentralisierung erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass gleichen Fällen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten mit gleichen Aufsichtsmaßnahmen begegnet wird, unabhängig davon, wo sie auftreten. Einschränkend gilt hier allerdings der Einwand, dass EU-einheitliche Regulierungs- und Aufsichtsstandards („single rulebook“) – welche die EBA entwickelt – derzeit noch nicht ausreichend vorhanden sind. Auch übernimmt die EZB die bestehenden nationalen Befugnisse der nationalen Aufsichtsbehörden, und diese sind von Land zu Land unterschiedlich ausgestaltet.

Probleme aus juristischer Sicht

Die Europäische Union hat nicht die Kompetenz, die Bankenaufsicht bei der EZB zu zentralisieren. Der Artikel 127 Absatz 6 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlaubt dies nicht. Allerdings führt dessen Wortlaut zu keinem eindeutigen Ergebnis. Nach der deutschen Fassung kann der Ministerrat „besondere“ Aufgaben der Finanzaufsicht auf die EZB übertragen. Der englische und der französische Vertragstext sprechen dagegen von „specific tasks“ bzw. „missions spécifiques“ im Gegensatz zu „special legislative procedure“ bzw. „procédure législative spéciale“ (besonderes Gesetzgebungsverfahren). „Specific“ bzw. „spécifique“ bedeutet neben „begrenzt“ auch „genau festgelegt“. Je nach Übersetzung müssen die übertragenen Aufgaben also lediglich eindeutig beschrieben sein, oder es darf nur ein Teil der Aufsichtsaufgaben der nationalen Aufsichtsbehörden an die EZB übertragen werden. Nach der deutschen Sprachfassung ist auch eine Beschränkung auf inhaltlich bedeutsame Aufgaben denkbar. Diese Auslegung ist in der englischen und französischen Sprachfassung nicht möglich, da zwischen „special“ bzw. „spécial“ und „specific“ bzw. „spécifique“ – also „besonders“ und „bestimmt“ – differenziert wird.

Der Blick auf die Systematik führt jedoch zu der Lesart, dass nur ein begrenzter Teil der Aufsichtsaufgaben übertragen werden darf. Nach Artikel 127 Absatz 5 AEUV „trägt (das Europäische System der Zentralbanken) zur reibungslosen

Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute ... ergriffenen Maßnahmen bei“. Nach Artikel 25.1 EZB-Satzung kann die EZB „die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen des Geltungsbereichs und der Anwendung der Rechtsvorschriften der Union hinsichtlich der Aufsicht über die Kreditinstitute ... beraten und von diesen konsultiert werden“.

Entscheidend ist, dass die EZB also nach diesen beiden Vorschriften nur eine unterstützende und beratende Rolle spielen soll. Auch die Entstehungsgeschichte dieser Vorschriften weist in diese Richtung: Mit der Einschränkung, wonach nur „besondere“ Aufgaben der Europäischen Zentralbank übertragen werden können, sollte den Mitgliedstaaten entgegengekommen werden, die eine starke Rolle der Zentralbank in der Bankenaufsicht kritisch sahen. Auch sollte die EZB – anders als ebenfalls diskutiert – nicht als „zuständige Behörde“ benannt werden können.

Folglich darf die EZB die Aufgaben der Bankenaufsicht nicht vollständig wahrnehmen. Der Katalog der „ausschließlichen Zuständigkeiten“ der EZB, welche die EU-Kommission vorgeschlagen hat, enthält aber sämtliche Kernkompetenzen einer Bankenaufsichtsbehörde. Bei den nationalen Aufsichtsbehörden verbleiben lediglich Randkompetenzen wie der Verbraucherschutz, die Bekämpfung der Geldwäsche und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten aus Drittländern. Damit könnte die EZB die Bankenaufsicht faktisch vollständig wahrnehmen, was unzulässig ist. Um den Kommissionsvorschlag in Einklang mit dem Europäischen Vertrag zu bringen, wäre es notwendig, die Eingriffsmöglichkeiten der EZB deutlich zu begrenzen.

Probleme aus ökonomischer Sicht

Abgesehen von den Vorteilen, die grundsätzlich mit einer Zentralisierung der Aufsicht verbunden sind, ist höchst problematisch, dass die zentrale europäische Bankenaufsicht gerade bei der Europäischen Zentralbank angesiedelt werden soll:

■ Innerhalb der EZB kann es zu Interessenkonflikten mit der Geldpolitik kommen. So können die Leitzinsen der EZB zu fallenden Aktienkursen führen, was Banken dazu zwingt, Abschreibungen vorzunehmen. Damit besteht die Gefahr, dass die EZB in ihren geldpolitischen Entscheidungen Rücksicht nimmt auf die Nöte der Banken – oder gar auf die des ESM, der Banken dann direkt rekapitalisieren darf. Dies wird zu höheren Inflationserwartungen führen, weil die Bevölkerung nicht länger glauben wird, dass die EZB vorrangig Preisniveaustabilität anstrebt.

■ Gegenüber der Politik gerät auch die geldpolitische Unabhängigkeit der EZB unter Druck. Erwiesenermaßen sind Notenbanken bei weitgehender Unabhängigkeit am ehesten in der Lage, niedrige und stabile Inflationserwartungen zu erreichen. In Fragen der Bankenaufsicht scheint eine solche Unabhängigkeit allerdings schwer vorstellbar. Die fiskalischen Folgen von Bankenaufsichtsentscheidungen in Krisenfällen können weitreichend sein und sogar die Bonität ganzer Staaten gefährden. Daher muss damit gerechnet werden, dass Politiker versuchen werden, Aufsichtsentscheidungen der EZB zu beeinflussen.

Diese beiden Probleme – interne Interessenkonflikte und die Gefährdung der externen geldpolitischen Unabhängigkeit – ließen sich theoretisch lösen, indem die geldpolitischen und aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten in der EZB voll-

ständig voneinander getrennt würden: durch eine „chinesische Mauer“. Diese Mauer bedarf zweier Komponenten: Notwendig wäre zum einen ein mit Letztentscheidungskompetenzen ausgestattetes Aufsichtsgremium der EZB, welchem zum anderen keine Mitglieder des für die Geldpolitik zuständigen EZB-Rats angehören.

Die Vorschläge der EU-Kommission enthalten allerdings keine dieser beiden Komponenten. Der EZB-Rat soll Aufsichtsaufgaben und Beschlussfassungen auf das neu eingerichtete Aufsichtsgremium innerhalb der EZB übertragen können, er bleibt aber für dessen Überwachung zuständig und übernimmt die Verantwortung für dessen Entscheidungen. Grund dafür dürfte ein juristisches Problem sein. Artikel 129 Absatz 1 AEUV legt abschließend fest, dass der EZB-Rat und das Direktorium die Beschlussorgane der EZB sind. Demnach ist es juristisch nicht möglich, das Aufsichtsgremium mit Letztentscheidungsbefugnissen auszustatten. Nur so kann aber das Aufsichtsgremium vom EZB-Rat abgekoppelt werden und können interne Interessenkonflikte der EZB zwischen Geldpolitik und Bankenaufsicht vermieden werden. Auch die personelle Trennung zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik ist nicht gegeben. Nach dem Kommissionsvorschlag gehören mindestens zwei Personen aus dem EZB-Rat dem Aufsichtsgremium an.

Widerspruch zwischen Unabhängigkeit und Demokratieprinzip

Mit der Ernennung der EZB zur zentralen Bankenaufsichtsbehörde der Eurozone sind jedoch mindestens vier weitere Probleme verbunden:

- So verfügt die EZB – anders als die EBA – über keinerlei Erfahrung in der konkreten Bankenaufsicht. Ein vorhandener Mehrwert der EZB-Aufsicht ist daher nicht ersichtlich.
- Auch erscheint es politisch ausgeschlossen, dass die EZB-Aufsicht auf die Banken außerhalb der Eurozone, insbesondere auf die britischen Banken, ausgedehnt wird. Das wünschenswerte Szenario, wonach die gesamte EU-Bankenlandschaft zentral beaufsichtigt wird, ist damit auch deshalb von vornherein ausgeschlossen, weil die Aufsicht gerade bei der EZB angesiedelt ist. Darüber hinaus ist angesichts der Bedeutung des Finanzplatzes London fragwürdig, wie sinnvoll eine auf den Euroraum beschränkte Aufsicht ist.
- Ein dritter Nachteil der Aufsicht durch die Europäische Zentralbank liegt darin begründet, dass Bankenaufsicht keine exakte Wissenschaft darstellt, sondern auf Einschätzungen und Ermessensentscheidungen fußt. Fehlentscheidungen sind daher unvermeidbar. Werden solche Fehlentscheidungen aber von der Zentralbank getroffen, können sie negative Auswirkungen auch auf ihre geldpolitische Reputation haben.
- Viertens ist die Europäische Zentralbank nach Primärrecht in allen ihren Aufgaben – und damit auch in der Bankenaufsicht – unabhängig (Artikel 282 Absatz 3 AEUV). Gleichzeitig müssen Entscheidungen der Bankenaufsicht aber demokratisch legitimiert sein. Dazu müssen diese umfassend rechenschaftspflichtig sein. Die vorgesehenen Berichtspflichten der EZB – etwa dem Europäischen Parlament gegenüber – und Fragerechte des Parlaments reichen nicht aus. Weitere Rechenschaftspflichten würden aber wiederum die Unabhängigkeit der EZB zu sehr einschränken. Der Widerspruch zwischen Unabhängigkeit der EZB und Demokratieprinzip ist für die Bankenaufsicht nicht lösbar.

Verhältnis zwischen Eurozone und Nicht-Eurozone

Zudem verursacht die Euro-Bankenaufsicht bei der EZB komplexe Folgeprobleme im Verhältnis zwischen Euro-Staaten und Nicht-Euro-Staaten. Zum einen bedarf die geplante Verordnung zur Zentralisierung der Bankenaufsicht bei der EZB der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten im Ministerrat, also auch der Zustimmung der Nicht-Euro-Staaten. Diese können sich zwar freiwillig der EZB-Aufsicht unterwerfen. Wie sie innerhalb der EZB als Nicht-Euro-Staat ihr Mitspracherecht bei Aufsichtsfragen wahrnehmen sollen, ist aber ungeklärt und juristisch umstritten. Weder im EZB-Rat noch im EZB-Direktorium – den einzigen EZB-Gremien mit Letztentscheidungskompetenz – sind Nicht-Euro-Staaten vertreten. Die Zustimmung der Nicht-Euro-Staaten ist damit alles andere als sicher.

Noch schwerwiegender – und für die Zustimmung der Nicht-Euro-Staaten im Ministerrat wohl entscheidend – dürfte das Verhältnis der EZB zur bestehenden europäischen Bankenaufsichtsbehörde, der EBA, sein. Nicht ganz ohne Grund befürchten die Nicht-Euro-Staaten, dass die Euro-Staaten über die EZB die EBA dominieren werden und daher instrumentalisieren könnten. Um zu vermeiden, dass hieran die EZB-Aufsicht gänzlich scheitert, hat die EU-Kommission Änderungen der EBA-Verordnung vorgeschlagen. Damit versucht sie, die Aufgaben der EBA anzupassen, ohne diese vollständig ins Abseits zu schieben.

Es ist aber schlicht unmöglich, eine schlagkräftige EBA – was dem Wunsch der Nicht-Euro-Zone entspricht – mit einer unabhängigen EZB zu kombinieren. Die EU-Kommission versucht es dennoch und entwirft ein komplexes Gebilde, welches zum Scheitern verurteilt ist. So soll die Unabhängigkeit der EZB gewahrt werden, indem direkte Weisungen der EBA an die EZB nicht möglich sind. Schlichtungssprüche der EBA und ihre Anweisungen in Krisenfällen sind daher für die EZB unverbindlich, während die nationalen Aufsichtsbehörden aus Nicht-Euro-Staaten ihnen nachkommen müssen. Das Ergebnis ist eine erhebliche Schwächung der Autorität der EBA. Schlichtungsentscheidungen verlieren ihren Zweck, wenn nur eine Konfliktpartei diese befolgen muss.

Um die EBA nicht komplett zu marginalisieren, schlägt die EU-Kommission vor, dass die EBA Schlichtungs- und Krisenanweisungen direkt – also an der EZB vorbei – an einzelne Banken richten kann. Auch wenn fraglich ist, ob es dazu kommen wird, verstößt diese Möglichkeit gegen die primärrechtlich garantierte Unabhängigkeit der EZB. Die Befugnis der EBA, Beschlüsse direkt an ein Finanzinstitut zu richten, kommt im Ergebnis einem Weisungsrecht gegenüber der EZB gleich, da die EZB ihre Aufsichtsentscheidungen nicht mehr frei treffen kann: Die EZB-Entscheidungen dürfen den EBA-Beschlüssen nicht widersprechen. Sinnvoll kann die EBA also nur arbeiten, wenn sie der EZB gegenüber ein Weisungsrecht ausüben kann. Gerade dies ist aber mit der primärrechtlich verankerten Unabhängigkeit der EZB nicht vereinbar.

Europäische Bankenaufsichtsbehörde: Vorprogrammierte Dominanz der Eurozone

Zwar hat die EU-Kommission darauf verzichtet, dass der EZB – stellvertretend für die Euro-Staaten – ein Sitz im zentralen Entscheidungsgremium der EBA zugesprochen wird. Nach wie vor stimmen also die 27 nationalen Aufsichtsbehörden im Rat der Aufseher über die EBA-Entscheidungen ab. Das ändert allerdings nichts daran, dass 17 der 27 Mitgliedstaaten Euro-Staaten sind. Erschwerend kommen zwei Dinge hinzu: Erstens bekommt die EZB die Aufgabe, im Vorfeld von EBA-Entscheidungen einen gemeinsamen Standpunkt der natio-

nen Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten zu koordinieren. Folglich ist damit zu rechnen, dass die Euro-Staaten zumindest versuchen werden, mit einer Stimme zu sprechen. Zweitens herrscht weitgehend Personalidentität zwischen dem Aufsichtsgremium der EZB und dem Rat der Aufseher der EBA. Die Vertreter der 17 Aufsichtsbehörden der Euro-Staaten sind Mitglieder sowohl im Aufsichtsgremium der EZB – neben sechs EZB-Vertretern – als auch im Rat der Aufseher der EBA, wo sie gegenüber den Vertretern der zehn Nicht-Euro-Staaten die Mehrheit bilden.

Diese Macht entspricht zwar den tatsächlichen Gegebenheiten, aber die EBA dürfte in der Folge viele ihrer grundsätzlich sinnvollen Kontrollfunktionen der Eurozone gegenüber verlieren. EBA-Schlichtungen zwischen der EZB-Aufsicht und der Aufsichtsbehörde eines Nicht-Euro-Staates sowie EBA-Entscheidungen über potenzielle Rechtsverletzungen seitens der EZB-Aufsicht werden ad absurdum geführt. Die Vertreter der Eurozone im Rat der Aufseher müssen über eine Entscheidung urteilen, die sie im EZB-Aufsichtsgremium selbst getroffen haben. Auch die Schlichtung der EBA, die durchaus eine relevante Kontrollfunktion haben kann, wird für die Eurozone irrelevant. Künftig ist allein die EZB für die zentralen Aufsichtsaufgaben zuständig. Aufsichtsentscheidungen der EZB, die allein die Eurozone betreffen, können daher künftig nicht länger von der EBA im Schlichtungsverfahren überprüft werden, da es nichts mehr zu schlichten gibt. Das ist problematisch, da nationale Interessen auch die Neutralität der EZB-Aufsicht beeinträchtigen können.

Eine wichtige Koordinierungsfunktion der EBA dürfte der Dominanz der Eurozone ebenfalls zum Opfer fallen. Die rechtsverbindlichen Beschlüsse der EBA in Krisenzeiten erfordern nur eine einfache Mehrheit. Da die Aufseher der Euro-Staaten im Rat der Aufseher über diese Mehrheit verfügen, können sie schon mit einer moderaten Koordination untereinander verbindliche Krisenmaßnahmen für die gesamte EU aussprechen. Folge wird sein, dass die Nicht-Euro-Staaten im Ministerrat unter Umständen versuchen werden, die rechtlich geforderte Feststellung einer Krise, wofür die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, zu blockieren. Die gerade in solchen Fällen notwendige EU-weite Koordinierung der Aufsichtsmaßnahmen wird daher nur inoffiziell und außerhalb der EBA stattfinden können, was in höchstem Maße problematisch ist.

Linderungsversuche der Europäischen Kommission

Ab 2017 finden die neuen Abstimmungsregeln, die mit dem Lissabon Vertrag eingeführt wurden, im Ministerrat und auch in der EBA volle Anwendung. Die Euro-Staaten – vorausgesetzt deren Anzahl verringert sich nicht – verfügen dann über eine qualifizierte Mehrheit. Alle rechtsverbindlichen technischen Standards der EBA werden daher von der EZB in erheblichem Maße bestimmt werden können.

Die EU-Kommission, die sich dieser Machtverschiebung bewusst sein dürfte, versucht über Änderungen der Abstimmungsmodalitäten der EBA die Überlebenschancen ihres Vorhabens im Ministerrat zu sichern. Sie stärkt den Einfluss der unabhängigen EBA-Gremien bei der Schlichtung und beim Vorgehen gegen EU-Rechtsverletzungen der Aufsichtsbehörden. Dort sind die Nicht-Euro-Staaten überproportional vertreten. Auch schlägt sie vor, dass der von Euro-Staaten dominierte Rat der Aufseher der EBA den Beschlussvorschlag eines Gremiums nur noch unter verschärften Bedingungen ablehnen kann.

Die Entwicklung einheitlicher Regulierungs- und Aufsichtsstandards bleibt auch künftig Aufgabe der EBA, und diese Standards sind ebenfalls für die EZB verbindlich. Damit ist auch unter der neuen Aufsichtsstruktur die Schaffung EU-weit einheitlicher Bankenregeln („single rulebook“) möglich. Für die Kohärenz der EZB-Aufsicht innerhalb der Eurozone sind diese Standards besonders wichtig: Nur mit einem umfassenden „single rulebook“ kann die EZB ähnliche Aufsichtsfälle in allen Euro-Staaten ähnlich behandeln.

Der Versuch der Europäischen Kommission, die Bankenaufsicht neu zu regeln, gleicht einer doppelten Quadratur des Kreises. Erstens führt die primärrechtlich gebotene und grundsätzlich notwendige Unabhängigkeit der EZB zu unüberwindbaren Konflikten. Zweitens ergeben sich aus der Zuständigkeit der EZB-Aufsicht nur für die Eurozone und der Zuständigkeit der EBA für die gesamte EU unauflösbare Konflikte. Durch eine Zentralisierung der Euro-Bankenaufsicht bei der EBA würden zumindest die Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der EZB durch die von der EBA wahrzunehmenden Kontrollfunktionen, Interessenkonflikte zwischen Bankenaufsicht und Geldpolitik innerhalb der EZB sowie die politische Einflussnahme auf aufsichtsrechtliche Entscheidungen der EZB vermieden. Soll die EZB dennoch für die Bankenaufsicht in der Eurozone zuständig sein, müssen der EBA zumindest für die Eurozone sämtliche Befugnisse zur Schlichtung, zum Erlass von Krisenmaßnahmen und zum Vorgehen gegen Rechtsverletzungen entzogen werden. Dies wiederum führt zu massiven Friktionen mit der Aufsicht in den Nicht-Euro-Staaten. ■

Neue Geldordnung statt europäischer Bankenunion: Ein Beitrag zu mehr Finanzstabilität

Prof. Dr. Richard Reichel

Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Genossenschaftswesen an der Universität Erlangen-Nürnberg
und Professor für Volkswirtschaftslehre an der FOM Hochschule für Oekonomie & Management, Essen

Die derzeit diskutierten Vorschläge zur Schaffung einer europäischen Bankenunion sind nicht geeignet, die Stabilität des Finanzsystems zu verbessern. Sie führen lediglich zu einer Verschiebung von Haftung und gehen am Kern der Ursachen von Finanzkrisen vorbei. Ursachenadäquat wäre dagegen eine fundamentale Neuordnung des Geldsystems, die eine übermäßige Expansion der Geldmenge verhindert.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Schaffung einer europäischen Bankenunion sorgen derzeit für Streit in der europäischen Politik, aber auch innerhalb der deutschen Ökonomen-Zunft. Am Anfang stand ein offener Brief an die Bevölkerung von einer Professorengruppe um *Hans-Werner Sinn*.¹ Dieser Brief thematisiert die Haftungsrisiken, die auf deutsche Sparer im Zuge einer solchen Bankenunion zukommen würden. *Sinns* Initiative blieb nicht lange unbeantwortet. Eine andere Gruppe von Ökonomieprofessoren antwortete mit einem eigenen Positionspapier – der sogenannten Frankfurter Stellungnahme – und sprach sich klar für eine europäische Bankenunion aus. Zu den Erstunterzeichnern gehört *Beatrice Weder di Mauro*, ehemaliges Mitglied des Sachverständigenrats.² Wer sich von der ökonomischen Wissenschaft neutrale Aufklärung und Wegweisung erhofft, bleibt angesichts dieses Zwists ratlos zurück, zumal beide Stellungnahmen von einer großen Zahl von Professoren unterzeichnet wurden und sich in beiden Gruppen renommierte Vertreter ihres Fachs befinden.

Uneinheitliche Signale kommen auch aus der kreditwirtschaftlichen Praxis. Die Sparkassen und die Kreditgenossenschaften haben sich zwischenzeitlich eindeutig positioniert und am 13. September dieses Jahres einen offenen Brief an die Bundeskanzlerin verfasst.³ Darin wenden sie sich gegen eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung. Einzelnen Komponenten einer Bankenunion, bei-

spielsweise einer europäischen Aufsicht über systemrelevante Großbanken, stehen die Vertreter der Sparkassen und Kreditgenossenschaften prinzipiell nicht ablehnend gegenüber, wohl aber einer gemeinsamen europäischen Haftung für die Einlagen. Die privaten Banken hingegen haben die Pläne zu einer Bankenunion als langfristiges Ziel begrüßt, einschließlich des Vorschlags einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung; allerdings fehlten gegenwärtig die Voraussetzungen dafür, und eine europäische Einlagensicherung könne erst der letzte Schritt sein.⁴

Trennung von Bankschulden und Staatsschulden

Der Vorschlag der Europäischen Kommission umfasst drei Elemente einer Bankenunion:⁵ eine europäische Bankenaufsicht, einen europäischen Abwicklungs- und Restrukturierungsmechanismus für Banken in Schieflage und eine Europäisierung der nationalen Sicherungssysteme.

Zunächst einmal verspricht man sich von einer Bankenunion eine Kappung der unheilvollen Verbindung zwischen Staats- und Bankschulden. Allerdings wird bereits im Ansatz übersehen, dass das Bankschuldenproblem nicht auf das Staatsschuldenproblem reduziert werden kann. Belastet werden Bankbilanzen einerseits durch Staatspapiere von oft zweifelhaftem Wert, andererseits aber wesentlich durch risikoreiche und ausfallgefährdete Kredite, die an die Privatwirtschaft verge-

1 www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestauf-ruf-der-offene-brief-der-oekonomen-im-wortlaut-11810652.html

2 www.macro-economics.tu-berlin.de/fileadmin/fg124/allgemein/Stellungnahme_zur_Europaeischen_Bankenunion.pdf

3 www.bvr.de/p.nsf/index.html?ReadForm&main=6&sub=1&ParentUNID=AF7C51C203D78978C1257A77002DFDF1

4 www.bankenverband.de/publikationen/ods/aktuelles-stichwort-bankenunion

5 ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_de.pdf

ben wurden, oder durch Verbindlichkeiten der Banken untereinander. Eine Überwindung der Staatsschuldenkrise löst also das Problem der Bankschulden genauso wenig wie umgekehrt. Schon gar nicht wird mit einer Bankenunion das tiefer sitzende Problem der latenten Zahlungsbilanzkrise der Euro-Südstaaten und ihrer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit angegangen.

Beschränkt man sich auf die Staatsschuldenproblematik, so können Maßnahmen zur Auftrennung der Verbindung zwischen Staats- und Bankschulden durchaus vorteilhaft sein. Denkbar wäre es beispielsweise, europaweite Eigenkapitalvorschriften für Kredite an den Staat einzuführen. Keine Staatsanleihe ist zu einhundert Prozent sicher. Im Sinne europäischer Harmonisierung wäre, wenn die Eigenkapitalunterlegung für alle Länder einheitlich und beispielsweise in Abhängigkeit vom Rating eines Landes vorgeschrieben würde. Allerdings scheint dieses Problem nicht auf der Tagesordnung der europäischen Politik zu stehen. Die Regierungen haben kein Interesse an einer solchen Vorschrift, da sie den Absatz von Staatsanleihen erschweren dürfte.

Deutlich wird dies auch an den Vorschlägen zur Sicherung der Bankenliquidität, die im Rahmen des Regelwerks „Basel III“ des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht gemacht werden. Danach gelten Staatspapiere neben Barmitteln und Einlagen bei Zentralbanken als hochliquide Aktiva. Staatsanleihen sind in guten Zeiten liquide, in Krisen stellen sie aber weniger einen Liquiditätspuffer dar, sondern bergen erhebliches Abschreibungspotenzial. Kreditinstitute würden somit aufsichtsrechtlich gezwungen, erhöhte Risiken einzugehen. Für die Banken würde eine Eigenkapitalunterlegung von Staatskrediten erhöhte Eigenkapitalquoten implizieren, die erst einmal erreicht werden müssen.

Die Kappung von Bankrisiken und Staatsschulden ist nur möglich, wenn die Staaten selbst das Risiko ihrer Schuldverschreibungen reduzieren und ihre Haushalte in Ordnung bringen. Gegenwärtig herrscht die absurde Vorstellung, der Staat könne Banken mittels Regulierungsvorschriften vor Risiken schützen, die er selbst schafft. Eine Europäisierung kann diese Absurdität auch nicht auflösen.

Fragwürdige Forderungen

Unverständlich bleibt, was die Frankfurter Stellungnahme mit ihrer Forderung nach einer „Eu-

ropäisierung der Kreditversorgung“ bezwecken will, mit der konjunkturelle Schocks als Folge von Sparprogrammen gedämpft werden sollen. Angesichts der gegenwärtig verfolgten expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) stellt sich die Frage nach dem Sinn einer solchen Forderung. Die EZB hat die Funktion des Interbankenmarktes bereits teilweise übernommen, um die Liquiditätseingänge angesichts gesunkenen Vertrauens der Banken untereinander zu überbrücken. Diese Kreditversorgung ist ohnehin „europäisch“. Sollte bei dieser Forderung an einen „Normalzustand nach Ende der Euro-Krise“ gedacht sein, ist sie ebenfalls schwer verständlich. In diesem Fall würde der Geldmarkt bei wiedergewonnenem Vertrauen ohnehin wieder funktionieren, und „europäisch“ wäre er dann so, wie es vor der Krise war. Als Mittel zur Krisenbewältigung ist der Vorschlag also wenig geeignet.

Auch der Ansatz eines europäischen Abwicklungs- und Restrukturierungsfonds für Banken in Schieflage wird von der Frankfurter Stellungnahme begrüßt. Fraglich ist allerdings, wo die Mittelausstattung für einen solchen Fonds herkommen soll. Da eine Ansparung von Barmitteln erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und die Akkumulation von Eigenkapital im Bankensektor beeinträchtigen dürfte, liegt es nahe, Restrukturierungsaufwendungen durch Kredite zu finanzieren. Genau dies schlägt die Frankfurter Stellungnahme vor, wenn sie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) oder eine „verstärkte europäische Einlagensicherung“ ins Spiel bringt. Würde man den ESM nutzen, so läge allerdings lediglich eine Umverteilung der Risiken vor. Private Gläubiger würden entlastet und die Steuerzahler belastet, da für den ESM die Staaten haften. Faule Altschulden würden also lediglich durch neue, potenziell nicht weniger faule Schulden ersetzt.

Diese Idee steht im Widerspruch zur Feststellung des Frankfurter Manifests, dass es keinesfalls um eine Vergemeinschaftung der Haftung für Bankschulden gehen dürfe. Offenbar ist dieser Widerspruch den Verfassern der Stellungnahme aufgefallen, denn es heißt auch, die Abwicklung von Banken könne „weitestgehend“ ohne Steuermittel auskommen – wie weitgehend, wird allerdings nicht gesagt. Man erhofft sich wohl, dass die Haftung nicht zu weit gehen wird. Offenkundig handelt es sich hier also um einen ordnungspolitisch problematischen Vorschlag, der sich überdies durch Naivität auszeichnet.

Europäische Einlagensicherung und die Rolle von Regionalbanken

Eine europäische Einlagensicherung als weiteres Element der Bankenunion scheint vordergründig ein geeignetes Instrument zu sein, den Bankensektor krisensicherer zu machen. Die von der Frankfurter Stellungnahme geforderte und von *Hans Werner Sinn* kritisierte europäische Lösung erwähnt aber mit keinem Wort die unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Strukturen der europäischen Banken. Regional orientierte Kreditgenossenschaften oder Sparkassen sind mit international tätigen Groß- und Investmentbanken nicht vergleichbar.

Zwar gibt es hier wie dort Schieflagen, doch ist deren Ursache grundverschieden. Im Kern entstehen Schieflagen zunächst weniger dadurch, dass Kredite an die Realwirtschaft „auf breiter Front“ ausfallen, auch wenn Ausfälle im Einzelfall vorkommen. Problematische Schieflagen sind entstanden, weil wie im Fall Spaniens Vermögenspreisblasen finanziert worden sind, die später geplatzt sind, oder im Fall Irlands Staatsgarantien für faule Kredite gewährt wurden bzw. sich international agierende Großbanken mit ihren finanziellen Engagements weit von der Realwirtschaft entfernt hatten.

Eine solche Strategie kann man bei regional tätigen Kreditgenossenschaften und Sparkassen nicht ausmachen. Weder haben sie zur Überhitzung einzelner Sektoren beigetragen noch haben sie sich am „Kasino“ im Allgemeinen beteiligt. Ein empirischer Beleg dafür ist auf makroökonomischer Ebene zu finden, wenn man die aggregierte Bilanzsumme mit der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) vergleicht. Entsprechende Zahlen für den kreditgenossenschaftlichen Sektor (einschließlich der Zentralinstitute) zeigen, dass sich die Relation zwischen Bilanzsumme und Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 2000 – mit geringen Schwankungen – um zehn Prozent bewegt.

Dies zeigt, dass deutsche Genossenschaftsbanken ihre Geschäftstätigkeit im Gleichgewicht mit der realwirtschaftlichen Entwicklung ausgedehnt haben. Insofern ist auch nicht verwunderlich, dass die Wertberichtigungen der Genossenschaftsbanken seit dem Jahr 2000 nicht zugenommen, sondern im Trend abgenommen haben. Ähnliche Entwicklungen lassen sich bei den Sparkassen feststellen. Eine Ausweitung der Einlagensicherung auf die europäische Ebene würde bedeuten, dass Haftungsmasse umverteilt würde, die zur Absiche-

rung der Risiken von Kreditinstituten dient, die risikofreudiger agieren – und dies dann sicherlich auch weiterhin tun werden.

Den deutschen Regionalbanken ist es bisher immer gelungen, Schieflagen in ihren eigenen Reihen aus eigener Kraft zu bewältigen. Dennoch wird verschiedentlich die Notwendigkeit einer breiter aufgestellten Einlagensicherung damit begründet, dass sich Kreditgenossenschaften und Sparkassen selbst in ausreichendem Maße beistehen könnten, nicht aber ihren Zentralinstituten. Diese These wird beispielsweise von *Gerhard Schick*, dem finanzpolitischen Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, vertreten.⁶

Die aggregierte Bilanzsumme der Landesbanken beträgt gegenwärtig circa 1 400 Milliarden Euro und ist damit um gut 30 Prozent höher als jene der Sparkassen. Außerdem hat die jüngere Vergangenheit gezeigt, dass die Landesbanken in die Spekulationsexzesse auf den Finanzmärkten verwickelt waren. Dies wird nicht nur an öffentlich gewordenen Einzelfällen deutlich, sondern auch an der Entwicklung dieser Bankengruppe in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Hatte diese Relation im Jahr 2000 noch bei unter 58 Prozent gelegen, so blähte sich die Bilanzsumme der Landesbanken bis Mitte 2008 auf fast 65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf.

Im genossenschaftlichen Sektor war dies allerdings nicht der Fall. Einerseits hat es hier keine Bilanzblase der Zentralinstitute gegeben, und andererseits ist das Verhältnis zwischen Zentral- und Primärstufe anders. Die genossenschaftlichen Primärbanken verfügen über eine Bilanzsumme, die etwa zweieinhalbmal so groß ist wie die der Zentralinstitute. Nichts spricht hier also gegen ein weiterhin zuverlässiges Funktionieren der sparteneigenen Einlagensicherung. Bei den Landesbanken gibt es dagegen Argumente für eine Reorganisation der Einlagensicherung, um deren Krisenanfälligkeit zu verringern. Ob die Sicherung allerdings auf europäischer Ebene angesiedelt sein sollte, ist eine andere Frage. Eine Einbeziehung in ein nationales Sicherungssystem, das alle international tätigen Großbanken umfasst, wäre eine Alternative.

Bei den privaten Banken sehen die Dinge anders aus. Hier liegt, gemessen an der Zahl und Größe der Institute, eine weit höhere Markt- und damit

⁶ www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article109235951/Deutschlands-Probleme-mit-der-Bankenunion.html

auch Risikokonzentration vor. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann somit das Sicherungssystem der privaten Banken eine ernste Schieflage eines großen Instituts nicht auffangen. So ist auch die vorsichtige Zustimmung zu einer europäischen Bankenunion, die aus dem Lager der privaten Banken zu hören ist, erklärlich. Hätte der Bankensektor die Einlagensicherungsvolumina der Kreditgenossenschaften und Sparkassen zur Verfügung, könnte er einige Risiken entschärfen. Bisher haben Privatbanken jedenfalls einen Garantierahmen von 2,2 Milliarden Euro aus dem Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) eingeräumt bekommen.⁷

Probleme einer europäischen Einlagensicherung

Die Frage ist nicht, ob die Einlagensicherung europäisch oder national organisiert ist. Entscheidend ist, ob ausreichend Mittel vorgehalten werden. Die Mittel können sehr wohl national und spartengetrennt organisiert werden. Was hier „ausreichend“ ist, kann angesichts des weitgehend ungeklärten Volumens fauler Kredite in der Hand europäischer Banken aber kaum bestimmt werden. Hier läge eine lohnenswerte Aufgabe für eine europäische Aufsicht. Bisher gibt es allerdings keine Unterstützung für die These, dass eine europäische Aufsicht mehr Transparenz schaffen könnte oder effizienter funktionieren würde. Man schaue nur auf die Erfahrungen mit den Stresstests der europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA (European Banking Authority).⁸ Offenkundig ist Binnenmarkt-Kommissar *Michel Barnier* der Ansicht, Effizienz werde allein deshalb hergestellt, weil die Aufsicht europäisch sei. Einen Beweis für diese These bleibt er schuldig.

Ein weiteres Argument für eine europäische Einlagensicherung wird wiederum von *Gerhard Schick* vorgebracht. Ihm geht es um eine „Entlastung der EZB“. Die Zentralbank habe wegen des Fehlens einer solchen Einlagensicherung bereits die Rettung kriselnder Banken in Spanien sichergestellt, und diese Rettungsaktion sei auch mit Risiken für die deutschen Steuerzahler verbunden. Nur dass in diesem Fall sowohl eine demokratische Kontrolle als auch „Auflagen und Gegenleistungen“ fehlten.⁹ Zweifelsohne ist die These, die Europä-

ische Zentralbank sei mit ihrer Rettungspolitik Risiken für den Steuerzahler eingegangen, richtig. Richtig ist auch, dass wirksame Kontrollmechanismen durch die Anteilseigner, also die Nationalstaaten fehlen.

Dennoch greift das Argument zu kurz. *Schick* suggeriert, eine europäische Einlagensicherung gewährleiste eine bessere demokratische Kontrolle. Hier scheint der Wunsch der Vater des Gedankens zu sein. Wie bereits bei den Entscheidungen der Europäischen Zentralbank deutlich geworden ist, ist auch bei einer europäischen Aufsichtsbehörde mit weitgehenden Vollmachten und Durchgriffsrechten von einer Majorisierung durch die unsolide wirtschaftenden Staaten auszugehen. Sperrminoritäten oder eine Mitsprache nach Haftungsanteilen wird es für die beteiligten Länder wohl kaum geben, und wenn, so besteht die Gefahr politischen Drucks, einmal festgelegte Grundsätze aufzugeben. Die Geschichte der Währungsunion liefert reichhaltiges Anschauungsmaterial für diese Befürchtung.

Außerdem ist nochmals auf die Problematik der Bereitstellung ausreichender Haftungsmassen für eine solche Einlagensicherung hinzuweisen. Die Gefahr besteht, dass eine europäische Einlagensicherung zunächst auf die Haftungsmassen der soliden Länder zugreift und dass – wenn diese nicht ausreichen sollten – wieder der Steuerzahler in die Bresche springen muss. Dann wiederum würden Fakten geschaffen, die „alternativloses“ Handeln nötig machen würden. Eine deutsche Bundesregierung würde sich gegen entsprechende Forderungen kaum ernsthaft wehren.

Schicks Forderung nach einer europäischen Einlagensicherung ist aus einem weiteren Grund schwer nachvollziehbar. Aufgabe der Europäischen Zentralbank ist nicht, monetäre Staatsfinanzierung zu betreiben, und noch viel weniger, angeschlagenen nationalen Bankensystemen zu helfen. Das Argument, man müsse auf eine europäische Einlagensicherung ausweichen, hört sich vor diesem Hintergrund wie eine beachtenswerte ordnungspolitische Position an. Das ist sie aber nicht, da ein solches Sicherungssystem lediglich Risiken auf eine andere supranationale Behörde umverteilen würde.

Die Währungsordnung ist das Problem

Alle Vorschläge in Richtung einer Bankenunion gehen ohnehin an den tieferen Ursachen der Kri-

⁷ www.fmsa.de/de/fmsa/soffin/instrumente/massnahmen-aktuell/index.html

⁸ www.zeit.de/wirtschaft/2011-12/stresstest-eba-ergebnisse

⁹ www.ftd.de/unternehmen/finanzdienstleister/europaeische-einlagensicherung-gerhard-schick-bankenunion-im-interesse-der-steuerzahler/70049315.html

se vorbei. Die Ursachen sind letztlich im System eines ungedeckten Papiergeldstandards zu suchen, das einer Expansion der Geldmenge keine Grenzen setzt. Diese Geldmengenexpansion, die sowohl Zentralbankgeld wie Buchgeld umfasste, kam mit der Aufhebung der Goldeinlösepflicht des US-Dollar im Jahr 1971 in Gang und ist im Zeitalter des Euro beschleunigt weitergelaufen.

Der klassische Goldstandard hatte bereits im Jahr 1914 aufgehört zu existieren. So konnte man in den Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg ein signifikantes, sich ab dem Jahr 2000 beschleunigendes Ansteigen des Verhältnisses zwischen aggregierten Bilanzsummen der Geschäftsbanken und dem Bruttoinlandsprodukt beobachten. Lag dieses Verhältnis um 1950 noch bei etwa 50 Prozent, so stieg es bis zum Jahr 2008 auf über 200 Prozent.¹⁰

Bei einem Anteil der Kredite an der durchschnittlichen Bilanzsumme von 50 Prozent ist es nicht verwunderlich, dass sich bei einem daraus resultierenden Verhältnis von Krediten zum BIP von über 100 Prozent viele Kredite als faul erweisen. Weitere Geldmengenexpansion durch Erhöhung der von den Zentralbanken zur Verfügung gestellten Kreditmenge kann die erforderlichen Wertberichtigungen eine Zeitlang aufschieben, letztlich verhindern lässt sich eine Korrektur jedoch nicht. Dagegen sprechen schon die extrem niedrigen Eigenkapitalquoten der Geschäftsbanken. Ausnahmen sind wiederum die Sparkassen und Genossenschaftsbanken.

Man könnte nun der Ansicht sein, der Anstieg der Quoten sei kein Problem, weil er die zunehmende Monetisierung entwickelter Volkswirtschaften repräsentiere und möglicherweise sogar die Effizienz der Kapitalmärkte erhöhe. Eine solche Sichtweise ist in der entwicklungsökonomischen Literatur vertreten worden. Mit Blick auf Entwicklungs- und Schwellenländer mag sie eine gewisse Berechtigung haben. Selbst für die heutigen Industrienationen lässt sich ein Anstieg der Verhältnisse „Bilanzsumme der Banken/BIP“ und „Kredite/BIP“ zwischen 1870 und 1900 feststellen. Damals befanden sich die heutigen entwickelten Staaten tatsächlich in einer Transformationsphase, so wie heute viele Schwellenländer. Solche exzessiven

Werte wie gegenwärtig sind allerdings damals bei Weitem nicht erreicht worden.

Übermäßiges Geldmengenwachstum befördert Finanzkrisen

Der These der „monetären Modernisierung“ haben schon früh die Konjunkturtheoretiker der Österreichischen Schule widersprochen. Folgt man *Ludwig von Mises* und *Friedrich A. von Hayek*, so steht eine überreichliche Geldversorgung im Zentrum sowohl von Konjunkturkrisen als auch von großen Währungskrisen. Leider ist die Österreichische Schule weitgehend von der Mainstream-Ökonomie marginalisiert worden, sodass einschlägige empirische Untersuchungen selten sind.

Eine Ausnahme ist die Arbeit von *Moritz Schularick* und *Alan M. Taylor*, die nicht nur umfangreiches Datenmaterial zusammengetragen haben, sondern die sich auch der Frage widmen, ob die Österreichische Konjunkturtheorie eine empirische Fundierung hat. Das Ergebnis der ökonometrischen Untersuchungen ist eindeutig ausgefallen. Übermäßige Kreditexpansion spielt für die Erklärung von Finanz- und Konjunkturkrisen eine herausragende Rolle. Dabei ist es sekundär, ob die Kreditexpansion vom Geschäftsbankensektor oder von der Zentralbank ausgeht.

Die Österreichische Schule hatte primär die Zentralbanken im Blickfeld. Wie es scheint, erhält die neokeynesianische Sicht, wie sie etwa von *Hyman Minsky* vertreten wurde, ebenfalls empirische Unterstützung. Ein Beispiel sind die Bilanzsummen der Zentralbank sowie des Geschäftsbankensektors in Großbritannien. So sank nach dem Zweiten Weltkrieg das Verhältnis zwischen Zentralbankgeldmenge und Bruttoinlandsprodukt auf circa vier Prozent im Jahr 1992 ab. Der Quotient war niedriger als zu Zeiten des Goldstandards, als er etwa sieben Prozent betrug. Die Bilanzsumme der Geschäftsbanken hingegen explodierte nach 1972 förmlich. Sie stieg in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von unter 100 Prozent um 1970 auf über 500 Prozent gegenwärtig.¹¹

Auch die deutschen Erfahrungen mit dem Goldstandard sprechen für diese Sichtweise. So ging zwar die Deckung der monetären Basis durch

¹⁰ Vgl. Moritz Schularick/Alan M. Taylor, Credit booms gone bust: Monetary policy, leverage cycles and financial crises, 1870–2008, NBER Working Paper 15512, 2009. Die Verhältnisse in Großbritannien, Deutschland und den USA werden getrennt beleuchtet in: Sascha Binder/Dorothea Schäfer, Banken werden immer größer, in: DIW Wochenbericht 32/2011, Seiten 1–9.

¹¹ Vgl. Piergiorgio Alessandri/Andrew G. Haldane, Banking on the State, Paper based on a presentation delivered at the Federal Reserve Bank of Chicago twelfth annual International Banking Conference on „The International Financial Crisis: Have the Rules of Finance Changed?“, 25. September 2009, Seiten 24 ff.

Gold in der Regel weit über die festgesetzte Dritteldeckung hinaus, die volkswirtschaftliche Geldmenge expandierte jedoch ab 1895 überdurchschnittlich stark. Stieg die Bilanzsumme der Notenbanken im Zeitraum von 1900 bis 1913 um lediglich 57 Prozent, also um jahresdurchschnittlich 3,5 Prozent, so expandierte die Bilanzsumme der Geschäftsbanken um 123 Prozent, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate um 6,3 Prozent entsprach.¹² Die volkswirtschaftliche Geldmenge verdoppelte sich in dem Zeitraum.¹³

Die Folge war eine Umkehrung der bis 1895 eher deflationären Entwicklung und die Entstehung einer – wenn auch nach heutigen Maßstäben sehr geringen – Inflation, da das Geldmengenwachstum das reale Wirtschaftswachstum überstieg. Will man also in einem Papiergeldstandard eine wirksame Begrenzung der Geldmengenexpansion sicherstellen, muss man sowohl die Zentralbankgeldmenge als auch die Buchgeldmenge im Auge behalten. Letztlich lassen sich Finanzkrisen nur durch wirksame Begrenzung der volkswirtschaftlichen Geldmengenexpansion verhindern.

Nur knappes Geld ist gutes Geld

Insbesondere von liberalen Ökonomen ist die Idee des Währungswettbewerbs in die Diskussion gebracht worden. Folgt man *Friedrich A. von Hayek*, so würde die Zulassung konkurrierender Privatwährungen das staatlich legitimierte Papiergeld evolutionär verdrängen und stabile monetäre Verhältnisse herbeiführen.

Hier sei ein Vorschlag vorgestellt, der ohne kompletten Systemwechsel zu größerer Stabilität des monetären Sektors und damit auch zu einer stabileren Realwirtschaft beitragen könnte. Er besteht aus drei Elementen:

- Zum einen ist dies die Wiedereinführung der Golddeckung der monetären Basis, sei es in Form einer Proportionaldeckung – bei der ein bestimmter Teil der Notengeldmenge durch Gold gedeckt ist – oder in Form eines Fiduziärsystems – bei dem ein bestimmter Teil der Notengeldmenge ungedeckt ist, während die darüber hinausgehende

Geldmenge zu hundert Prozent gedeckt ist. Zweck wäre die Begrenzung der Expansion der Zentralbankgeldmenge. Gegen eine solche Maßnahme, die auch im nationalen Alleingang durchgeführt werden könnte, werden regelmäßig zwei Argumente vorgebracht: Erstens, dass hierfür die Menge des verfügbaren Goldes nicht ausreichen würde; das ist indes lediglich eine Frage des Deckungsgrades und des festzusetzenden Goldpreises. Schwerer wiegt der zweite Einwand, wonach es rein zufällig wäre, dass die Expansion der Geldmenge mit der Expansion der Wirtschaft Schritt halten würde. Hierzu ist anzumerken, dass die Golddeckung lediglich einen Anker gegen eine zu starke Expansion der Zentralbankgeldmenge darstellt. Das volkswirtschaftliche Geldangebot hingegen könnte durchaus elastisch im Einklang mit dem realen Wachstum expandieren, wenn eine flexible (aber eben nicht übermäßige) Expansion der Buchgeldmenge zugelassen würde.

- Dies impliziert einen variablen Geldschöpfungsmultiplikator, der beispielsweise über flexible Mindestreservesätze erreicht werden könnte. Dieses Instrument wurde allerdings bereits vor Einführung des Euro durch die Bundesbank aufgegeben. Im Sinne einer Begrenzung der Kreditgeldschöpfung wären also flexible, aber generell deutlich höhere Mindestreservesätze erforderlich.

- Um die Risikotragfähigkeit des Bankensystems zu erhöhen, sollte auch über eine Erhöhung der Eigenkapitaldecke nachgedacht werden. Vorschläge in diese Richtung werden im Rahmen der Regulierungsentwürfe von Basel III bereits gemacht. Fraglich ist aber, ob sie angesichts der dünnen Eigenkapitalausstattung vieler Banken quantitativ ausreichend sind. Systematisch untersucht wurde diese Frage durch eine Studie, die zum Ergebnis kommt, dass weit höhere Eigenkapitalquoten nötig sind, um Banken auch bei schweren realwirtschaftlichen Schocks krisenfest zu machen.¹⁴ Die Autoren ermitteln einen Wert von circa 17 Prozent der Bilanzsumme für das harte Kernkapital. Das mag hoch erscheinen und lässt sich auch nicht, ebenso wie die Schaffung eines Restrukturierungsfonds, in wenigen Jahren erreichen.

Leider wird in der Studie nicht nach unterschiedlichen Geschäftsmodellen der Banken differenziert. Anzunehmen ist aber, dass das relativ risikoarme Geschäftsmodell der Sparkassen und Kredit-

¹² Vgl. Richard Tilly, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen 1850–1914, in: Wolfgang Zorn (Hrsg.), Handbuch der deutschen Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart 1976, Seite 591.

¹³ Vgl. Richard Tilly, Zeitreihen zum Geldumlauf in Deutschland 1870–1913, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Volume 187, 1972/73, Seite 346.

¹⁴ Vgl. David Miles/Jing Yang/Gilberto Marcheggiano, Optimal Bank Capital, Bank of England Discussion Paper No. 31: revised and expanded version, 2011.

genossenschaftlichen geringere Eigenkapitalquoten erforderlich machen würde. Auch leuchtet es ein, dass an große, international tätige Geschäftsbanken die höchsten Eigenkapitalanforderungen zu stellen sind. Andererseits sind diese Institute von ausreichenden Eigenkapitalquoten im Sinne der Studie am weitesten entfernt. Also müssen zukünftige Regulierungsvorschriften an dieser Stelle ansetzen und nach den unterschiedlichen Geschäftsmodellen differenzieren.

Gegen dieses Maßnahmenbündel dürften sich Widerstände regen. Eine Golddeckung verhindert diskretionäre geldpolitische Maßnahmen zur Krisenbekämpfung und nimmt den Regierungen wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum. Dies ist der Preis für höhere Krisenresistenz; ob die Politik bereit ist, diesen Preis zu zahlen, bleibt abzuwarten. Höhere Mindestreserven und höhere Eigenkapitalanforderungen¹⁵ dürften auf Widerstand der Banken stoßen, da beide Maßnahmen

die Eigenkapitalrendite verringern und Kredite verteuern. Allerdings, so zeigt die Untersuchung, sind diese Effekte begrenzt.

Das Renditeargument ist aber noch aus einem anderen Grund wenig überzeugend, da die gegenwärtige extreme Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank im Zuge der Euro-Rettung die Geschäftsbasis der Banken massiv aushöhlt. Extrem niedrige Zinsen haben eine Schrumpfung der Zinsspanne und damit massive Ertragseinbrüche zur Folge.¹⁶ Betroffen sind besonders Regionalbanken wie Kreditgenossenschaften¹⁷ und Sparkassen, bei denen circa 70 Prozent der Erträge dem klassischen Zinsgeschäft zuzurechnen sind. Die gegenwärtige Geldpolitik schafft also zukünftige Instabilitäten in Sektoren, die sich bisher als stabil erwiesen haben. Letztlich ist dies die Konsequenz der nunmehr seit drei Jahren betriebenen Politik des „Durchwurstelns“ und der Verlagerung der Probleme in die Zukunft. ■

15 Historisch betrachtet sind hohe Eigenkapitalquoten nicht ungewöhnlich: Die Eigenkapitalquote der britischen und US-amerikanischen Geschäftsbanken betrug um das Jahr 1880 circa 15 bis 25 Prozent; vgl. Piergiorgio Alessandri/Andrew G. Haldane, a. a. O., Seite 24.

16 Vgl. Richard Reichel, Gibt es ein „Gesetz der sinkenden Zinsspanne“ bei Kreditgenossenschaften?, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen, 2000, Seiten 203–213.

17 Vgl. Peter Aubin, Das Risiko Niedrigzinsniveau, in: GenoGraph 9/2012, Seiten 32–35.

Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit für die Eurozone

Dr. Hans-Joachim Haß

Bundesverband der Deutschen Industrie, Leiter der Abteilung „Wirtschafts- und Industriepolitik“

Zum Jahresende 2012 trüben sich Stimmung und Lage der Wirtschaft in der Eurozone deutlich ein. Die südeuropäischen Krisenstaaten befinden sich in einer mehr oder minder schweren Rezession, auch Frankreich ist davon erfasst. Konsequenter marktwirtschaftliche Politik, die die Volkswirtschaften für den globalen Wettbewerb öffnet, muss die Strategie zur Überwindung der Krise sein.

Deutschland zeigt bisher selbst inmitten einer rezessiven Nachbarschaft robustes Wachstum. Aber auch hier trüben sich die Wachstumsaussichten für die zweite Jahreshälfte spürbar ein. Auf Dauer kann sich in einem aufs Engste verflochtenen Wirtschaftsraum eben auch eine wirtschaftlich noch so starke und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft nicht dem Abwärtszog ihrer schwächelnden Nachbarn entziehen. Die Lösung der hartnäckigen und vielschichtigen Eurokrise wird durch diese Gemengelage nicht eben einfacher. Überbordende Staatsschulden haben die Wachstumsbasis der betroffenen Ökonomien erodieren lassen, unzureichendes Wachstum erschwert oder gefährdet die notwendige Haushaltskonsolidierung. Sehr leicht kann dies in einen Teufelskreis münden, dessen Durchbrechen jedwede politische Gestaltungskraft überfordern könnte.

Fast fünf Jahre liegt der Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise bereits zurück, im Mai 2012 hat sich die erstmalige Zuspitzung der Griechenland-Krise schon zum zweiten Mal gejäht. Diese fragwürdigen Jubiläen zeigen schonungslos, wie schwer und tief die Eurozone vom Krisengeschehen getroffen ist, und dies, obwohl die Finanz- und Wirtschaftskrise keineswegs in Europa ihren Ursprung fand, sondern weit entfernt jenseits des Atlantiks. Offenbar hat diese Krise wie ein Katalysator tief verwurzelte wirtschaftliche Schwächen und hartnäckige politische Unzulänglichkeiten in der Eurozone offengelegt. Andere Wirtschaftsräume waren beim Weg aus der Krise schneller und erfolgreicher, wenngleich sich auch hier ein äußerst differenziertes Bild zeigt. In den USA verdichten sich langsam die Anzeichen für eine nachhaltigere Erholung von Wachstum und Beschäftigung. Die aufstrebenden Schwellenländer, allen

voran die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China), folgen einem gedämpften, aber immer noch dynamischen Wachstumstrend.

Lediglich die Eurozone schwächelt bei der Überwindung der Krise; sie ist heute die Krisenregion im weltwirtschaftlichen Gefüge schlechthin. Würden die globalen Finanzmärkte und in ihrem Gefolge mit zeitlicher Verzögerung dann auch die weltweiten Gütermärkte erneut einbrechen, wäre die regionale Quelle dieser Verwerfungen wohl nicht jenseits, sondern diesseits des atlantischen Ozeans zu verorten. Die auslösenden Impulse hierzu gingen wohl von Europa aus. Dabei ist das Krisengeschehen im Euroraum längst weitaus vielschichtiger, als es das Problem der ausgeufernten Staatsverschuldung suggeriert. Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, unzureichende Einbindung in die Weltwirtschaft, fehlende Wachstumsdynamik, steigende Arbeitslosigkeit, kriselnde Bankensysteme sowie wachsende Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen kommen hinzu. Es ist keinesfalls überzogen, mittlerweile von einer fundamentalen Krise der europäischen Gemeinschaftswährung und des Euroraums zu sprechen. Die noch vor sechs Monaten vorherrschende Diktion, es handele sich nicht um eine Eurokrise, sondern um eine Staatsschuldenkrise im Euroraum, verfängt nicht mehr.

Europa weiterhin im Reparaturmodus

Europa hat es seit Ausbruch der Krise nicht geschafft, aus dem Reparaturmodus der Krisenbewältigung herauszukommen. Zahlreiche europäische Gipfeltreffen führten zu ebenso zahlreichen Beschlüssen zur Beherrschung des Krisengesche-

hens: Die temporäre Europäische Finanzstabilisierungsfazilität EFSF wurde mehrfach aufgestockt, der dauerhafte Europäische Stabilisierungsmechanismus ESM ist mittlerweile in Kraft, mit den Beschlüssen des sogenannten „Six Pack“ sollen die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und die makroökonomischen Ungleichgewichte überwacht werden, mit dem europäischen Fiskalvertrag soll mehr Haushaltsdisziplin erzwungen werden, mit dem Pakt für Wachstum und Beschäftigung sollen zusätzliche Investitionen in den europäischen Wirtschaftsraum mobilisiert und so die europäische Wachstumsbasis gestärkt werden.

All diese Einzelmaßnahmen führten bislang jedoch nicht zu einem großen zukunftsweisenden Wurf bei der Rahmensetzung und der institutionellen Architektur der Eurozone. Europa blieb mit Reformen bezüglich seiner Regeln und Institutionen weit hinter den Notwendigkeiten zurück. Das gesamte Instrumentarium zur Bewältigung der Krise lieferte keine überzeugenden Erklärungen, sondern verharrte in technokratischen Einzelmaßnahmen. Das notwendige Vertrauen konnte so nicht wiederhergestellt werden. Der systematische Abfluss von Kapital, die Auflösung von Sparguthaben und der sich ausbreitende Investitions-Attentismus in den Krisenländern sind hier deutliche Warnhinweise.

Verloren gegangenes Vertrauen bei den Wirtschaftssubjekten hat einen hohen Erklärungswert für die Hartnäckigkeit und Tiefe der Krise im Euroraum. Doch nicht nur als Deutungsansatz für die Vergangenheit, auch mit Blick auf die Zukunft spielt Vertrauen die entscheidende Rolle. Vertrauen ist eine herausragende Triebfeder für die Wachstumsperspektiven eines Wirtschaftsraums. Ohne Vertrauen fehlt dem Wachstum gewissermaßen der Nährboden. Fehlt die Vertrauensbasis, gerät der Wirtschaftskreislauf ins Stocken, bleiben die notwendigen langfristigen Investitionen aus und fällt im Gefolge das Wachstum zurück. Mehr noch: Fehlendes oder unzureichendes Vertrauen untergräbt auch die mentalen Voraussetzungen des Wachstums, indem es Leistungsbereitschaft, Zukunftsengagement und Arbeitsmotivation zerstört.

Vertrauen als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum

Die vorrangige Aufgabe der Wirtschaftspolitik in Europa besteht darin, das Vertrauen der Marktteilnehmer – Unternehmen, Kapitalanleger und Kon-

sumenten – in die Handlungsfähigkeit und Anpassungsflexibilität der Eurozone als Ganzes und ihrer einzelnen Mitglieder zurückzugewinnen. Gelingt dies nicht, wäre sogar der bisher erreichte Grad der Integration in Europa gefährdet. Nur über breites und nachhaltiges Vertrauen gibt es einen Ausweg aus der erdrückenden Problemmixtur aus überbordender Staatsverschuldung, schwachem Wirtschaftswachstum und überschießenden Leistungsbilanzungleichgewichten. Dass diese Herausforderung in Europa eine wirtschaftspolitische Herkulesaufgabe markiert, versteht sich angesichts der Problemdimension von selbst. Erschwerend kommt hinzu, dass es angesichts der Vielschichtigkeit und Differenziertheit der Problemlagen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Eurozone keine einfachen, pauschalen Lösungen gibt. Ein Königsweg, der allen betroffenen Volkswirtschaften gleichermaßen gerecht wird, steht nicht zur Verfügung.

Versucht man, die Hauptursachen des Vertrauensschwundes in die Eurozone zu ergründen, stößt man schnell auf die fehlende Konsequenz und Weitsicht bei der vertraglichen und institutionellen Weiterentwicklung der politischen Union Europas. Diese Versäumnisse sind nachzuholen. Zwar sind die notwendigen politischen Mehrheiten für einen mutigen und Richtung weisenden Schritt hin zu einem neuen Regelwerk und einer neuen institutionellen Architektur der Eurozone zurzeit nicht kurzfristig organisierbar. Die politische Union Europas überfordert offensichtlich das gegenwärtige politische Europa. Auch Deutschland scheint überfordert, weil es bis heute nicht willens ist, eine seiner Größe und ökonomischen Bedeutung entsprechende Führungsrolle bei der Vertiefung der politischen Integration in Europa zu übernehmen. Ohne eine klare langfristige Zielorientierung wird sich das notwendige Vertrauen jedoch nicht zurückbilden. Erst wenn ersichtlich wird, welchem langfristigen Ziel die beschlossenen Maßnahmen dienen, können sie von den Bürgern und den Märkten richtig verstanden und bewertet werden.

Erst durch die Einbettung in ein langfristiges Zielportfolio können notwendige Einzelmaßnahmen ihre vertrauensstiftende Wirkung entfalten. Und an der Spitze dieses Zielportfolios steht in der langen Frist die Vollendung der politischen Union Europas. Das für nachhaltiges Wachstum notwendige Vertrauen der Wirtschaftssubjekte wird sich nur einstellen, wenn die bisher getroffenen Maßnahmen konsequent umgesetzt werden. Bisher setzte immer unmittelbar nach getroffenen Be-

schließen eine an Vielstimmigkeit kaum zu über-treffende Kakophonie an Interpretationsversuchen und Verbesserungsvorschlägen ein, die das mühsam Erreichte sogleich wieder zunichtemachte. Dieses Zerreden getroffener Beschlüsse muss ein Ende haben. Den Beschlüssen muss auch Zeit eingeräumt werden, um ihre Wirkungen entfalten zu können. Auch Geduld gehört zur notwendigen Vertrauensbildung.

Wachstum und Konsolidierung – keine Gegensätze

Eine Politik für mehr Wirtschaftswachstum in Europa muss an den spezifischen Problemlagen und an den differenzierten Chancenpotenzialen in den einzelnen Ländern ansetzen. Dabei ist auch der jeweilige historische Kontext zu beachten, denn in Jahrhunderten gewachsene politische und wirtschaftliche Strukturen können nicht einfach beiseitegeschoben werden, sondern müssen das Fundament des jeweiligen Lösungswegs bilden. Grundlage eines solchermaßen problemadäquaten und ursachengerechten Politikansatzes muss eine gründliche, von politischen Befindlichkeiten befreite Bestandsaufnahme von Wettbewerbsstärken und -schwächen in den einzelnen Euro-Mitgliedstaaten sein. Eine solchermaßen objektivierte Landkarte von Chancen und Problemen markiert die politischen Handlungsnotwendigkeiten.

Häufig werden – selbst von renommierten Ökonomen – Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum in eine konträre, sich widersprechende Position gebracht. Die notwendige Sanierung öffentlicher Haushalte wird dabei gelegentlich als Austeritätspolitik diffamiert, die zu einem „Kaputtsparen“ der europäischen Volkswirtschaften führe. Eine solche Betrachtungsweise unterschlägt systematisch die langfristigen Wirkungen der Konsolidierung auf Vertrauen und Wachstumsmöglichkeiten. Naturgemäß darf die Wirtschafts- und Finanzpolitik nicht bei der Konsolidierung stehen bleiben, sie darf sich nicht im Sparen erschöpfen. Wachstum und Konsolidierung sind somit keine Gegensätze, sondern sie bedingen einander. Das eine darf nicht zulasten des anderen vernachlässigt werden.

Ohne grundlegend konsolidierte Staatshaushalte gibt es einerseits weder anhaltende Stabilität noch nachhaltiges Wachstum der Volkswirtschaften. Solide Staatsfinanzen sind die beste Krisenvorsorge – in Deutschland, in Europa und in der Welt. Nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist andererseits

auf Dauer nur mit zusätzlichem Wirtschaftswachstum zu erreichen. Der aussichtsreichste Weg zum Erfolg führt über Wirtschaftswachstum und über damit verbundene Steuererhöhungen. So können die betroffenen Volkswirtschaften aus ihren Schulden herauswachsen. Beide Politikstränge erfordern jedoch nicht nur entschlossenes Handeln, sondern auch Geduld. Weder entfaltet die Konsolidierungspolitik ihre positiven Wachstumswirkungen unmittelbar, noch führt ein höheres Wachstum sofort zu einem Schuldenabbau.

Wettbewerbsfähigkeit – Schlüssel zu mehr Wachstum

Europa und insbesondere die Eurozone stehen vor einer doppelten Herausforderung aus Haushaltskonsolidierung und Wachstumsstimulierung. Politisch bedeutet dies, dass der Europäische Fiskalpakt, mit dem die notwendige Haushaltsdisziplin sichergestellt werden soll, um Maßnahmen ergänzt werden muss, die auf eine Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit auf ein höheres Wachstumspotenzial der europäischen Volkswirtschaften hinwirken. Der Globalisierungswettbewerb ist deutlich schärfer und intensiver geworden. Die wirtschaftlichen Gewichte in der Welt verschieben sich in hohem Tempo. Vor allem sind es die bevölkerungsreichen Schwellenländer, die in kürzester Zeit zu weltwirtschaftlichen Schwergewichten heranwachsen. In einer solchen Ausgangssituation die europäische Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu steigern, ist eine große Herausforderung.

Das wirtschaftliche Gewicht Europas in der Welt gerät nicht nur durch die aufstrebenden Schwellenländer unter Druck. Die ungünstige demographische Entwicklung auf dem alten Kontinent tut ein Übriges. Bereits heute ist Europa der mit Abstand wachstumsschwächste Wirtschaftsraum in der Welt. Dieser Befund geht dabei keineswegs auf die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise zurück. Die strukturelle Wachstumsschwäche Europas schwelt bereits seit vielen Jahren. Auch noch so wortreiche und bedeutungsschwangere Politikstrategien, wie etwa die bereits im März 2000 verabschiedete und im Anschluss kläglich gescheiterte Lissabon-Strategie und die im Gefolge entwickelte EU-2020-Strategie, konnten an diesem Befund bislang etwas ändern. Im Gegenteil: Im Zuge der jüngsten Krise verloren Europa und die Eurozone weiter an ökonomischem und politischem Terrain.

Eine vergemeinschaftete Politik zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum stößt offenbar schnell an Grenzen. Erfolg versprechender wäre es, wenn die EU-Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Wirtschaftspolitiken konsequent auf Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit fokussieren würden. Dies entspräche nicht nur dem immer stärker in den Hintergrund tretenden Subsidiaritätsprinzip, auch den national differenzierten Problemlagen und Stärken-Schwächen-Profilen der einzelnen Volkswirtschaften würde so Rechnung getragen. Die europäischen Volkswirtschaften müssen sich im Zuge einer Strategie für mehr Wettbewerbsfähigkeit stärker den Weltmärkten und der Globalisierung zuwenden. Dies klingt beinahe selbstverständlich, ist es in der politischen Praxis allerdings nicht.

Dass Deutschland heute im innereuropäischen Vergleich bei der Wettbewerbsfähigkeit, beim Wirtschaftswachstum und bei der Beschäftigung so gut dasteht, hat viel damit zu tun, dass sich das Land und seine Unternehmen konsequent der Globalisierung zugewandt haben. Deutschland ist so zum Globalisierungsgewinner geworden. Das Land hat es geschafft, an den globalen Megatrends, die den weltwirtschaftlichen Strukturwandel antreiben, überdurchschnittlich teilzuhaben. Schlüssel hierfür ist ein Spezialisierungsmuster in der Wirtschaftsstruktur, das passgenau auf die Anforderungen dieses Wandels zugeschnitten ist. Dies muss auch das Ziel der wettbewerbschwachen Mitglieder der Eurozone sein; ihr Globalisierungsgrad muss deutlich steigen. Je weiter man sich heute in Europa von Nord nach Süd bewegt, desto geringer wird tendenziell der Globalisierungsgrad der Volkswirtschaften.

Wachstum über den Markt, nicht über den Staat

Nachhaltiges Wirtschaftswachstum entsteht in marktwirtschaftlichen Ökonomien auf dem Markt, nicht beim Staat. Nur wettbewerbsfähige Unternehmen mit ihren wertschöpfenden Aktivitäten am Markt können das notwendige Wirtschaftswachstum erzeugen und die hierfür notwendigen Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten. Der Staat selbst kann das Wachstum nicht erzeugen, wohl kann er aber durch das Setzen geeigneter Rahmenbedingungen und durch das Schaffen der infrastrukturellen Voraussetzungen das Wachstum befördern. Dies ist eine ökonomische Binsenweisheit.

Umso erstaunlicher ist, dass dieser Zusammenhang heute in Europa keineswegs wirtschaftspolitisches Allgemeingut ist. Allerorten liebäugeln Ökonomen, Publizisten und Politiker mit dem Staat als Hauptakteur beim Wirtschaftswachstum. Hoch dotierte staatliche Wachstums- und Konjunkturprogramme sollen nicht nur das Wachstum per se befördern, sie sollen gleichzeitig auch noch für gutes, das heißt nachhaltiges und ökologisches Wachstum sorgen. In welchen Sektoren und mit welchen Technologien ein solches Wachstum zu erzeugen ist, das weiß nach dieser Philosophie der Staat am allerbesten.

Deutschland ist mit seinem im Großen und Ganzen marktwirtschaftlichen Kurs bislang gut gefahren. Zwar ist es im Zuge der Krisenbewältigung an der einen oder anderen Stelle vom Pfad der marktwirtschaftlichen Tugend abgewichen und hat an ordnungspolitischer Klarheit und Konsequenz eingebüßt. Binnen weniger Jahre hat sich das Land jedoch vom „kranken Mann“ zum Wachstumsmotor Europas entwickelt, der nicht nur überraschend schnell den tiefen krisenbedingten Einbruch überwunden hat, sondern auch das finanzpolitische Rückgrat der gesamten Euro-Rettung bildet. Die Erkenntnis dieser Zusammenhänge sollte es den kriselnden Euro-Staaten leichter machen, einen marktwirtschaftlichen Kurs in der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu verfolgen, ohne Staatsinterventionen, ohne Schulden, ohne aufwendige Ausgabenprogramme.

Faule Kompromisse darf es an dieser Stelle nicht geben, weil alle Erfahrung lehrt, dass schuldenfinanzierte Programme kein dauerhaftes Wirtschaftswachstum, sondern bestenfalls ein kurzfristiges Strohfeuer generieren können. Schuldenfinanzierte staatliche Ausgabenprogramme würden an den Ursachen der vielschichtigen Problemlage in der Eurozone vorbeigehen. Während in den Krisenjahren 2008/2009 die globale Nachfrage einbrach und es daher gerechtfertigt war, mit staatlichen Nachfrageprogrammen gegenzusteuern, sind die heutigen Probleme in den Krisenländern eher struktureller Natur und auf der Angebotsseite der Volkswirtschaften verortet.

Die überbordende Staatsverschuldung ist eines dieser angebotsseitigen Kernprobleme in der Eurozone; viele andere Probleme leiten sich daraus ab. In einer solchen Situation die Staatsverschuldung weiter in die Höhe zu treiben, um kurzfristige Nachfrageimpulse auszulösen, hieße, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben. Keine der angebotsseitigen Strukturschwächen würde ge-

löst, die Nachfragewirkung würde rasch verpuffen, der abzutragende Schuldenberg würde höher und damit unüberwindlicher werden. In der Politik wird bislang zu viel Phantasie und Energie auf das Ausgeben von Geld verwendet. Problematisch wird dies insbesondere dann, wenn es sich dabei um Geld handelt, das der Staat noch gar nicht über sein Steuer- und Abgabensystem eingenommen hat.

Privates Investitionskapital mobilisieren

Eine Schlüsselrolle für mehr Wirtschaftswachstum und höhere Wettbewerbsfähigkeit kommt den Investitionen zu. Sie erweitern die Produktionsmöglichkeiten, schleusen neues technisches Wissen in die Herstellungsprozesse, erschließen neue Märkte und sorgen für Arbeitsplätze. Anlagebereites Investitionskapital ist heute global mobil. Diese Kapitalmobilität ist es, die den Globalisierungswettbewerb antreibt. Die einzelnen Wirtschaftsstandorte müssen sich diesem Wettbewerb um knappe und mobile Faktoren stellen, dies gilt auch für die Krisenländer der Eurozone. Nur dorthin, wo die Investitionsbedingungen gut sind und wo sich neue Märkte auftun, wird das Investitionskapital strömen.

Eine „Willkommenskultur“ für Investitionen, das ist es, was die wachstums- und investitionsschwachen Euro-Mitglieder brauchen. Von einer solchen Willkommenskultur kann in den Krisenländern der Eurozone nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Überbordende Bürokratie, unzureichend funktionierende Verwaltungen, hohe standortabhängige Kosten und zahlreiche weitere Widrigkeiten machen Investoren das Leben in diesen Ländern schwer. Die Länder stecken nicht in erster Linie deshalb in der Rezession, weil der Defizitabbau das Wachstum abwürgt, sondern weil sie nicht attraktiv genug sind für privates Kapital für die dringend benötigten Investitionen.

Hier gilt es anzusetzen: Investitionshemmnisse müssen abgebaut und marktkonforme Anreize für Investitionen gesetzt werden. Dies gilt sowohl für den Bereich marktorientierter Unternehmensinvestitionen als auch für Investitionen in die Infrastruktur. Angesichts der abzubauenen Schuldenhöchststände sind die öffentlichen Haushalte überfordert, den Modernisierungs- und Ausbaubedarf in der Infrastruktur allein zu tragen. Bessere Rahmenbedingungen sind notwendig, um privates Anlagekapital für Investitionen in die Infrastruktur zu mobilisieren. In den öffentlichen

Haushalten der betroffenen Staaten sind durch ein Umschichten von konsumtiven zu investiven Ausgaben Spielräume für eine investitionsorientierte Wachstumspolitik zu schaffen. Privates Investitionskapital, das nach rentabler Anlage sucht, ist weltweit reichlich vorhanden. Den eigenen Standort für dieses Kapital attraktiv zu machen, ist das Gebot der Stunde.

Neben den nationalen Volkswirtschaften ist auch die Europäische Union als Ganzes gefordert, Wirtschaftswachstum durch Investitionen zu befördern. Nicht nur die Krisenländer leiden unter einem Investitions-Attentismus, sondern er erfasst wegen fehlenden Vertrauens der Investoren in die europäische Politik und in das europäische Wirtschaftsmodell Europa bzw. die Eurozone als Ganzes. Ansatzpunkte der Gemeinschaft zur Stärkung des Investitionsgeschehens bestehen vor allem dort, wo es um Infrastrukturen geht, die transeuropäisch wirken. Mit „Trans-European Networks“ und „Connecting Europe“ liegen bereits inhaltliche Konzepte vor, die nun im Rahmen einer europäischen Wachstumsinitiative forciert angegangen, umgesetzt und weiterentwickelt werden können. Allein im Bereich der europäischen Energienetze wird der Investitionsbedarf in den kommenden zehn Jahren auf rund 200 Milliarden Euro geschätzt. Ähnlich großen Investitionsbedarf gibt es auch in der Verkehrs- und der Telekommunikationsinfrastruktur. Für all dies sind Finanzmittel notwendig; auch hier gilt jedoch: Vorrang für privates Kapital.

Industrie als Wachstumstreiber

Eine Wachstumsinitiative für Europa, die erfolgreich sein will, wirft die Frage auf, in welchen Sektoren der Wirtschaft dieses Wachstum generiert werden kann und soll. Blickt man diesbezüglich auf Deutschland, so wäre die Antwort klar: Zwei Drittel des Wirtschaftswachstums der vergangenen beiden Jahre wurden in der deutschen Industrie erzeugt, nimmt man die industrienahen Dienstleistungen hinzu, erhöht sich dieser Wachstumsbeitrag sogar auf drei Viertel. Industrie und industrienaher Dienstleistungen bilden zusammen einen Kernsektor, der für ein knappes Drittel der Wertschöpfung in Deutschland steht.

Dieser Kernsektor bildet Deutschlands Wachstumsbasis; ohne ihn wäre Deutschland nach der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nicht so schnell wieder auf einen auskömmlichen Wachstumspfad zurückgekehrt. Anders als in den meis-

ten anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften ist in Deutschland der Wertschöpfungsanteil der Industrie in den letzten Jahren gegen den allgemeinen Trend hoch geblieben. Demgegenüber weisen die europäischen Krisenländer eine tiefgreifende und weiter fortschreitende Deindustrialisierung auf. Dies rächt sich jetzt in der Krise, weil Wachstums- und Wertschöpfungspotenziale fehlen.

Dieser Befund legt nahe, dass eine erfolgreiche Wachstumsinitiative für Europa industriebasiert sein muss. Die Stärkung der europäischen Industrie ist ohne Alternative, auch hier gibt es jedoch keine allgemeingültige Strategie. Die einzelnen Mitglieder der Eurozone verfügen über spezifische Profile in ihrer Wirtschaftsstruktur. Diese Differenzierung muss von einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik beachtet werden. Eine solche Politik muss zudem marktwirtschaftlich sein, das heißt, sie muss über günstige Rahmenbedingungen und Infrastrukturen versuchen, Wertschöpfungspotenziale zu heben, ohne eine bestimmte idealtypische Wirtschaftsstruktur herbeizulenken zu wollen.

So erfolgreich und wettbewerbsfähig die deutsche industriebasierte Wirtschaftsstruktur in Deutschland ist, so wenig taugt sie als einfache zu übernehmende Blaupause für andere Staaten. Wohl aber bildet die deutsche Industrie aufgrund ihrer Grö-

ße, Ausdifferenzierung und Wettbewerbsstärke den Anker für die Erneuerung der europäischen Wirtschaftsstruktur. Nicht Deutschland imitieren, sondern für industrielle Kooperation mit Deutschland wettbewerbsfähig werden, ist eine erfolgversprechende Strategie für die europäischen Partnerländer mit industriellem Aufholbedarf.

Sollen Industrie und industriennahe Dienstleistungen in den Fokus einer europäischen Wachstumsinitiative gerückt werden, so braucht die Politik hierfür einen langen Atem. International wettbewerbsfähige Industriestrukturen lassen sich nicht über Nacht herbeifördern. Deindustrialisierungsprozesse, die bereits über längere Zeit wirksam sind, lassen sich nicht kurzfristig stoppen oder gar zurückdrehen. Diese Erfahrung musste beispielsweise Großbritannien machen, das über lange Jahre seinen Industriesektor zugunsten des Finanzstandorts London systematisch vernachlässigt hatte. Mit dem im Jahr 2009 vorgestellten industriepolitischen Konzept „New industry, new jobs“ versuchte das Land, seine geschrumpfte industrielle Basis zu reanimieren – bislang ohne durchschlagenden Erfolg. Zeit wird somit zum kritischen Faktor bei der Krisenbewältigung. So wie auch die in den betroffenen Ländern notwendigen Strukturreformen hinreichend Zeit benötigen, um ihre Wirkungen zu entfalten, so braucht erst recht eine Re-Industrialisierung Europas Zeit und Geduld. ■

Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland“

Dr. Peter Westerheide

Chefvolkswirt der BASF SE und Research Fellow am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Das aktuelle Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellt auch in diesem Jahr die Schulden- und Wirtschaftskrise in Europa in den Mittelpunkt. Neben ausführlichen Analysen zur Situation der Krisenländer in Südeuropa werden Reformoptionen für den institutionellen Rahmen der Europäischen Währungsunion und zur Regulierung der Finanzmärkte erörtert. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Energiewende in Deutschland und die Lehren, die aus den Entwicklungen am Strommarkt in den letzten Jahren zu ziehen sind. Das Gutachten ist im Internet abrufbar unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

Die aktuelle Konjunkturprognose des Sachverständigenrates erfolgt vor dem Hintergrund einer von besonderer Unsicherheit geprägten weltwirtschaftlichen Lage. Entscheidend für die konjunkturellen Perspektiven sei vor allem die Entwicklung im Euroraum: „Die Prognose ist stark von der Annahme abhängig, dass das Vertrauen in die Integrität des Euroraums nicht weiter erodiert“ (TZ 78). Aber auch die Konsolidierungsmaßnahmen in den USA – deren Umfang derzeit noch nicht absehbar ist und die im Allgemeinen unter dem Begriff „fiskalische Klippe“ subsumiert werden – bergen erhebliche Risiken.

Für Deutschland erwartet der Sachverständigenrat, dass der Tiefpunkt der wirtschaftlichen Aktivität bereits im vierten Quartal 2012 erreicht werde. Er prognostiziert allerdings für das Jahr 2013 lediglich eine Wachstumsrate von 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Im Gegensatz zum Vorjahr kommt dieser schwache Zuwachs ausschließlich von der Binnennachfrage. Er wird vor allem vom privaten Konsum getragen, der wie im Vorjahr rund einen halben Prozentpunkt zum Wachstum beiträgt. Auch die staatlichen Konsumausgaben steuern 0,2 Prozentpunkte zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei. Die Bauinvestitionen liefern ebenfalls jeweils einen kleinen Beitrag von 0,2 Prozentpunkten zum Wachstum. Sie profitieren vor allem von der robusten Wohnungsbaukonjunktur, weniger vom öffentlichen Bau und vom Wirtschaftsbau.

Der Außenbeitrag, der im Vorjahr die leicht rückläufigen Anlageinvestitionen und einen negativen Beitrag bei den Lagerinvestitionen kompensieren

Mitglieder des Rates

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
(Vorsitzender)
Prof. Dr. Peter Bofinger
Prof. Dr. Claudia M. Buch
Prof. Dr. Lars P. Feld
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

konnte, wird nach Auffassung des Rates im Jahr 2013 keinen positiven Beitrag leisten können. Neben der Euro-Krise liegt dem eine im Vergleich zum allgemeinen Prognosehorizont konservative Einschätzung der Wachstumsperspektiven in den wichtigen Exportmärkten USA und China zugrunde. Für die USA erwarten die Sachverständigen als Folge der negativen fiskalpolitischen Impulse lediglich ein Wachstum von 1,5 Prozent. Auch für China wird keine Wachstumsbelebung für 2013 prognostiziert (7,7 Prozent).

Das Bruttoinlandsprodukt im Euroraum wird nach der Prognose des Rates im kommenden Jahr insgesamt beinahe stagnieren (-0,1 Prozent). Portugal, Italien, Spanien und Griechenland werden in der Rezession verharren, Frankreich wird mit 0,3 Prozent allenfalls schwach wachsen. Vor diesem Hintergrund ist von den Exporten kein wesentlicher Impuls zu erwarten. Die Importe werden wegen des stabilen Zuwachses beim privaten Verbrauch und einer zunehmenden Investitionsneigung dagegen deutlich stärker als im Vorjahr wachsen (2012: 2,5 Prozent, 2013: 4,2 Prozent).

Die Arbeitsmarktlage wird voraussichtlich weitgehend stabil bleiben: Sowohl die Zahl der Erwerbstätigen als auch die der Arbeitslosen wird nur leicht ansteigen. Die Quote der registrierten Arbeitslosigkeit wird um 0,1 Prozentpunkte auf 6,9 Prozent zunehmen, während die anders abgegrenzte international vergleichbare Erwerbslosenquote um 0,1 Prozentpunkte auf 5,2 Prozent sinken wird.

Bezieht man die Unterbeschäftigung mit ein – also diejenigen Personen, die an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen oder sich im Vorruhestand befinden und deshalb nicht als arbeitslos gelten –, dann ergibt sich für 2012 eine weitaus höhere Quote, die aufgrund der positiven Arbeitsmarktentwicklung aber rückläufig ist: Während 2011 noch 9,7 Prozent der Erwerbspersonen unterbeschäftigt waren (inklusive der registrierten Arbeitslosen, aber ohne Kurzarbeit), werden es im Jahr 2012 voraussichtlich nur noch neun Prozent sein. Trotz der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt konnten damit 2012 immer noch knapp vier Millionen Personen keine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt finden.

Eingetrübte Lage der südeuropäischen Länder

Auch in diesem Jahr erörtert der Sachverständigenrat ausführlich die makroökonomische Lage und die Möglichkeiten zur Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen im Euroraum.

Die Situationsanalyse fällt ernüchternd aus: Die Lage der südeuropäischen Länder hat sich massiv eingetrübt, die Verschuldung hat trotz aller Konsolidierungsanstrengungen zugenommen. Wie schon in seinem im Juli 2012 veröffentlichten Sondergutachten zur Euro-Krise untergliedert der Sachverständigenrat die Krise in drei Teilkomplexe: eine Staatsschuldenkrise, eine makroökonomische Krise und eine Bankenkrise. Fatalerweise verstärken sich diese Teilkrisen in einem Teufelskreis: Die Schuldenkrise zwingt zu Konsolidierungsanstrengungen, die das gesamtwirtschaftliche Wachstum zumindest kurzfristig dämpfen. Die damit einhergehenden Einnahmenverluste und Zusatzausgaben des Staates sowie die Maßnahmen, die zur Bankenrettung erforderlich sind, verschlimmern die Staatsschuldenkrise. Höhere Staatsschulden führen zu höheren Risikoprämien am Staatsschuldenmarkt. Im Endeffekt sinken die Kurse staatlicher Wertpapiere, was wiederum die Bankbilanzen belastet. Die Banken haben außerdem höhere

Kreditausfälle bei privaten Schuldern zu befürchten. Beide Effekte verringern die Kreditvergabebereitschaft und -möglichkeit des Bankensystems, was wiederum die makroökonomische Krise verstärkt. Vor diesem Hintergrund habe die Europäische Zentralbank „als einzige uneingeschränkt handlungsfähige Institution des Euro-raums“ (TZ 106) Maßnahmen zur Stabilisierung des Währungsraums (Bankenrefinanzierung, Ankündigung unbegrenzter Anleiheankäufe) treffen müssen.

Kritisch setzt sich der Rat mit der „systematischen Unterschätzung“ der makroökonomischen Effekte der Konsolidierungspolitik durch die volkswirtschaftlichen Prognostiker auseinander: „Das verdeutlicht, wie schwierig es ist, die Auswirkungen von Sparprogrammen und Strukturreformen im Voraus abzuschätzen“ (TZ 113). Er verweist dabei auf den Internationalen Währungsfonds (IWF), der noch im September 2011 für das Wirtschaftswachstum in Italien und Spanien eine positive Entwicklung und für Portugal und Griechenland lediglich Rückgänge um rund zwei Prozent erwartet habe: „Mittlerweile liegen die voraussichtlichen Zuwachsraten für das Jahr 2012 um bis zu vier Prozentpunkten unter diesen Werten“ (TZ 113). Ähnlich wie die Prognose des IWF lag allerdings auch die letztjährige Prognose des Sachverständigenrates deutlich zu hoch: Für den gesamten Euroraum erwartete er im November 2011 noch eine Wachstumsrate von 0,9 Prozent für 2012. Im aktuellen Gutachten geht der Rat dagegen von einem Rückgang um 0,7 Prozent aus.

Mittlerweile sind bei den Leistungsbilanzdefiziten und bei den Lohnstückkosten Verbesserungen in den Krisenländern festzustellen. Der Rat erkennt diese Entwicklungen als positiv an, warnt aber davor, sie überzubewerten. So lässt sich die Verbesserung der Leistungsbilanzdefizite zumindest teilweise auch durch die allgemeine Nachfrageschwäche und den Rückgang der Importe erklären. Insbesondere in Spanien sind aber auch deutliche Zuwächse der Exporte zu verzeichnen. In der Verbesserung der Lohnstückkosten kommt auch die sogenannte Entlassungsproduktivität zum Ausdruck: „Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Produktivität eines Landes statistisch allein schon dann verbessern kann, wenn Arbeitnehmer mit einer geringeren Produktivität entlassen werden“ (TZ 121). Neben der im Grundsatz positiven Entwicklung außenwirtschaftlicher Eckdaten weisen auch Reformindikatoren darauf, dass die südeuropäischen Länder bereits erhebliche An-

strengungen zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit unternommen haben.

*Maastricht 2.0:
Ein Reformkonzept für Europa*

Im Gegensatz zu den verhalten positiven Entwicklungen bei einigen makroökonomischen Kennzahlen sieht der Rat nur wenige Fortschritte im Bankensektor: „Höhere Eigenkapitalanforderungen, anhaltende Wertverluste auf der Aktivseite und die ungünstigeren konjunkturellen Perspektiven haben sich zusammen mit einer abgeschwächten Kreditnachfrage zunehmend negativ auf die Kreditvergabe der Banken ausgewirkt“ (TZ 124). Aus diesem Grund habe die Europäische Zentralbank (EZB) auch die Refinanzierung der Banken massiv stützen müssen. In dieser Hinsicht unterscheide sich die Geldpolitik der EZB auch fundamental von derjenigen der englischen und der amerikanischen Notenbank: Während diese vor allem zusätzliche Staatsanleihen und private Anleihen im Rahmen ihrer „Quantitative Easing“-Pakete gekauft hätten, habe sich die EZB vor allem auf die Refinanzierung der Banken fokussiert (durch Senkung der Mindestreservesätze und der Besicherungsanforderungen sowie Verlängerung der Laufzeiten bei den Refinanzierungsgeschäften).

Sehr kritisch bewertet der Sachverständigenrat die Ankündigung eines unbegrenzten Erwerbs von Staatsanleihen am Sekundärmarkt im Rahmen des Programms „Outright Monetary Transactions“ (OMT) der EZB. Auch wenn diese Interventionen nur nach erfolgreichem Antrag auf Unterstützung durch die Rettungsschirme – den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) beziehungsweise die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSS) – erfolgen sollen und bei Nichteinhaltung der Voraussetzungen sofort gestoppt werden müssen: „Es ist nicht auszuschließen, dass im politischen Prozess der Anreiz besteht, die Einhaltung eines Programms zu attestieren, um so die weitere Unterstützung durch die EZB zu gewährleisten. Die damit verbundene Aufweichung der Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik ist daher in hohem Maße bedenklich und allenfalls als Notlösung zu sehen, nicht aber als dauerhafter Stabilisierungsmechanismus“ (TZ 134).

Entwarnung gibt der Sachverständigenrat dagegen in puncto Inflation. Im aktuellen konjunkturellen Umfeld seien die Inflationsgefahren im Euroraum insgesamt, aber auch in Deutschland denkbar gering. Auch die aktuellen Entwicklun-

gen bei den deutschen Immobilienpreisen besorgen das Gremium nicht: Hier handle es sich bislang eher um einen Aufholprozess als um eine fundamentale Fehlentwicklung.

Die bisherigen institutionellen Reformen (vor allem die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und des Fiskalvertrages sowie die Mechanismen zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte) im Euroraum sind nach Ansicht des Rates noch unzureichend. Die Sachverständigen sprechen sich daher abermals für einen konsequenten Ausbau der drei Säulen einer stabilitätsorientierten Fiskalpolitik, eines effektiven Krisenmechanismus und einer leistungsfähigen Finanzmarktregulierung aus. Dieses nun als „Maastricht 2.0“ apostrophierte Konzept wurde in seinen Grundzügen bereits in den Gutachten der beiden Vorjahre vorgestellt.

Einige Fortschritte seien bereits erzielt worden, aber viele Baustellen blieben noch. Im Rahmen der ersten Säule müsse zum Beispiel noch nachgeschärft werden: Die Fiskalregeln zur Vermeidung einer übermäßigen Verschuldung seien zwar grundsätzlich ausreichend, allerdings ist die Einleitung von Sanktionsverfahren durch Feststellung von Verstößen bislang nicht hinreichend automatisiert. Hier spricht sich der Sachverständigenrat dafür aus, dass dem Europäischen Rat die Entscheidungsbefugnis entzogen und auf die Europäische Kommission übertragen werden solle. Auch solle gegen die Nichteinhaltung von Schuldenbremsen künftig vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt werden können. In der zweiten Säule – der Einrichtung eines europäischen Krisenmechanismus – fehle es vor allem noch an einer Insolvenzordnung für Staaten und einer Konditionierung des Zugangs zum Europäischen Stabilitätsmechanismus in Abhängigkeit vom Schuldenstand eines Landes.

Um erfolgreich auf einen langfristigen Stabilitätspfad einschwenken zu können, müssen die bestehenden übermäßigen Staatsschulden konsequent abgebaut werden. In diesem Zusammenhang dringt der Rat abermals darauf, den von ihm empfohlenen Schuldentilgungspakt umzusetzen. Der Schuldentilgungspakt, der erstmals im Jahresgutachten 2011/12 skizziert und im Sondergutachten zur Eurokrise nochmals ausführlich diskutiert wurde, setzt auf eine sukzessive Ersetzung auslaufender Schulden durch neu emittierte Gemeinschaftsanleihen. Für diese Anleihen haften die Euro-Länder zeitlich begrenzt gemeinsam. Allerdings erhebt jedes einzelne Land Steuern, die die regel-

mäßige Bedienung und Tilgung seiner Schulden ermöglichen sollen, und hinterlegt Sicherheiten in Höhe von 20 Prozent der auszulagernden Schulden.

Europäische Bankenunion – Sorgfalt geht vor Schnelligkeit

Einen sehr ausführlichen Teil widmet das Gutachten abermals der Reform der Bankenaufsicht und der Finanzmarktregulierung. Die geplanten Verschärfungen der bankenaufsichtrechtlichen Regeln seien zu begrüßen, im Detail aber unzureichend. Das Gutachten kritisiert in diesem Zusammenhang, dass Staatsanleihen in den Bankbilanzen auch nach den neuen europäischen Regulierungsvorschlägen nach wie vor nicht mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Außerdem sei vorgesehen, lediglich die Meldung und später auch die Veröffentlichung einer von der Aktivstruktur unabhängigen Eigenkapitalquote – die sogenannte Leverage Ratio – vorzuschreiben, nicht aber eine verbindliche Untergrenze dafür vorzugeben. Eine solche Untergrenze würde ein Absicherungsminimum garantieren und die Bewertungsspielräume von Banken zur Verringerung ihrer Eigenkapitalanforderungen einschränken. Der Rat spricht sich in diesem Zusammenhang für eine Leverage Ratio von mindestens fünf Prozent des Geschäftsvolumens aus.

Die aktuell diskutierte Einführung einer Bankenunion – die Voraussetzung zur Refinanzierung von Banken direkt aus Mitteln des Europäischen Stabilitätsmechanismus ist – wird von den Sachverständigen im Grundsatz begrüßt. Sie umfasst eine zentralisierte Bankenaufsicht, einheitliche Mechanismen zur Restrukturierung und gegebenenfalls Abwicklung von Banken sowie ein einheitliches europäisches Sicherungssystem. Der Sachverständigenrat fordert schon seit Langem eine stärkere Zentralisierung der Bankenaufsicht in Europa. Dafür sprechen viele Argumente, zum Beispiel die bisher unzureichende Koordinierung der nationalen Aufsichtsbehörden und die Verschleppung von Problemen nationaler Banken, die erhebliche Risiken für die europäische Geldpolitik mit sich bringen kann. Außerdem führt der Rat mögliche Zielkonflikte zwischen stabilitätsorientierter Bankenaufsicht und nationalen Fiskalpolitiken an, denen eine europäische Bankenaufsicht möglicherweise besser widerstehen könne als eine nur mit nationalen Durchgriffsrechten ausgestattete Aufsicht.

Kritisch sieht der Sachverständigenrat allerdings die geplante Ansiedlung der europäischen Bankenaufsicht unter dem Dach der EZB. Damit seien potenzielle Zielkonflikte verbunden: „Beispielsweise könnte eine Notenbank, die zugleich Aufsichtsfunktionen innehat, davor zurückschrecken, ihre Zinsen zu erhöhen, wenn sich hierdurch die finanzielle Lage der Banken verschlechtern würde“ (TZ 304). Außerdem bestehe die Gefahr, dass die Notenbank für die Bankenrettung vereinbart werde, wenn kein unabhängiger Finanzierungsmechanismus auf europäischer Ebene existiere, der diese Aufgabe im Bedarfsfall übernehmen könne. Schließlich stelle sich das Problem der demokratischen Kontrolle: Hier ist der Sachverständigenrat der Auffassung, dass die Unabhängigkeit der Notenbank es erfordere, „dass diese außerhalb der üblichen demokratischen Kontrolle operieren kann. Im Gegensatz dazu muss eine Aufsichtsbehörde durch hinreichend demokratisch legitimierte Instanzen kontrolliert werden“ (TZ 304). Der bisher vorliegende Vorschlag der Europäischen Kommission versuche dies durch eine Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem Europäischen Parlament nur in Bezug auf ihre Aufsichtstätigkeit zu lösen. Nach Auffassung des Sachverständigenrates wäre es besser, die Aufsicht direkt bei einer unabhängigen Behörde – zum Beispiel einer entsprechend ausgebauten European Banking Authority (EBA) – anzusiedeln. Würde man die Bankenaufsicht tatsächlich der EZB übertragen, wäre eine stärkere personelle Trennung ihrer beiden Funktionen ratsam. Insbesondere solle der Vorsitzende des Aufsichtsgremiums nicht den geldpolitischen Führungsgremien angehören.

Eine gemeinsame europäische Bankenaufsicht solle nach Möglichkeit alle Banken einbeziehen und sich nicht nur auf die Aufsicht über die großen, systemrelevanten Banken beschränken. Dagegen sprechen mögliche Ausweichreaktionen, aber auch die Systemrelevanz vieler kleiner Banken, die ähnlichen Einflüssen ausgesetzt sind und die sich ähnlich verhalten (wie zum Beispiel im spanischen Sparkassensektor): „Alle Banken sollen daher vom Grundsatz her einheitlich behandelt werden“ (TZ 308) – ein klares implizites Verdikt des Rates gegen die Tendenz auch der deutschen Sparkassen sowie Volks- und Raiffeisenbanken, Sonderregelungen für sich beanspruchen zu wollen.

Eine europäische Einlagensicherung sieht der Sachverständigenrat im Grundsatz als sinnvoll an. Die Voraussetzungen für ihre Einführung seien im Moment gleichwohl noch nicht gegeben. Insbesondere würden bereits bestehende Risiken verge-

meinschaftet, wenn zuvor keine entsprechende Restrukturierung durchgeführt würde: „Dies käme dem Abschluss einer Versicherung gleich, nachdem der Schadensfall bereits eingetreten ist“ (TZ 315). Die Restrukturierung von Krisenbanken solle am besten einer europäischen Restrukturierungsagentur übertragen werden, die über eine risikoadäquate Bankenabgabe finanziert werde.

Zur Einrichtung einer europäischen Bankenunion empfiehlt der Sachverständigenrat ein dreistufiges Konzept. Im ersten Schritt sollten der rechtliche Rahmen geschaffen und die Institutionen aufgebaut werden. Dafür wird „im Idealfall“ (TZ 335) ein Jahr veranschlagt. In den folgenden vier Jahren würde die sogenannte Qualifizierungsphase durchlaufen: In dieser Phase beantragen die nationalen Banken, nach Größenklassen abgestuft, ihre Aufnahme in die Bankenunion. Sie können dann eintreten, wenn sie die Anforderungen des Regelwerks „Basel III“ vollumfänglich erfüllen und sich einer gründlichen Neubewertung ihrer Aktivseite unterzogen haben. Banken, die sich nicht qualifizieren können, müssen gegebenenfalls „zwangsweise restrukturiert oder abgewickelt werden“ (TZ 340). In Phase drei könnte dann eine vollumfängliche Bankenunion starten, in der Kontrolle und Haftung für die Bankenrekapitalisierung auf europäischer Ebene liegen. Diese Phase würde erst 2019 starten. Allerdings könnte die Übertragung der großen systemrelevanten Banken in das neue System wohl deutlich früher abgeschlossen sein.

Finanzpolitik: Trotz guter Haushaltszahlen kein uneingeschränktes Lob

Im finanzpolitischen Kapitel des diesjährigen Gutachtens greift der Rat zum wiederholten Mal das Problem der Diskriminierung des Eigenkapitals bei der Unternehmensfinanzierung auf. Während die Zinsen auf Fremdkapital auf der Ebene des Unternehmens vom steuerpflichtigen Gewinn abgezogen werden können, sind Eigenkapitalerträge sowohl auf Unternehmensebene als auch auf Ebene der Anteilseigner steuerpflichtig und unterliegen nach wie vor einer Doppelbesteuerung. Diese Schlechterstellung trifft im gegenwärtigen System im Wesentlichen die Beteiligungsfinanzierung, weniger die Selbstfinanzierung aus einbehaltenen Gewinnen. Aus diesem Grunde müssen sich insbesondere junge Unternehmen, die zur Investitionsfinanzierung auf Mittelzuflüsse von außen angewiesen sind, vergleichsweise teuer finanzieren – zumindest dann, wenn ihnen nur eingeschränkte

Möglichkeiten der Fremdfinanzierung zur Verfügung stehen. Insgesamt können diese Regelungen dazu führen, dass die Eigenkapitalfinanzierung eingeschränkt und die Investitionstätigkeit beeinträchtigt wird.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Sachverständigenrat das Konzept der „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ (TZ 407) vor. Im Grundsatz bedeutet dies – analog zum Abzug von Fremdkapitalzinsen vom steuerpflichtigen Unternehmensgewinn – den Abzug eines kalkulatorischen Eigenkapitalzinses auf das um Gewinnrücklagen geminderte Grundkapital. Bei der Höhe dieses Zinsatzes könne man sich an den Kreditzinsen für neue Kredite im Unternehmenskreditgeschäft orientieren.

Der deutschen Finanzpolitik stellt der Sachverständigenrat kein uneingeschränkt gutes Zeugnis aus. Zwar seien die Erfolge auf den ersten Blick beeindruckend: Immerhin weist der staatliche Finanzierungssaldo in diesem Jahr voraussichtlich einen positiven Wert auf (+0,1 Prozent). Allerdings besteht nach Berechnung des Sachverständigenrats nach wie vor ein konjunkturbereinigtes strukturelles Defizit in Höhe von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die Lage der Staatsfinanzen hat sich vor allem durch gestiegene Steuereinnahmen und eine bessere Finanzlage bei den Sozialversicherungen aufgehellt. Darunter sind gleichwohl Sondereffekte: neben dem außergewöhnlich geringen Zinsniveau zum Beispiel auch zahlenmäßig schwache Rentenzugangskohorten in den letzten Jahren. Das geringe Zinsniveau kann möglicherweise noch längere Zeit anhalten, ein weiterer Rückgang ist aber kaum zu erwarten. Bei den Rentenausgaben sind in Zukunft wieder steigende Zahlen zu erwarten. Auch die Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt und die damit verbundene Entlastung der Arbeitslosenversicherung wird sich voraussichtlich so nicht fortschreiben lassen: „Damit ist in allen drei Ausgabenbereichen, in denen größere positive Konsolidierungsbeiträge erreicht wurden, nicht mit einer Fortsetzung dieser Entwicklung zu rechnen“ (TZ 360). Auch in der Pflege- und in der Krankenversicherung werden die Ausgaben im Trend deutlich steigen.

Stärkere Konsolidierungsanstrengungen hält der Sachverständigenrat daher für unerlässlich, unter anderem durch Rückführung der staatlichen Konsumausgaben (zurückhaltende Verbeamtung, Anpassung der Beamtenversorgung, Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung und im Bildungswesen) und durch den Abbau von Steuer-

vergünstigungen. Der Rat mahnt abermals unzureichende Konsolidierungsfortschritte auf der Ebene der Länder und Kommunen an. Besorgniserregend sei vor allem die zunehmende Verschuldung von Gemeinden durch Kassenkredite zur Deckung von laufenden Ausgaben.

Viele Baustellen bei der Energiewende

Aus aktuellem Anlass befasst sich das Gutachten ausführlich mit der Energiewende und den nunmehr einem Jahr vorliegenden Erfahrungen. Problematische Entwicklungen zeigen sich demnach bei der Versorgungssicherheit: So kam es vermehrt zu kritischen Netzsituationen, zum Beispiel bei einem außergewöhnlich hohen Anfall an Strom aus Windkraftwerken und zugleich stark ausgelasteten Erzeugungskapazitäten im Süden der Republik. Die Strompreise sind vor allem aufgrund des starken Ausbaus der erneuerbaren Energien und deren Subventionierung im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) durch die EEG-Umlage von 3,59 ct/kWh auf 5,28 ct/kWh gestiegen.

Anders als vielfach behauptet, entfalle nur ein kleiner Teil der Umlage (1,04 ct/kWh) auf die Freistellung energieintensiver Unternehmen: „Somit ist der überwiegende Teil der EEG-Umlage dem Förderinstrument selbst zuzurechnen, nicht der Privilegierung eines Teils der Verbraucher. Versuche von Interessenverbänden, denjenigen Teil der EEG-Umlage, der nicht der Privilegierung von Unternehmen zuzuschreiben ist, ab dem Jahr 2013 in Höhe von 4,24 ct/kWh, anderweitig zu begründen, sind ebenso durchsichtig wie fragwürdig“ (TZ 447). Auch die Netzentgelte seien für die Kostensteigerungen verantwortlich. In diesem Zusammenhang regt das Gutachten an, die Netzkosten nicht mehr ausschließlich verbrauchsabhängig, sondern im Rahmen von monatlich zu entrichtenden Anschlussgebühren zu decken.

Als „Großbaustellen“ der Energiewende sieht der Rat den Netzausbau, den Zubau von grund- und spitzenlastfähigen konventionellen Kraftwerken sowie den Umstieg auf ein kosteneffizienteres Fördersystem an: „Aus Sicht der Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitik gilt es, diese drei Großbaustellen der Energiewende zu einem Gesamtkonzept zu verzahnen. ... Ein solches Konzept ist jedoch bisher nicht zu erkennen“ (TZ 453). Im Zusammenhang mit der Vorhaltung konventioneller Kraftwerkskapazitäten, um die Flexibilität des Netzes zu gewährleisten, stelle sich die Frage, ob eine

an der tatsächlichen Einspeisung gebundene Vergütung über den Strompreis kostendeckend sein könne und genügend Anreize zur Schaffung von Ersatzkapazitäten biete. Hinreichende Evidenz für die Schaffung eines Kapazitätsmarktes – im Gegensatz zum aktuellen Vergütungsmodell über den Strompreis: ein Energy-Only-Markt – gebe es allerdings noch nicht; es bestehe zudem die Gefahr erheblicher Mitnahmeeffekte bei der Einrichtung eines Kapazitätsmarktes. Vor einer Änderung des Marktdesigns solle man daher prüfen, ob man nicht an anderen Stellschrauben drehen könne. Hier sei unter anderem an die Flexibilisierung der Nachfrage bei Engpasssituationen und eine Deregulierung des Marktes zu denken, die höhere Preisspitzen ermöglichen. Auch der grenzüberschreitende Stromhandel in einem europäischen integrierten Netz biete noch Potenziale.

Im Hinblick auf die Förderung der erneuerbaren Energien spricht sich der Rat für den Übergang von einer fixen und technologieabhängigen Preissteuerung zu einer Mengensteuerung aus. Im ersten Schritt solle eine pauschale Einspeisevergütung eingeführt werden, statt wie bisher zwischen verschiedenen Technologien zu differenzieren. Im zweiten Schritt könne dann auf eine aufwendigere Lösung umgestellt werden: Ein entsprechendes, auf sogenannten Grünstromzertifikaten basierendes Modell hatte der Sachverständigenrat bereits in seinem letzten Jahresgutachten vorgestellt.

Wenig Neues bei den arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen

Der Sachverständigenrat warnt in seinem arbeitsmarktpolitischen Kapitel davor, angesichts der unbestreitbaren Erfolge die Reformen der Agenda 2010 wieder zurückzudrehen: „Deutschland sollte die Früchte der seinerzeitigen Reformanstrengungen, die es nun erntet, nicht durch unkluge Revisionen aufs Spiel setzen“ (TZ 519). Dass sich die Erwerbstätigenzahl mit rund 41,6 Millionen Personen 2012 vermutlich auf einem neuen Höchststand befindet und die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse überproportional steigt, rechnet der Rat unter anderem der beschäftigungsfreundlichen Lohnpolitik und den Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 zu. Umso wichtiger sei es, nun keine weiteren „Sperrkliniken“ (TZ 541) in den Arbeitsmarkt einzubauen, zum Beispiel in Form von Lohnuntergrenzen (vulgo: Mindestlöhnen). Das Gutachten spricht sich im Gegensatz dazu für eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes aus. Hier finden sich vie-

le langjährige Forderungen wieder, unter anderem die Erweiterung des Günstigkeitsprinzips nach § 4 Absatz 3 Tarifvertragsgesetz auf die Beschäftigungssicherheit, die Verkürzung von Tarifbindungsdauern nach Verbandsaustritt eines Unternehmens, weitreichendere Freiheiten für Betriebsvereinbarungen mit nicht tarifgebundenen Unternehmen (Freistellung von § 77 Absatz 3 Betriebsverfassungsgesetz) sowie die Abschaffung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen.

Eine ausführliche Analyse findet sich im diesjährigen Gutachten zu den Ursachen und der Aussagefähigkeit des langfristigen trendmäßigen Rückgangs der Lohnquote im Hinblick auf die personelle Einkommensverteilung in Deutschland. Der seit Anfang der 1980er Jahre zu beobachtende Rückgang der Lohnquote könne auf eine Reihe verschiedener Ursachen zurückgeführt werden. Neben dem sektoralen Strukturwandel vom Industrie- zum Dienstleistungssektor und innerhalb der Industrie, der zunehmenden Globalisierung, dem damit einhergehenden Wettbewerbsdruck und der sinkenden Verhandlungsmacht der Gewerkschaften sei vor allem der technische Fortschritt, insbesondere die zunehmende Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien, dafür ausschlaggebend.

Bei der Interpretation der Daten sei zu berücksichtigen, dass die Lohnquote zwar mittlerweile wieder das Niveau des Jahres 1960 erreicht habe, das Realeinkommen sich seither aber verdreifacht habe. Zudem könne die funktionelle Einkommensverteilung keineswegs mit der personellen Einkommensverteilung gleichgesetzt werden: Auch Arbeitnehmer beziehen schließlich Kapitaleinkommen. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Lohnquote und der personellen Einkommensverteilung der Markteinkommen, gemessen am Gini-Koeffizienten, kann für Deutschland demzufolge nicht hergestellt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verteilung der Markteinkommen durch staatliche Transfers weiter nivelliert wird. Zu konstatieren sei indes, dass die Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung auch unter Berücksichtigung dieser Faktoren in Deutschland in der Tendenz seit Anfang der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre zugenommen hat.

In diesen Befunden sieht der Sachverständigenrat allerdings keine Legitimation zu weiterreichenden Umverteilungsmaßnahmen. Er verweist vielmehr auf die Bedeutung der Bildungspolitik zur Qualifi-

kation von Arbeitnehmern und empfiehlt die Fokussierung der staatlichen Förderung der Vermögensbildung auf untere Einkommenschichten sowie die Verbreiterung des erforderlichen Finanzwissens durch gezielte Bildungsangebote. Auch die Spreizung der Lohnstruktur sei zu begrüßen. Man sollte hier nicht nivellierend eingreifen, indem etwa Mindestlöhne festgesetzt werden: „Dem Arbeitslosen nutzt ein Mindestlohn nichts, wenn es bei dieser Entlohnung kaum Arbeitsplätze gibt, er bliebe der Verlierer“ (TZ 578). Vielmehr sei es sinnvoll, niedrige Arbeitsentgelte durch das Arbeitslosengeld II aufzustocken.

Weiterhin Reformbedarf in der sozialen Sicherung

Aufgrund der erfreulichen Beschäftigungsentwicklung haben sich auch die Finanzen der Sozialversicherungssysteme in den letzten Jahren positiv entwickelt. Dennoch sieht der Sachverständigenrat erheblichen Reformbedarf insbesondere in der Kranken- und Pflegeversicherung.

Auf der Einnahmenseite der gesetzlichen Krankenversicherung spricht er sich für einen schnelleren Übergang zu weitgehend einkommensunabhängig finanzierten Beiträgen aus. Nach Modellrechnungen, die er in diesem Zusammenhang anführt, ergeben sich erhebliche positive gesamtwirtschaftliche Effekte aus einer einkommensunabhängigen Finanzierung des Arbeitnehmerbeitrags zur Krankenversicherung, weil damit sowohl ein höheres Arbeitsangebot als auch eine geringere Substitution von Arbeit durch Kapital einhergehen. Darüber hinaus hätten einkommensunabhängige Versicherungsbeiträge den Vorteil besserer Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Anbietern und würden eine höhere Äquivalenz von Leistung und Beitrag aufweisen. Eine weitgehende Einkommensunabhängigkeit des Arbeitnehmerbeitrags würde einen Schritt in Richtung des vom Sachverständigenrat schon lange präferierten Modells der Bürgerpauschale bedeuten: In diesem Modell käme es gleichwohl auch zu einer Abschaffung des einkommensabhängigen Arbeitgeberbeitrags, zu einer Versicherungspflicht für die gesamte Bevölkerung und zu einer Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehegatten.

Auf der Ausgabenseite der Krankenversicherung spricht sich der Rat für eine Stärkung einzelvertraglicher Elemente zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern aus. Die Umsetzung dieses

Vorschlags muss allerdings mit anderen Zielen – insbesondere der Deckung der Budgets zur „Eindämmung der angebotsinduzierten Nachfrage“ (TZ 632) und der Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung – kompatibel sein.

Im Bereich der Krankenhausfinanzierung mahnt der Rat – wie schon in früheren Gutachten – eine Abschaffung des dualen Finanzierungsmodells (Deckung der laufenden Kosten durch die Krankenversicherungen und der Investitionskosten durch die Bundesländer) an. Das duale Modell führe zu ineffizienten Allokationen und Wettbewerbsverzerrungen. Laufende Kosten und Investitionskosten ließen sich – bei partieller Ersetzbarkeit von Arbeits- durch Kapitaleinsatz – nicht voneinander trennen; außerdem sei die Planungsfähigkeit der Länder im Hinblick auf den langfristigen Bedarf an Krankenhausplätzen infrage zu stellen. Die Investitionsentscheidungen unterlägen häufig kurzfristigem politischem Kalkül. Der Sachverständigenrat spricht sich daher für ein Modell der Krankenhausfinanzierung aus einer Hand durch die Krankenkassen aus, die ihrerseits durch Steuermittel aus dem Gesundheitsfonds dafür kompensiert werden sollen.

In der Pflegeversicherung fehle es nach wie vor an einer langfristig tragfähigen Finanzierung. Das jüngst verabschiedete Gesetz zur Neuausrichtung der Pflegeversicherung habe lediglich den Leistungskatalog zugunsten der Demenzkranken erweitert und den Beitragssatz dafür angehoben. Diese Beitragssatzerhöhung reiche aber langfristig nicht einmal aus, um die Zusatzkosten der Leistungsausweitung zu decken. Auch die staatlichen Zulagen für eine private Pflegeversicherung werden kritisch beurteilt. Ohne eine entsprechende Absenkung des Leistungsniveaus der gesetzlichen Pflegeversicherung komme es vermutlich vor allem zu Mitnahmeeffekten und

wegen des Kontrahierungszwangs bei den geförderten Angeboten zu einer Negativselektion von Personen mit einem hohen Risiko.

Im Hinblick auf die Rentenversicherung unterstützt der Sachverständigenrat die derzeit diskutierte obligatorische Versicherung von Selbständigen. Er wendet sich allerdings entschieden gegen eine Zuschussrente für langjährig Versicherte, deren Einkommen auf maximal 850 Euro je Monat aufgestockt werden: Damit soll die Inanspruchnahme der sozialen Grundsicherung vermieden werden. Dieser Vorschlag sei obsolet, da zur sozialen Absicherung eben genau diese Grundsicherung existiere. Außerdem führten diese Zusatzleistungen zu Ungleichbehandlungen, Fehlanreizen und Mitnahmeeffekten sowie zu einer Zusatzbelastung der jüngeren Generationen. Stattdessen setzt der Sachverständigenrat auf präventive Maßnahmen gegen Altersarmut, wie zum Beispiel eine Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbständige und – in einem breiteren Ansatz – auf eine adäquate Bildungspolitik zur Verringerung der Armutgefährdung bereits ab dem Kindesalter.

Mehrere Minderheitsvoten von Peter Bofinger

Auch im Jahresgutachten 2012/2013 werden nicht alle Empfehlungen des Sachverständigenrates einstimmig gegeben: *Peter Bofinger*, der gewerkschaftsnahe Vertreter im Rat, kann wesentliche Teile der arbeitsmarktpolitischen Analyse und Empfehlungen der Ratsmehrheit nicht mittragen. Er widerspricht außerdem der Einschätzung der Ratsmehrheit zur Ineffizienz des EEG, dem Reformvorschlag zur Unternehmensbesteuerung sowie einigen Empfehlungen zur fiskalischen Säule des Maastricht-2.0-Konzepts. ■

Armut und Reichtum in Deutschland: Das Elend des Sozialstaats

Dr. Philip Plickert
Wirtschaftsredakteur der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“

Studien zeigen, dass die soziale Ungleichheit in Deutschland zugenommen hat. Über Ursache und Ausmaß von Armut und Reichtum herrscht jedoch Uneinigkeit. Manche Kritiker machen den ausgeferten Sozialstaat verantwortlich für zunehmende Armut.

Vor mehr als einem halben Jahrhundert kam *Ludwig Erhards* Buch „Wohlstand für alle“ heraus. Dieses Versprechen hat den Diskurs in der Aufbauzeit geprägt und die Bürger begeistert. Tatsächlich hat sich in den fünfziger und sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts ein Massenwohlstand in Deutschland herausgebildet, wie er noch in der Weimarer Zeit undenkbar schien. Autos, Haushaltsgeräte, Urlaub – all das wurde auch für Durchschnittsverdiener bei disziplinierter Sparsamkeit erschwinglich. Von einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ sprach *Helmut Schelsky* schon 1953, obwohl es damals noch Millionen von Ausgebombten und Flüchtlingen gab, die in Notunterkünften hausten und erhebliche Entbehrungen erlebten.

Die Grundstimmung in der frühen Bundesrepublik war aber optimistisch. Findige Unternehmer legten in den „Wirtschaftswunderjahren“ den Grundstein für große Vermögen. Angestellte und sogar Arbeiter konnten mit Fleiß und Sparsamkeit ein Eigenheim erwerben. Freilich wuchs schon in den Jahren des Aufschwungs die Ungleichheit, wie der Verteilungsforscher *Anthony Atkinson* erkannt hat, weil einige Unternehmer zu schnellem Reichtum kamen. Das war aber akzeptiert, weil es auch für die breite Mehrheit bergauf ging. Seit einigen Jahren hat sich jedoch, trotz des heute viel höheren Lebensstandards, eine eher pessimistische, nörglerische Stimmung durchgesetzt. Der Aufstiegsoptimismus ist verflogen. Von einer wachsenden, gar unüberwindlichen Kluft zwischen Arm und Reich ist die Rede. Angeblich ist die Mittelschicht akut bedroht und von Abstiegsängsten geplagt. In linken Kreisen wird das graue Bild der DDR beschönigt, wo mehr Gleichheit herrschte, diese aber durch Unfreiheit erkaufte war.

Armut in Deutschland?

Wohlstand für alle – ade? Mit statistischen Konstrukten lässt sich behaupten, dass in der Bundesrepublik breite Armut herrscht. „Jede/r Fünfte in Deutschland von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen“, betitelte das Statistische Bundesamt kürzlich eine Mitteilung. Rund 16 Millionen Menschen (19,9 Prozent der Bevölkerung) seien von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Verblüffend, dass ausgerechnet Tschechien im EU-Vergleich die niedrigste Armuts- beziehungsweise Ausgrenzungsquote von 14,4 Prozent aufweist. Las man in der Mitteilung etwas genauer nach, so wurde klar, dass in Deutschland nicht jeder Fünfte, sondern nur jeder Zwanzigste (5,3 Prozent) von materieller Entbehrung betroffen ist, weil er sich zum Beispiel kein Auto, keinen Farbfernseher, keine Waschmaschine und keine einwöchige Urlaubsreise leisten kann. Weiter vermeldeten die Statistiker 15,8 Prozent „Armutgefährdete“, also Menschen mit einem verfügbaren Einkommen unter 60 Prozent des Median-Einkommens. Die Quote bei den Senioren liegt etwas niedriger. Von einer speziellen Altersarmut kann also keine Rede sein, den Senioren geht es heute im Durchschnitt besser als vielen jungen Familien.

Wie bei allen Definitionen von „relativer Armut“ ist die Aussagekraft der „Armutgefährdungsquote“ fragwürdig. Selbst wenn alle Einkommen in der Gesellschaft sprunghaft stiegen oder sich gar verdoppelten, die relative Armut bliebe gleich. Die Verengung der Gerechtigkeitsdebatte auf Verteilungsfragen ist eine der zweifelhaftesten Entwicklungen seit den 1970er Jahren, als die Politik mit einem starken Ausbau des umverteilenden Sozialstaats begann. Wie der Historiker *Paul Nolte* schreibt, war der Gerechtigkeitsbegriff in den ers-

ten drei Jahrzehnten der Bundesrepublik „zwischen Recht und Freiheit, Würde und Chancen aufgespannt“. Seit den siebziger Jahren dominierte die Sicht der Verteilungsgerechtigkeit. Der Sozialstaat hatte seinen Preis: ständige Defizite und wachsende Schuldenberge zulasten der Zukunft. Lange Zeit wurde die Verletzung der Generationengerechtigkeit fraglos hingenommen.

Ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen

Deutschland ist ein reiches Land. Die Deutsche Bundesbank schätzt das Gesamtvermögen der Deutschen auf rund zwölf Billionen Euro. Das Nettovermögen hat sich seit der Wiedervereinigung nominal mehr als verdoppelt. Von 2007 bis 2012 ist es – trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise – um 1,4 Billionen Euro gestiegen. Wahr ist aber auch, dass die Ungleichheit zugenommen hat. Diese Entwicklung verdeutlicht auch der kürzlich veröffentlichte erste Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Wenigen Haushalten gehört viel, vielen Haushalten gehört wenig.

Westdeutsche Haushalte haben im Durchschnitt mehr als doppelt so viel Vermögen wie Haushalte im Osten; Männer haben meist mehr als Frauen; Selbständige und Pensionäre sind vermögender als Angestellte und Arbeiter; Ältere haben mehr als Berufsanfänger. Die Vermögen sind insgesamt ungleicher verteilt: Der Anteil des obersten Zehntels ist innerhalb eines Jahrzehnts von 45 auf 53 Prozent gestiegen, der unteren Hälfte der Bevölkerung gehört nach den Zahlen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) bloß ein Prozent der Vermögen.

Allerdings gibt es Zweifel, ob diese Zahlen die Wirklichkeit ganz erfassen. Es liegt auf der Hand, dass Selbständige über ein höheres Nettohaushaltsvermögen verfügen müssen (nach der EVS im Durchschnitt 257 000 Euro) gegenüber Beamten (155 000 Euro), Angestellten (108 000 Euro) und Arbeitern (79 000 Euro). Selbständige müssen mehr Kapital für das Alter ansparen. Diese Vorsorgevermögen werden in der Statistik erfasst, während der Barwert von Pensions- und gesetzlichen Rentenansprüchen nicht berücksichtigt wird. Allein dadurch erscheint die Vermögensverteilungstatistik verzerrt, die Ungleichheit zwischen den Haushalten wird überschätzt. Rechnete man die finanziellen Ansprüche aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente an oder gäbe es wie in einigen

anderen Ländern ein stärker kapitalgedecktes Rentensystem, wäre keineswegs die Hälfte der Bevölkerung ohne Vermögen. Dieser Punkt fällt aber in der oft genug neidgetriebenen Diskussion meist unter den Tisch.

Weniger stark als die Vermögen sind die Einkommen ungleich verteilt, doch hat auch hier die Spreizung deutlich zugenommen. Im Entwurf des Armuts- und Reichtumsberichts zitiert die Bundesregierung eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), wonach die realen Lohneinkommen von Vollzeitbeschäftigten von 2000 bis 2010 stark auseinandergedriftet sind. Während sie im Durchschnitt moderat um 1,2 Prozent wuchsen, habe das unterste Zehntel fast neun Prozent eingebüßt, das oberste Zehntel hingegen konnte um 5,1 Prozent hinzugewinnen. Zu Recht schrieben die Beamten des Sozialministeriums, die den Entwurf verfasst haben: „Eine solche Einkommensentwicklung verletzt das Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung und kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden.“

Allerdings kamen schon wenige Wochen später neue Zahlen aus dem DIW, die eine Trendwende signalisieren: Erstmals seit Jahren ist die Einkommensspreizung nicht mehr gestiegen, sondern scheint gestoppt. „Nach einer rückläufigen Entwicklung bis ins Jahr 2005 erfolgte die Trendwende in der Einkommensentwicklung vor allem dank der guten Arbeitsmarktentwicklung“, erklärte der DIW-Soziologe *Jan Goebel*, der zuvor zu den eifrigsten Warnern vor einer immer ungleicheren Gesellschaft zählte. Dabei hatte offenbar die Krise einen entscheidenden Effekt, denn sie hat die Kapitaleinkommen gedämpft.

Mehr Gerechtigkeit durch eine Vermögenssteuer?

Für die Zunahme der Einkommensungleichheit gibt es verschiedene Gründe. Der Druck auf den Niedriglohnsektor hat vor allem wegen Globalisierung, Strukturwandel und technischem Fortschritt zugenommen. Eine auf High-Tech-Güter spezialisierte Wirtschaft mit stark automatisierter Produktion hat weniger Verwendung für Geringqualifizierte. Gleichzeitig können die Hochqualifizierten, die Unternehmer und die Kapitalbesitzer die Vorteile der globalen Wirtschaft besser ausschöpfen. Die Kurven des DIW zeigen aber, dass die Spreizung der Einkommen zuletzt wieder abgenommen hat. Der Gini-Koeffizient, der die Ungleichverteilung misst – 0 bedeutet absolute

Gleichheit, 1 absolute Ungleichheit – ist seit 2005 deutlich gesunken. Nach DIW-Angaben fiel er für die Markteinkommen im Osten um neun Prozent auf knapp 0,5 – der Rückgang der Arbeitslosigkeit schlug dort besonders durch – und im Westen um drei Prozent auf etwa 0,48.

Die Markteinkommen werden dann vom Steuer- und Sozialstaat nivelliert. Nach Umverteilung beträgt der Gini-Koeffizient in Westdeutschland knapp 0,3 und im Osten 0,25. Damit liegt Deutschland unterhalb des Durchschnitts aller OECD-Industriestaaten von 0,31. Deutlich ungleicher sind die Einkommen in Großbritannien (Gini-Koeffizient 0,34) und in den Vereinigten Staaten (0,38) verteilt. Auch die japanische Gesellschaft, in der extrem hohe Managergehälter unüblich sind, hat mehr Einkommensungleichheit, ebenso Italien. Lediglich in den egalitären skandinavischen Staaten wie Norwegen, Schweden und Dänemark sind die Einkommen gleicher verteilt.

Linke Parteien, Gewerkschaften, Sozialverbände und andere Organisationen trommeln unterdessen für mehr Umverteilung. Schon jetzt werden die Wohlhabenden über die progressive Einkommensteuer kräftig zur Kasse gebeten. Das oberste Zehntel der Bestverdienenden trägt mehr als 50 Prozent, die obere Hälfte 94 Prozent des Lohn- und Einkommensteuer-Aufkommens bei. Das genügt den linken Parteien nicht. Sie wollen eine Anhebung der Spitzensätze der Einkommensteuer und vor allem Substanzsteuern: Die Sozialdemokraten fordern ein Prozent Vermögenssteuer, die Grünen zehn Jahre je 1,5 Prozent, die Linkspartei will gar fünf Prozent abschöpfen. Verdi-Chef *Frank Bsirske* hat eine einmalige Abgabe von 10 bis 30 Prozent auf Millionenvermögen befürwortet.

Da das meiste Vermögen in (Familien-)Unternehmen gebunden ist, wären viele zu einem Teilverkauf oder zur Kreditaufnahme gezwungen. Die Abgaben würden Investitionen, Wachstum und Arbeitsplätze gefährden. Schon bei einer Vermögenssteuer von einem Prozent, die auf Betriebsvermögen erhoben wird, würden Investitionen viel unrentabler, wie der Finanzwissenschaftler *Clemens Fuest* an einem Beispiel vorgerechnet hat. Wenn ein Unternehmer 100 Euro investiert und eine Rendite von fünf Prozent erzielt, zahlt er bei einer Steuerbelastung von 40 Prozent zwei Euro an den Fiskus. Kommt aber noch mal ein Euro Vermögenssteuer hinzu, so steigt die Gesamtbelastung auf drei Euro. „Die steuerliche Gesamtbelastung der Investitionserträge würde von 40 auf 60 Prozent steigen. Das Wachstum würde einbrechen“,

warnt *Fuest*. Unklar ist, ob es mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz vereinbar wäre, Betriebsvermögen von einer Vermögenssteuer auszunehmen. Der Bundesfinanzhof hat schon hinsichtlich der Regelung für die Erbschaftsteuer, die Betriebserven bevorzugt, Bedenken angemeldet.

Unverdienter Reichtum?

Unbestritten werden Erbschaften in Zukunft eine wachsende Rolle in Deutschland spielen. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Altersvorsorge werden in diesem Jahrzehnt Vermögen von rund 2,6 Billionen Euro vererbt, das wäre um ein Fünftel mehr als im vergangenen Jahrzehnt. Die „Wirtschaftswunder“-Generation tritt ab und überträgt ihre Vermögen, die in der langen Friedenszeit stärker als je zuvor gewachsen sind. Das weckt Neid wegen „unverdienten Reichtums“ und Begierlichkeiten des Staates. Das bisherige Aufkommen der Erbschaftsteuer, die den Ländern zusteht, beträgt etwa vier Milliarden Euro im Jahr. In Europa gibt es zahlreiche Länder – etwa Schweden, Österreich, einige Kantone der Schweiz und die meisten spanischen Regionen –, die keine Erbschaftsteuer erheben.

Ein gewisser steuerlicher Ausgleich ist Teil der sozialen Marktwirtschaft. Wichtiger als Umverteilung sind aber gute Rahmenbedingungen, damit sozialer und beruflicher Aufstieg gelingen kann. Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 haben mit dazu beigetragen, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu senken. Mit dem demographischen Wandel werden demnächst Fachkräfte knapp. In den meisten süddeutschen Landkreisen herrscht praktisch Vollbeschäftigung. Damit sind die Chancen gut, durch Erwerbsarbeit seinen Lebensunterhalt zu verdienen und Vermögen anzusparen. Einige Forscher, etwa *Reinhard Pollak* vom Wissenschaftszentrum Berlin, haben zwar eine gesunkene soziale Mobilität in der bundesdeutschen Gesellschaft beklagt. Der Soziologe *Wolfgang Lauterbach* von der Universität Potsdam kam jedoch zu dem Schluss, dass die Aufstiegschancen gegenüber den 1980er Jahren eher wieder zugenommen haben. Zu echtem Reichtum kommen aber nur Unternehmer, ergaben *Lauterbachs* empirische Untersuchungen. Mehr als die Hälfte der Millionäre haben nach Befragungen ihr Vermögen hauptsächlich durch unternehmerische Leistungen geschaffen.

Die oft gehörte Klage über eine angeblich stetig schrumpfende Mittelschicht, die sogar unter „Sta-

tuspanik“ leide – so hieß es in einer umstrittenen Studie des DIW –, ist ein Klischee. Der Anteil der Mittelschicht hat zwar etwas abgenommen: nach DIW-Berechnungen von etwa 64 auf 61,5 Prozent im Krisenjahr 2009, seitdem ist er aber wieder gestiegen. Ein rasanter Abstieg ist keinesfalls zu beobachten. Eine jüngere Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zeigt: Es gibt jährlich etwa zwei Prozent, die in die untere Einkommensschicht absteigen, doch die meisten davon steigen bald wieder auf. Von einer Massenverelendung zu sprechen, wäre irreführend.

Leistung statt Konsumorientierung

Wahr ist, dass sich auch eine neue Unterschicht gebildet und verfestigt hat, die es in der Bundesrepublik seit den 1970er Jahren nicht mehr gab. Dafür gibt es zwei Hauptgründe:

■ Die Problemgruppen wachsen durch bildungsferne Einwanderer und ihre Nachkommen. Der Soziologe *Meinhard Miegel* hat die Daten aus dem Sozioökonomischen Panel (SOEP), die das DIW für seine Studien erhebt, bis 2008 ausgewertet und kam zu dem Ergebnis, dass von 4,1 Millionen zusätzlichen Personen in der untersten Einkommensschicht etwa 2,9 Millionen einen Migrationshintergrund haben. Hier zeigt sich eher das Ergebnis einer verfehlten Einwanderungspolitik als ein grundsätzliches Versagen der Sozialen Marktwirtschaft. Nicht mehr Sozialleistungen, sondern mehr Hilfen und Druck zu sprachlicher und beruflicher Integration wären angebracht.

■ Der zweite Grund ist die Auflösung der traditionellen Familien und die Zunahme von armutsgefährdeten Alleinerziehenden, vor allem Frauen, die gar nicht oder höchstens Teilzeit arbeiten. Übernimmt aber der Sozialstaat als „Vater Staat“ die Versorgungs- und Hilfefunktionen, die früher Familien leisteten, so kann er die Auflösung der familiären Solidarität sogar noch verstärken.

In Deutschland gibt es einen weit ausgebauten Sozialstaat. Stellenweise schwächt er aber die Eigeninitiative oder lähmt sie sogar, indem das soziale Netz zur Falle wird. Die über viele Jahrzehnte auf Verteilungsgerechtigkeit fixierte Debatte hat die Einebnung materieller Unterschiede zum Ideal erhoben, dabei aber Illusionen genährt. Eine leerlaufende Umverteilungspolitik und fortdauernde Alimentierung der „sozial Schwachen“ nützt diesen nicht. Vielmehr müsste eine anspruchsvolle Sozialpolitik einen Mentalitätswechsel betreiben: Statt der Konsumorientierung muss wieder die Leistung im Vordergrund stehen.

Eine illusionslose Sozialpolitik fördert und fordert. Es gilt, die (Selbst-)Blockaden der Unterschicht aufzubrechen, die sich zum Teil schon in der zweiten Generation in der Abhängigkeit von Sozialleistungen eingerichtet hat. Migranten müssen sich zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse verpflichten, junge Leute die für eine berufliche Ausbildung nötige Disziplin aufbringen. Gleichheit kann im freiheitlichen Staat nur in einem annäherungsweise gleichen Zugang zu Bildungschancen und offenen Arbeitsmärkten bestehen. Eine auf materielle Gleichheit fixierte Debatte weckt dagegen unerfüllbare Erwartungen, aus denen Enttäuschung und Frustration folgen. ■

Ist die multilaterale Handelsordnung überholt?

Prof. Dr. Andreas Freytag

Professor für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Schiller-Universität, Jena

In den 1990er Jahren waren angesichts der stärker werdenden Globalisierung Praktiker, Politiker und Wissenschaftler beseelt von der Idee weltweiten Freihandels zur Mehrung des Wohlstands. Inzwischen werden Rufe nach dem Abbau von Handelsschranken gern überhört oder bleiben Lippenbekenntnisse. Angesichts der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Staatsschuldenkrise in der Europäischen Union frönen viele lieber staatlichem Interventionismus und protektionistischer Handelspolitik.

Im Jahr 2009 nahm der Welthandel in einem seit den 1930er Jahren nicht gekannten Ausmaß ab. Ein Jahr später war er bereits wieder auf Erholungskurs – die Lehren aus der großen Depression vor 80 Jahren wirkten: Es gab keine Welle protektionistischer Maßnahmen. Dies war eine wesentliche Voraussetzung für die Überwindung der Weltwirtschaftskrise, weil viele Arbeitsplätze weltweit vom Außenhandel abhängig sind. Allerdings ist Ende 2012 nur wenig Anlass zum Optimismus gegeben, gerade in Deutschland. Die Exporte in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWU), insbesondere in die Krisenländer, sanken im zweiten Quartal 2012 drastisch. Zudem wird befürchtet, dass sich die Schwäche der Eurozone negativ auf andere Länder, zum Beispiel auf Schwellenländer wie China und Brasilien oder auf Entwicklungsländer, auswirkt. Insgesamt schrumpft der Welthandel seit etwa einem Jahr wieder.

Allerdings kommt Ungemach nicht nur von der konjunkturellen Schwäche einiger Länder, sondern auch von einer schon recht lang anhaltenden Blockade innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO). Die multilaterale Handelsliberalisierung war bereits vor der jüngsten Weltwirtschaftskrise ins Stocken geraten; nach der Krise scheinen die WTO-Mitglieder noch zurückhaltender zu sein, was eine weitergehende Liberalisierung angeht. Die Doha-Runde zur weiteren Marktöffnung insbesondere zum Nutzen der ärmsten Länder kommt nicht voran, und es ist fraglich, ob sie überhaupt abgeschlossen wird. Im Gegenteil: Die handelspolitischen Maßnahmen der WTO-Mitglieder sind seit 2008 intensiver geworden.¹ Vor allem rücken die sogenannten nicht-tarifären Handels-

hemmnisse in den Vordergrund. Diese Maßnahmen sind wesentlich intransparenter und selektiver und damit diskriminierender als Zölle.

Parallel zu den Schwierigkeiten auf der multilateralen Ebene hat sich seit Gründung der WTO im Jahr 1994 ein weit verbreiteter Regionalismus bzw. Bilateralismus entwickelt. Anfang 2012 waren 511 regionale Freihandelsabkommen bei der WTO gemeldet, 319 waren in Kraft, wobei zu berücksichtigen ist, dass die hohe Anzahl auch darin begründet ist, dass Güter- und Dienstleistungsabkommen getrennt gezählt werden. Allerdings ist es verfehlt, die Diskussion um regionale Integration auf die Frage der Einräumung von Präferenzen für die Partnerländer zu reduzieren.² Der internationale Handel hat sich derart weiterentwickelt, dass Güter und Dienste komplementär gehandelt werden und dass ausländische Direktinvestitionen ebenfalls parallel zum Handel fließen. Vor diesem Hintergrund muss man der Frage nachgehen, ob und inwieweit die existierende Welthandelsordnung zeitgemäß ist. In den Worten des Ökonomen *Richard Baldwin* ist zu fragen, ob die Welthandelsordnung des 20. Jahrhunderts zum Handel des 21. Jahrhunderts passt.

Was ist neu in der Handelspolitik?

Die Weltwirtschaftskrise bewirkte eine Intensivierung der Staatstätigkeit, auch im Außenhandel. Das Vertrauen in den Staat ist trotz des offenkundigen Staatsversagens, das der Krise vorausging, weltweit gestiegen. In den Vereinigten Staaten ist

¹ Unter www.globaltradealert.org findet man einen umfassenden Überblick über die handelspolitischen Maßnahmen in der Welt.

² Vgl. Richard Baldwin, 21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules, WTO Staff Working Paper ERSD-2011-08, Genf 2011.

insbesondere die Subventionierung des Wohneigentums in Verbindung mit dem geldpolitisch verursachten Anstieg der Vermögenspreise als Krisenursache zu nennen. In der Europäischen Union ist es die ungezügelte Staatsverschuldung, die in der Schuldenkrise der EWU ihren vorläufigen Höhepunkt gefunden hat. Die Staatsschuldenkrise ist zwar von der Weltwirtschaftskrise unabhängig, wurde aber von ihr befeuert. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise hat es zahlreiche und anhaltende heimische Kriseninterventionen gegeben: zum Beispiel Haftung für Fremdschulden im Finanzsektor, Konjunkturpakete und Lockerungen der Geldmarktpolitik. Konsens besteht darüber, dass die antizyklische Politik im Jahr 2009 sachgerecht war und in weiten Teilen verantwortungsbewusst durchgeführt wurde – als Beispiel mag in Deutschland die Ausweitung des Kurzarbeitergeldes zur Vermeidung von Entlassungen dienen.

Dennoch dürften die Auswirkungen vieler Staatsingriffe schwerwiegend sein. Zum einen sind die westlichen Industrienationen in nicht gekanntem Ausmaß verschuldet, was die bereits zuvor bestehenden Schwierigkeiten in der Eurozone und den Vereinigten Staaten verschärft. In Europa gab es eine weitere Zuspitzung der Haushaltsprobleme, die in der Staatsschuldenkrise mündeten und auf die die EZB offenbar mit der Monetisierung der Defizite reagieren will, weil in der EWU kaum politische Bereitschaft zu Reformen und Haushaltsdisziplin besteht. Dies dürfte privatwirtschaftliche Spar-, Investitions- und Innovationsanstrengungen behindern; außerdem könnte es wettbewerbseinschränkend wirken.

Zum zweiten – und damit eng verbunden – bestehen handelspolitische Risiken. Die handelspolitischen Reaktionen auf die Weltwirtschaftskrise waren zwar relativ moderat: Die Welt ist nicht in einen „Wie du mir, so ich dir“-Protektionismus gestürzt. So hat laut WTO der Einsatz von Handelschranken, die an der Landesgrenze wirken, nur ein Prozent des internationalen Handels betroffen. Das berücksichtigt jedoch nicht den neuartigen nicht-grenzbezogenen Protektionismus. Dies sind hauptsächlich komplexe inländische Regulierungen, die über die Grenze hinaus wirken und den internationalen Handel benachteiligen. Etliche Interventionen in der Krise können diese Wirkung haben: unklare Bestimmungen auf den Finanzmärkten, die grenzübergreifende Geschäfte beeinträchtigen; Einschränkungen der öffentlichen Auftragsvergabe („buy local“); Industriesubventionen; neue Produkt- und Prozessstandards – einschließlich Umweltstandards zur Förde-

rung erneuerbarer Energien und zur Bekämpfung des Klimawandels.

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse, zum Beispiel Regulierungen, sind undurchsichtiger als Zölle. Sie werden zudem weniger durch WTO-Regeln eingeschränkt und breiten sich dadurch schneller aus. Dies konnte bereits in den 1970er Jahren und Anfang der 1980er Jahre beobachtet werden, als heimische Interventionen zur Bekämpfung externer Schocks zu schleichendem Protektionismus führten. Dies sollte im Interesse auch der Schwellen- und Entwicklungsländer frühzeitig unterbunden werden.

Politik im Würgegriff der Interessengruppen

Immer noch sind die USA und die EU die wichtigsten Akteure im Welthandel, wenngleich ihre Bedeutung schwindet. Dies mag mit ihrem Verhalten zusammenhängen, denn beide verfolgen zurzeit eine defensive Strategie in der Handelspolitik. Wirtschaftliche Schwäche im Inland wird nicht zum Anlass für Reformen und zu einer produktivitätserhöhenden Intensivierung des Wettbewerbs genutzt. In den Vereinigten Staaten ist das Bild recht düster: Die Handelspolitik steht in der Prioritätsliste des Weißen Hauses an einer unteren Stelle. Präsident *Barack Obama* ist nicht in erster Linie ein Verfechter des Freihandels, und er hat einflussreiche protektionistische Kräfte in seiner Umgebung, vor allem die Gewerkschaften. Die derzeitige US-Regierung ist keine treibende Kraft bei Initiativen zur Öffnung der Märkte. Die USA scheinen im Begriff zu sein, ihre führende Rolle im Welthandel aufzugeben. So droht ein globales Vakuum, denn es scheint sich kein angemessener Ersatz zu finden, wenn es um die Öffnung der Märkte und die Stärkung von Handelsregeln geht.

In der Europäischen Union jedenfalls wird man auf absehbare Zeit vergeblich nach diesem Ersatz suchen. Der EU-Binnenmarkt wird durch die Schuldenkrisen der Mitgliedstaaten, das noch immer schlecht funktionierende Bankensystem, den Subventionswettlauf in der Industrie, die erstarrten Arbeitsmärkte, die aufgeblasenen und teils verschwenderischen Wohlfahrtsstaaten sowie die zwischenstaatlichen Uneinigkeiten belastet. Als in den 1970er und 1980er Jahren das letzte Mal eine „Eurosklrose“ zu beobachten war, bestand die Reaktion der europäischen Handelspolitik in steigendem Protektionismus gegenüber Nicht-Mitgliedstaaten der EU. Die negativen Folgen konnte

Europa erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre eindämmen, als der gemeinsame Binnenmarkt vorbereitet wurde. Viele Jahre wurden verschenkt.

Die EU läuft Gefahr, dass sich eine solche Entwicklung wiederholt, obwohl der Außenhandel in Europa heute bedeutender als vor 20 Jahren ist. Dies gilt gerade für Deutschland, das seine Exporte in den Nicht-Euroraum seit Gründung der Währungsunion noch erhöht hat. Die Freihandelsinteressen Deutschlands und anderer großer europäischer Länder werden trotzdem nicht angemessen vertreten, was seine Begründung auch in der fehlenden politischen Unterstützung hat.

Die Ursache dafür ist leicht zu erraten, aber schwer zu belegen: Die organisierten Interessengruppen haben die Politik fest im Griff. Die Wirtschafts- und Außenhandelspolitik in der EU seit 2001 ist nur mithilfe der ökonomischen Theorie der Interessengruppen erklärbar. Stichworte hier sind Agrarpolitik, Bankenrettung, Europäischer Rettungsfonds und die deutsche Abwrackprämie. Diese Maßnahmen und Politiken sind weniger durch ökonomische Vernunft als durch Interessen einzelner Gruppen motiviert. Für die wirtschaftliche Dynamik in Europa ist es wesentlich, dass sich die Politik aus diesem Würgegriff der Interessengruppen befreit. Genau dies wurde vor 20 Jahren mit dem europäischen Binnenmarkt eindrucksvoll vorgeführt. Sowohl nach innen als auch nach außen gab es einen Deregulierungs- bzw. Liberalisierungsschub, die in einen Produktivitätsschub mündeten. Derzeit jedoch ist dies nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Die Weichen stehen in Europa auf Verschleppung des Strukturwandels und langfristige Stagnation.

Weltweit steigender Protektionismus

China zählt nunmehr neben den USA und der EU zu den großen Akteuren im Welthandel. Einerseits hat das Land während der Krise auf einen starken Ausbau des Protektionismus verzichtet, andererseits wurden jedoch auch keine Anstrengungen für Liberalisierungen im Außenhandel und im Bereich der Direktinvestitionen unternommen. Durch das Fehlen von strukturellen Reformen im Inland und durch den schleichenden Protektionismus drohen somit auch in der ferneren Zukunft Spannungen im Außenhandel. Chinas Antwort auf die Krise liegt im Wesentlichen in der Unterstützung des öffentlichen Sektors, wohl auf Kosten der inländischen Privatwirtschaft und der ausländischen multinationalen Unternehmen.

Dies verstärkt Chinas grundsätzliche wirtschaftliche Schwäche, die sich in hoher Sparneigung, Überinvestitionen und einem zu niedrigen Konsum äußern. Gegenwärtig droht China zudem eine erhebliche Abschwächung des Wachstums.

Mit der hohen Sparneigung in China ist ein weiteres politisch ungelöstes Problem der Weltwirtschaft verbunden: die sogenannten globalen Ungleichgewichte. In den Vereinigten Staaten wird oft der Vorwurf erhoben, der chinesische Renmimbi sei deutlich unterbewertet, weshalb die chinesische Wirtschaft mehr exportiere als importiere. Dieser Vorwurf ist nicht gerechtfertigt. Selbst wenn der Renmimbi gegenüber dem US-Dollar von der chinesischen Regierung unterbewertet wäre, ist diese Politik eher geeignet, Inflation zu erzeugen als Exportüberschüsse hervorzurufen. Die Exportüberschüsse sind vielmehr das Resultat der hohen Sparneigung in der chinesischen Wirtschaft. Diese wiederum ist das Ergebnis einer Politik, die zu wenig auf den Konsum setzt und die Löhne der Arbeiter zu gering hält.

Insofern schadet die chinesische Regierung weniger den Vereinigten Staaten, die sich nicht auf Anweisung Pekings verschuldet haben, als vielmehr China selbst. In den Vereinigten Staaten wiederum sind die Leistungsbilanzdefizite das Ergebnis einer geringen Sparneigung in Kombination mit hohen privaten und staatlichen Konsumausgaben. Obwohl diese Logik der US-amerikanischen Administration nicht fremd sein dürfte, könnten die Handelsdefizite China gegenüber eine politische Argumentationsgrundlage für weitere Protektionsmaßnahmen bilden.

Andere große Schwellenländer haben sich auch nach diesem Muster verhalten: Sie haben bereits durchgeführte marktwirtschaftliche Reformen nicht wieder aufgehoben, haben aber gleichwohl weitere Liberalisierungen im Inland ausgesetzt und so mit einer leichten Ausdehnung der protektionistischen Maßnahmen auf die Weltwirtschaftskrise reagiert. Südafrika beispielsweise hat die Zölle auf Textilien im Herbst 2009 erhöht, ohne dabei geltendes Recht zu verletzen. Da die angewandten Zölle auf einige Textilien deutlich unter den Zolllinien lagen, konnte ihre Erhöhung legal vorgenommen werden.

Wo steht die Doha-Runde?

Wenn schon die großen Akteure im Welthandel keine Impulse für eine Liberalisierung des Welt-

handels setzen, stellt sich die Frage, ob die WTO entscheidend eingreifen kann. Skepsis ist angebracht. Seit der Veröffentlichung der Doha-Development-Agenda im November 2001 ist wenig passiert. Im Sommer 2004 gab es eine Vereinbarung zu Agrarsubventionen, die man als Ausnahme und insofern als Durchbruch bezeichnen kann: ein Verbot von Exportsubventionen. Gerade angesichts der seit einiger Zeit wieder steigenden Lebensmittelpreise wäre es geboten, die Planwirtschaft in der Agrarpolitik aufzugeben und die Märkte zu öffnen. Die Beendigung der Exportsubventionen verliert temporär an Dringlichkeit, wenn die Weltmarktpreise stark steigen. Allerdings sind Exportsubventionen immer ein stark verzerrender Eingriff in den Markt.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Vereinbarungen von 2004 Realität werden, ist gering. In der WTO gilt, dass eine einzelne Vereinbarung nur dann umgesetzt wird, wenn das gesamte Abkommen steht sowie alle Details beschlossen und vereinbart sind. Solange es nicht zum Abschluss kommt, ist das Verbot der Exportsubventionen gegenstandslos. Man kann davon ausgehen, dass die Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) den Agrarprotektionismus im Jahr 2012 nicht aufgeben wollen; sie werden Mittel und Wege suchen, selbst dieses enge Ergebnis aus dem Jahr 2004 zu verwässern. Selbst wenn es also zu einem Abschluss kommt, wären dessen Ergebnisse vermutlich sehr bescheiden. Kaum etwas wäre im Kampf gegen den aufkommenden nicht-tarifären Protektionismus erreicht.

Insgesamt sieht es also düster aus. Die Doha-Runde stockt, und um die Reputation der WTO ist es schlecht bestellt. Das im Dezember 2011 abgehaltene Ministertreffen der WTO-Mitglieder, das zugleich das höchste Gremium darstellt, hat wenig gebracht und ist in der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet geblieben. Die Gründe für diese Situation liegen sicherlich auch in der schieren Größe der Organisation mit annähernd 160 unterschiedlichen Ländern. Neben den OECD-Ländern finden sich Schwellenländer und ehemals kommunistische Ökonomien wie Russland und China, wobei gerade China sich offensichtlich – zumindest vordergründig – diszipliniert an die WTO-Regeln hält. Zudem werden die Themen komplexer und die Verhandlungen schwieriger. Je mehr der Zollabbau vorangeschritten ist, desto mehr haben die Protektionisten aller Nationen nach intransparenten und selektiven Instrumenten gesucht. Sie sind

fündig geworden: Die Vielfalt an nicht-tarifären Handelshemmnissen ist groß.

Gibt es Alternativen zur multilateralen Ordnung?

Auf der Suche nach Liberalisierungspotenzialen finden sich immer wieder Initiativen zur Bildung regionaler Handelsblöcke, wobei der Begriff regional irreführend ist. Unter den über dreihundert gültigen Abkommen sind zahlreiche zwischen Ländern, die nicht benachbart sind oder gar auf einem Kontinent liegen. Diese Abkommen zeigen den Willen zur Marktöffnung, werden jedoch seit Jahrzehnten kritisch beobachtet. Folgt man der traditionellen Argumentation im Sinne von *Jacob Viner*, so haben regionale Freihandelsabkommen entgegengesetzte Wirkungen für die Mitglieder und Drittstaaten.³ Letztere leiden unter der Intensivierung des Außenhandels zwischen den Mitgliedern.

Die Intensivierung des Außenhandels innerhalb der Freihandelsregion ist aber nicht in jedem Fall wohlfahrtssteigernd ebendort. Neben der Handelsschaffung durch den Abbau der Handelshemmnisse beeinträchtigt Handelsumlenkung, das heißt die Umlenkung von vorteilhaftem Handel mit Drittländern zu den Mitgliedsländern, die Wohlfahrt der Mitglieder. Diese Erkenntnisse legen einen skeptischen Blick auf bilaterale Abkommen nahe, der dadurch unterstützt wird, dass viele Freihandelszonen mit komplizierten Ursprungsregeln zur Verhinderung der Handelsablenkung, das heißt der Einfuhr von Waren in die Freihandelszone über das Mitgliedsland mit den jeweils niedrigsten Barrieren, bestehen. Je mehr Freihandelszonen ein Land angehört, desto mehr – wöglichlich sehr unterschiedliche – Ursprungsregeln gelten für die Unternehmen.

Gegen diese Sicht der Dinge gibt es allerdings berechtigte Einwände, weil sich die Struktur des Außenhandels in den vergangenen Jahren grundlegend gewandelt zu haben scheint.⁴ Anstatt dass vollständig in einem Land hergestellte Fertigprodukte international getauscht werden, besteht der Außenhandel heute aus ausgefeilten internationalen Wertschöpfungsketten. Häufig wird ein Produkt auf unterschiedlichen Produktionsstufen mehrfach zunächst importiert, dann exportiert und anschließend wieder importiert. Diese Ströme

³ Vgl. Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, New York 1950.

⁴ Vgl. Richard Baldwin, a. a. O.

sind nicht auf bilaterale Freihandelszonen beschränkt, sondern wechseln zwischen den Zonen. Protektion und Diskriminierung können da nur schaden, weil die Exporte in der nächsten Stufe behindert sind; man könnte von einer unbeabsichtigten Zolleskalation sprechen.

Hinzu kommt, dass diese Form der Produktion mit einem Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen einhergeht. Es muss also auch Investitionsschutzregeln geben, die wiederum erhöhte Disziplin der Mitglieder einer Freihandelszone erfordern. Die empirische Literatur zeigt, dass Handelsumlenkung in der jüngeren Vergangenheit seltener auftritt, also die Diskriminierung von Drittstaaten abnimmt. Deshalb spricht *Baldwin* auch davon, dass der alte Konflikt zwischen Multilateralismus und Bilateralismus nicht mehr in der bisherigen Form existiert.⁵ Damit verliert auch die Frage an Bedeutung, ob regionale Integration ein Treiber oder ein Hindernis der multilateralen Ordnung ist. Beides scheint mittlerweile komplementär zu sein.

Zum Sinn des freien Außenhandels

Aus dem Grund mehren sich die Stimmen, die verlangen, die Doha-Runde in ihrem Absolutheitsanspruch aufzugeben und stattdessen einzelne Themen voranzutreiben, wenn sich andere nicht realisieren lassen.⁶ Thematische Abkommen, zum Beispiel über die Öffnung der Agrarmärkte, wären ein echter Fortschritt. Vor allem gilt es, den Marktzugang für Agrarprodukte aus Entwicklungsländern in die Märkte der Schwellenländer und der OECD-Länder zu verbessern. Nur unter einer dauerhaft glaubwürdigen marktwirtschaftlichen Ordnung der weltweiten Agrarmärkte werden die Anreize gesetzt, um Potenziale der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern zu nutzen. Dies gilt umso mehr, als dass die Doha-Runde vor bald zehn Jahren als Entwicklungsrunde begann. Ihr erfolgreicher Teil-Abschluss wird unwahrscheinlicher, aber nicht weniger wichtig.

Vielleicht sollte man sich in der gegenwärtigen Krise der Doha-Runde nochmals vor Augen führen, welchen Sinn eine multilaterale Handelsordnung hat. *Jan Tumlir*, der langjährige, inzwischen

verstorbene Chefökonom des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) hat die einzig sinnvolle Begründung für gegenseitige Zugeständnisse im Handel, also Vereinbarungen zum Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelsbarrieren, darin gesehen, dass Regierungen mithilfe ausländischer Handelspartner ihr Sklavendasein den nationalen Interessengruppen gegenüber beenden. Eine im gesamtwirtschaftlichen Interesse handelnde Regierung würde diesen Abbau selbständig betreiben, jedoch ist ein solches Interesse politisch oftmals nicht rational.

Die Regierungen müssen wieder eine Langfristspektive einnehmen und kurzfristige Einzelinteressen nicht mit gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrt verwechseln. Das ist nicht einfach, die Welt Handelsorganisation kann dabei unterstützen. Das nächste Ziel ist daher die Entwicklung in Richtung einer Post-Doha-Agenda, die sich mit den tatsächlichen Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts – insbesondere der Überwindung der Blockadehaltung organisierter Interessen – befasst. Um die WTO wieder zu aktivieren, muss das Führungsvakuum, das durch die USA, die EU und einige wichtige Schwellenländer hinterlassen wurde, beseitigt werden.

Zur Rolle der Schwellenländer in der Handelspolitik

Kann die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) hierbei eine Hilfe sein? Skepsis ist angebracht. Bisher erwies sie sich als ineffektiv in Bezug auf die Handelspolitik. Dennoch gibt es Lichtblicke. Im Seoul-Consensus, dem Abschlussdokument des G20-Gipfels im November 2010 in Korea, ist der Abschluss der Doha-Runde genauso verankert wie die Beseitigung der globalen Ungleichgewichte sowie die Beendigung der Lebensmittelknappheit für die Armen. Diesen Zielen kann uneingeschränkt zugestimmt werden. Wege zu diesen Zielen werden allerdings nicht genannt, eine bindende Verpflichtung der Mitglieder gibt es ebenfalls nicht. Bestenfalls kann die G20 unter diesen Umständen als ein nützliches Diskussions-Forum dienen.

Wenn es schlecht läuft, werden die kommenden Beschlüsse so ausgelegt, dass der Welthandel weiter eingeschränkt wird. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Beseitigung der Handelsbilanzdefizite durch den Aufbau von Handelsbarrieren angegangen würde oder die Sicherstellung der Ernährung durch verstärkte Anwendung

⁵ Vgl. ebenda.

⁶ Vgl. Richard Baldwin/Simon J. Evenett, Next Step for the Doha-Round: Introducing a New eBook, www.voxeu.org vom 28. Mai 2011; ohne Verfasser, Boxed in. Global Trade Has Turned down Sharply this Year. The Outlook Is Pretty Bleak, too, in: *The Economist* vom 8. September 2012.

planwirtschaftlicher Methoden erreicht werden sollte. Allgemein akzeptierte Ziele würden dann mit weiteren Entwicklungshemmnissen für viele arme Menschen in den Entwicklungsländern konterkariert.

Noch besteht aber Hoffnung für den Multilateralismus. Es liegt nicht nur im Interesse des Westens, den Welthandel weiter zu liberalisieren. Gerade die Schwellenländer, die in der G20 Mitglieder sind und die – zu Recht – mehr Mitsprache in der globalen Gemeinschaft fordern, sollten großes Interesse an offenen Märkten haben. Sie werden in der Welt nur dann ernst genommen werden, wenn sie wesentliche Schritte zur Verbesserung der internationalen Ordnung initiieren. Es nützt niemandem, wenn die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) Marktöffnung im Westen fordern, aber selber keine Angebote machen. Das Gleiche gilt für Entwicklungsländer.

Durch eine konzertierte Aktion mit konkreten Angeboten für Marktöffnung kann der Westen unter Druck gesetzt werden.⁷ Denn die mittelfristige Aufgabe besteht darin, die Liberalisierungsmaßnahmen in den Bereichen Handel und ausländische Direktinvestitionen in Verbindung mit nationalen Strukturreformen wieder aufzunehmen.

Klar ist, dass dies in erster Hinsicht eine Angelegenheit für unilaterale Maßnahmen der Regierungen und den Standortwettbewerb unter diesen ist. Durch internationale politische Kooperation im Rahmen der WTO und der G20 kann dies unterstützt werden, jedoch sollte davon nicht allzu viel erwartet werden. Es sei denn, die Schwellenländer ergreifen die Initiative zur Ingangsetzung global wirkender Mechanismen.

Die Handelspolitik ist ein Spiegel der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu Beginn dieser Dekade – es droht nach den durchaus sinnvollen Kriseninterventionen nun ein Rückfall in eine Phase des Protektionismus mit unausgereiftem Keynesianismus. Heute scheint wieder ein tief sitzender, empirisch jedoch nicht gestützter Glaube in die Fähigkeit und das Wissen staatlicher Instanzen zu bestehen. Leider ist die Qualität der staatlichen Aufgabenerfüllung nicht mitgewachsen; viele staatliche Ausgaben und Aktivitäten dienen Interessengruppen. Somit hängt die nahe Zukunft der Handelspolitik auch davon ab, inwieweit es gelingen kann, das unheilvolle Zusammenspiel organisierter Interessen und staatlicher Bürokratien zu unterbrechen. Die weitere Liberalisierung bzw. eine Umkehr vom Weg in den versteckten Protektionismus ist nicht der einzige, aber ein wichtiger Baustein für den Weg aus der Weltwirtschaftskrise. ■

⁷ Vgl. Andreas Freytag/Sebastian Voll, Protektionismus in der Krise? – Die Chance für die Schwellenländer, endlich ernst genommen zu werden, in: Wirtschaftsdienst, 2009, Heft 3, Seiten 167–171.

Kuba auf der Suche nach einem eigenen Reformweg

Dr. Uwe Optenhögel

Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung für Kuba in Santo Domingo (Dominikanische Republik)

Der Mythos des „tropischen Sozialismus“ ist verblasst. Dieser Erkenntnis verschließt sich inzwischen auch die kubanische Regierung nicht mehr. Erstmals seit dem Ende des Ostblocks beschreitet Kuba einen Reformweg, der das Modell einer zentral gelenkten Staatsverwaltungswirtschaft ernsthaft zu ändern versucht.

Einerseits hört man von wirtschaftlichen Reformen und Aufbruch in Kuba: Privatpersonen können heute dort Autos kaufen und verkaufen, eine kleine Firma mit Angestellten gründen, langfristig Land für die landwirtschaftliche Produktion pachten und Immobilien erwerben oder verkaufen. Sowohl Genossenschaften als auch private Produzenten dürfen ihre erzeugten Nahrungsmittel direkt, das heißt unter Umgehung der staatlichen Vermarktungsagentur, an den Staat oder den Tourismussektor verkaufen.

Andererseits erhöhte die Regierung Anfang September die Zölle auf Kleinimporte, die als Post- oder Geschenksendungen von im Ausland lebenden Kubanern oder als Handgepäck bei Flügen in relativ großen Mengen ins Land kamen. Dieser inoffizielle Importweg bildete zu einem guten Teil das Rückgrat des Schwarzmarktes, ohne den der kubanische Alltag kaum zu organisieren ist. Darüber hinaus ist er eine wichtige Versorgungsquelle für den gerade erst aufkeimenden Privatsektor im Hinblick auf Güter, die der offizielle Markt nicht bereitzustellen in der Lage ist. Der Unmut in der Bevölkerung ist daher groß. Derartige Maßnahmen tragen ebenso wenig zum Vertrauen in die Politik bei wie die anfänglich hohen Steuersätze für die neuen Selbständigen.

Begleitet werden die widersprüchlichen Signale von Meldungen über Stromausfälle, die weite Teile der Insel über Stunden lahmlegten, oder von dem Gerücht, dass in Havanna 70 Prozent des Wassers nicht am Wasserhahn der Konsumenten ankommen, sondern vorher in den maroden Leitungen versickern.

Die Langlebigkeit des tropischen Sozialismus

Diese Meldungen illustrieren die vielschichtige Herausforderung, vor der Präsident *Raúl Castro* und seine Regierung stehen, seit sie sich entschlossen haben, die erfolglose Planwirtschaft sowjetischer Prägung umzubauen. Im kubanischen Jargon spricht man nicht von Reformen, sondern von „Aktualisierung des Wirtschaftsmodells“. De facto handelt es sich aber um die Suche nach einem neuen Wirtschaftsmodell. Dass ernsthafte Reformanstrengungen in Kuba erst fast ein Vierteljahrhundert nach dem Fall des Eisernen Vorhangs einsetzen, ist im Westen lange mit Unverständnis betrachtet worden. Anders als erwartet, ist der tropische Sozialismus im Gefolge des Niedergangs der Sowjetunion nicht zusammengebrochen, und auch das inzwischen 50 Jahre andauernde US-Embargo hat Kuba nicht in die Knie zwingen können. Die Insel hat zwar eine harte Zeit hinter sich. Sie hat sich aber ihre nationale Souveränität bewahrt und so weiterhin die Chance, ihren Übergangsprozess selbst zu steuern. Und das ist derzeit die oberste politische Maxime in Havanna.

Die Langlebigkeit des kubanischen Sozialismus macht zum einen deutlich, dass er gesellschaftlich und politisch nicht einfach eine Kopie Osteuropas ist. Kuba ist nicht halb so katholisch wie Polen. Die kubanischen Gewerkschaften sind nach wie vor der intakte Transmissionsriemen der Partei in den Betrieben, aber keine patriotische Massenbewegung mit eigenen Ideen wie die „Solidarność“ der 1980er Jahre in den ehemaligen Ostblockstaaten. In Havanna ist weder ein charismatischer Arbeiterführer vom Schlage *Lech Wałęsas* noch ein Anwalt der Bürgerrechte vom Format eines *Václav Havel* in Sicht.

Desweiteren – und das ist im Westen übersehen worden – genoss die Führung *Fidel Castros* und seiner „comandantes“ nach der Revolution für lange Zeit hohe Legitimität. Ihre Revolution ermöglichte einer ganzen Generation von Kubanern erstmalig den Zugang zu Bildung, Kultur, Gesundheit und Altersversorgung. Seine besten Jahre erlebte das Modell in den 1980er Jahren, als Kuba einen bescheidenen Wohlstand erreichte, was den Mythos des kubanischen Sozialstaats in einem Entwicklungsland begründete. Damit und mit seinem erfolgreichen Internationalismus wurde Kuba zur Referenz für die Dritte Welt und für weite Teile der Linken weltweit.

Sogar die katholische Kirche, die durch den kompromisslosen Atheismus der bärtigen Revolutionäre über Jahrzehnte ein Schattendasein auf der Insel führte, erkennt heute die Legitimität des kubanischen Sozialismus an. Sie zeigt Interesse an einem Erfolg der Reformen und arbeitet mit der Regierung *Raúl Castros* zusammen. Wie der Kardinal von Havanna, *Jaime Ortega*, in Gesprächen mit westlichen Politikern immer wieder betont, gilt der kubanische Sozialismus der katholischen Kirche als das Ergebnis eines vom Volk getragenen Kampfs um nationale Unabhängigkeit und somit als identitätsstiftend – anders als in Mittel- und Osteuropa, wo er 1945 auf den Panzern der Roten Armee anrollte.

Allerdings hatte die Aufrechterhaltung des Sozialismus alten Stils nach 1990 einen hohen Preis. Die Kosten werden erst jetzt im Angesicht ernsthafter Reformversuche in ganzer Höhe deutlich. Und es wird auch klar, dass die heutigen Reformanstrengungen unter bedeutend schwierigeren Bedingungen ablaufen, als es Anfang der 1990er Jahre der Fall gewesen wäre. In den mehr als 20 Jahren nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich unter der Oberfläche machtpolitischer Stabilität Wirtschaft und Gesellschaft in Kuba radikal verändert.

Das ökonomische Erbe der 1990er Jahre wiegt schwer

Zwischen 1990 und 1993 schrumpfte das kubanische Sozialprodukt um mehr als ein Drittel, der Außenhandel ging um 80 Prozent zurück. Die Industrieproduktion kam mit Kapazitätsauslastungen von zehn bis 20 Prozent fast zum Erliegen. Selbst Grundnahrungsmittel wurden knapp: Nach offiziellen Angaben reduzierte sich der durch-

schnittliche Kalorienverbrauch der Bevölkerung zwischen 1989 und 1993 um ein Drittel.

Im Rahmen der Arbeitsteilung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ war Kuba darauf festgelegt, Zucker sowie andere Nahrungsmittel und Rohstoffe zu liefern. Als die sozialistische Wirtschaftsgemeinschaft und die sowjetischen Subventionen wegbrachen, war schnell klar, dass die kubanische Ökonomie vollständig umgebaut werden musste. Diese Aufgabe übertrug *Fidel Castro* seinem Bruder und damaligen Verteidigungsminister *Raúl* und dessen „Forcas Armadas Revolutionarias“ (FAR). Die erfolgreiche Erledigung dieser Mission markierte den Einstieg des kubanischen Militärs in die Wirtschaft, und zwar in die modernen, außenhandelsrelevanten Sektoren.

Seitdem haben die FAR ihren Einfluss auf die Ökonomie ausgeweitet und sind heute die treibende Kraft hinter den Reformen. Seinerzeit gelang es, den Zusammenbruch abzuwenden, jedoch konnten die neu aufgebauten Wirtschaftssektoren Tourismus, Nickelexport sowie – in gewissem Umfang – Gesundheitsdienstleistungen und Biotechnologie nicht so weit entwickelt werden, dass sie den Devisenbedarf des Landes decken. Seit Jahren lebt Kuba mit einem strukturellen Außenhandelsdefizit, mit hohen Auslandsschulden und – dadurch bedingt – mit einer Liquiditätsklemme des Staates.

Im Zuge dieser Neuorientierung wurden die traditionellen Wirtschaftssektoren vernachlässigt. Mittlerweile hat die Insel eine Wirtschaftsstruktur, in der die „produktiven“ Sektoren nur knapp ein Viertel der Wertschöpfung ausmachen, der Dienstleistungssektor hingegen über drei Viertel.¹ Kubanische Ökonomen sprechen von einer „dysfunktionalen Tertiarisierung“,² die die zukünftige Entwicklung der Ökonomie bedroht. Seit Anfang der 1990er Jahre ist die Volkswirtschaft nicht in der Lage, die notwendige Kapitalerneuerung, also die Grundlage ihrer Existenz zu gewährleisten. Die Bruttoanlageinvestitionen machten 2007 nur noch 13,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus.³ Das entspricht der Hälfte des Wertes von 1989 und

1 Vgl. Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Panorama Económico y Social 2007*, Havanna 2008.

2 Pedro Monreal (2007), *Industrial Policy and Clusters in Cuba*, in: Jorge I. Domínguez/Omar Everleny Pérez Villanueva/Lorena Barbería (Hrsg.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, 2008.

3 Vgl. Carmelo Mesa Lago, *La economía cubana en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl*; Documento de Trabajo, No 19/2008, Real Instituto Elcano.

etwa der Hälfte dessen, was kubanische Ökonomen als notwendig ansehen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Auch im regionalen Vergleich lag Kuba weit unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von circa 20 Prozent.⁴

Kubas Abhängigkeit von Venezuela

An dieser Entwicklung änderten auch die von *Fidel Castro* akquirierten Subventionen nichts, die nach der Machtübernahme *Hugo Chavez'* in Venezuela Ende der 1990er Jahre einsetzten. Diese Hilfen hielten lediglich die marode Planwirtschaft am Leben und lieferten der kubanischen Führung die Gelegenheit, die vergleichsweise moderaten Liberalisierungen vom Anfang des Jahrzehnts aus ideologischen Gründen wieder zurückzunehmen – die Partei malte das Gespenst einer neuen Bourgeoisie an die Wand. Trotz der traumatischen Erfahrungen aufgrund der Abhängigkeit von der Sowjetunion nach deren Zusammenbruch schätzte *Fidel Castro* die Gefahren weiterer Liberalisierungen offenbar höher ein als den Preis, den man für eine neue Abhängigkeit – dieses Mal von *Hugo Chavez'* Öl-Renten-Ökonomie – zu zahlen bereit war.

Wie zu Zeiten der Sowjetunion, als Kuba mit dem Erlös aus dem Wiederverkauf geschenkten sowjetischen Öls seinen Devisenhaushalt aufbesserte, wird heute das venezolanische Öl für denselben Zweck genutzt. Experten gehen davon aus, dass ein signifikanter Anteil des kubanischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf diese Weise von Venezuela finanziert wird; genaue Angaben dazu gibt es nicht. Fest steht aber, dass das venezolanische Engagement über die Jahre gewachsen ist. Es hat aber noch nicht die Dimension der damaligen Subventionen aus der Sowjetunion und den anderen Ostblockstaaten erreicht, die bis zu 22 Prozent des kubanischen BIP ausmachten.

Würde die Unterstützung durch Venezuela über Nacht wegfallen, würde sich Kubas ohnehin angespannte Wirtschaftslage weiter verschlechtern. Und ob man sich eine Neuauflage der „Sonderperiode in Friedenszeiten“, wie die erste Hälfte der 1990er Jahre nach dem Ende der Sowjetunion in Kuba genannt wurde, leisten kann, darf bezweifelt werden. Damals hatte man etwas zuzusetzen, heute sind sowohl die politischen Legitimationsreser-

ven als auch die ökonomische Substanz aufgebraucht.

So erweist sich die selbstgewählte Abhängigkeit von Venezuela im Nachhinein als schwere Hypothek. Kuba macht nach einem verlorenen Jahrzehnt heute da weiter, wo es Ende der 1990er Jahre aufgehört hatte. Doch inzwischen sind die Ausgangsbedingungen bedeutend schlechter: Das Land ist weitgehend deindustrialisiert, es gibt kaum noch intakte Wertschöpfungsketten, kaum horizontale Verflechtungen bzw. funktionale Arbeitsteilung zwischen Wirtschaftssektoren, die Produktivität ist weiter gesunken, die Infrastruktur weiter verfallen, die Korruption gestiegen.⁵ Und ohne den Schwarzmarkt ist das Alltagsleben für die Kubaner kaum zu bewältigen.

Zwei Währungen und ein verdrehtes Lohngefüge

Vor dem Hintergrund dieser Wirtschaftslage ist es nicht verwunderlich, dass die sozialen Dienstleistungen, einst der Stolz der Revolution, nicht mehr bezahlbar sind und zusehends schlechter werden. Dabei hält die Regierung *Raúl Castros* an einer ambitionierten Sozialpolitik fest. So ist in den vergangenen Jahren der Anteil der Sektoren Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit am BIP weiter gestiegen. Angesichts der insgesamt niedrigen Wirtschaftsleistung reicht diese Prioritätensetzung aber nicht aus, um die Standards zu halten.

Aus Sicht der Beschäftigten und Rentner mündete der Umbau der kubanischen Wirtschaft nach dem Zusammenbruch des Ostblocks in einen dramatischen Kaufkraftverlust, von dem man sich bis heute nicht erholt hat. Das wirtschaftspolitische Instrumentarium dazu lieferte die Notenpresse. Zwischen 1990 und 1993 erreichte die Inflation bis zu 183 Prozent, was bei konstant gehaltenen Löhnen und Renten einer individuellen Enteignung zugunsten der Aufrechterhaltung der Staatsbetriebe und der kollektiven Sozialleistungen gleichkam.⁶

Die gleichzeitige Dollarisierung der Ökonomie mündete 2004 in das bis heute funktionierende duale Währungssystem. Die doppelte Währung

4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balanza preliminar de las economías de América Latina y el Caribe (2003–2007)*, Santiago.

5 Vgl. Esteban Morales, *Corrupción: ¿la verdadera contrarrevolución?*, Unión de Escritores y Artistas de Cuba, 2010 (www.uneac.org.cu).

6 Für eine detaillierte Analyse vgl. Pavel Vidal Alejandro, *Desafíos monetarios y financieros*, in: Pavel Vidal Alejandro/Omar Everlery Pérez Villanueva (Hrsg.), *Miradas a la economía cubana*, La Habana 2012.

wurde zum wesentlichen Ausgangspunkt sozialer Differenzierung. Da die Gehälter auf Kuba im mit niedriger Kaufkraft ausgestatteten kubanischen Peso gezahlt werden, aber ein Großteil der Güter des täglichen Bedarfs in der konvertiblen Währung CUC gehandelt wird, geht es Kubanern, die Zugang zu Devisen haben, weitaus besser als denjenigen, denen dieser Zugang verwehrt bleibt. Hinzu kommt, dass der kubanische Peso stark an Wert eingebüßt hat. Im Jahr 2010 verfügte der Reallohn gerade noch über 27 Prozent des Wertes von 1989.⁷ Der Zugang zur Hartwährung ergibt sich über Remittenten von Kubanern in der Diaspora oder durch Verbindungen zu den entsprechenden Wirtschaftssektoren, wie Tourismus und Außenhandel. In der Regel übersteigen die Zusatzeinkünfte aus „remesas“ und aus informeller oder privatwirtschaftlicher Tätigkeit das reguläre Einkommen erheblich.

Damit wird bezahlte Lohnarbeit zunehmend unbedeutender. Das System setzt also falsche Anreize. Die Tatsache, dass ein Kellner, ein Taxifahrer oder eine Reinigungskraft in einem Touristenhotel ein Vielfaches vom Lohn eines Arztes oder Lehrers verdient, führt zur Umkehrung der kubanischen Sozialpyramide. Vor diesem Hintergrund fragen sich viele Jugendliche, ob sich eine gute Ausbildung überhaupt lohnt, da man mit Schwarzmarktgeschäften viel höhere Einkommen erzielen kann. Und immer mehr hoch qualifizierte Fachkräfte wandern in Bereiche ab, in denen gute Verdienste locken.

Wechsel des Politikstils in Kuba

Mit der Ineffizienz der Wirtschaft haben sich Regierung und Volk voneinander entfremdet. Die ökonomische Misere untergräbt den Pakt, der Kuba über Jahrzehnte zusammengehalten und politisch stark gemacht hat: den postrevolutionären Pakt zwischen Elite und Volk, der politische Loyalität gegen nationale Unabhängigkeit, sozialen Schutz und die Abschaffung der Armut eintauschte. Die Generation, die die Revolution miterlebt und davon profitiert hat, stirbt aus. Und der jungen Generation bietet die unproduktive Planwirtschaft weder eine Arbeits- noch eine Konsumperspektive. Das ist einer der Gründe, warum junge Kubaner in großer Zahl emigrieren oder zumindest davon träumen. Die Generation der unter 30-Jährigen hat die goldenen 1980er nicht bewusst erlebt. Sie kennt im Wesentlichen

die prekären Lebensverhältnisse während und nach der „Sonderperiode in Friedenszeiten“ Anfang der 1990er Jahre. „Ich lebe eine Utopie, die nicht die meine ist“,⁸ ist die weitverbreitete Wahrnehmung dieser Generation. Die Bindung an die Revolution ihrer Eltern verliert sich, und die Loyalität zum Regime schwindet.

Unter der Oberfläche machtpolitischer Stabilität haben sich seit 1990 die vormals homogenen sozialen Strukturen verändert.⁹ Hatte doch *Fidel Castro* selbst den berühmten Satz von *Karl Marx* aus der Kritik des Gothaer Programms als Maßstab propagiert: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen.“ Für die Revolutionsgeneration war diese Maxime identitätsstiftend. Inzwischen hat sie jedoch ihre Glaubwürdigkeit verloren. Heute gibt es in Kuba wieder soziale Exklusion. Wer keinen Zugang zur konvertiblen Währung hat, läuft Gefahr, in Armut abzurutschen. Davon sind vor allem die wachsende Gruppe alleinstehender alter Menschen, Alleinerziehende und Afrokubaner betroffen. Gleichzeitig wird die individuelle Herkunft für den Bildungserfolg zunehmend wichtiger.

Während man die Krise der frühen 1990er Jahre als Folge der Auflösung des sozialistischen Blocks und damit als von außen induziert interpretiert hatte, wird der gegenwärtige Zustand als Folge des ineffizienten Wirtschaftsmodells gesehen. Keiner drückt das drastischer aus als der Präsident selbst, etwa bei seiner Rede vor der kubanischen Nationalversammlung im Dezember 2010, als er warnte: „Entweder wir ändern uns, oder wir gehen unter.“ Die Regierung räumt eigene Fehler ein und konzentriert sich darauf, weitere zu vermeiden. Vorbei sind auch die Zeiten, in denen kubanische Offizielle jedes Problem auf der Insel mit dem US-amerikanischen Embargo rechtfertigten.¹⁰

Hinzu kommt ein Regierungsstil *Raúls*, der sich von dem seines Bruders *Fidel* unterscheidet. Das

8 Vgl. die Hörfunksendung im Deutschlandfunk von Peter B. Schumann mit dem Titel „Ich lebe eine Utopie, die nicht die meine ist“. Eine Lange Nacht der kubanischen Dissidenz, Deutschlandradio Kultur, 1. September 2012.

9 Nimmt man den Gini-Index zur Messung der Einkommensverteilung, ergibt sich für Kuba: Er stieg von 0,24 Ende der 1980er Jahre auf circa 0,38 Ende der 1990er Jahre und wird heute auf circa 0,50 geschätzt (offizielle Berechnungen gibt es nicht). Damit nähert man sich wieder dem Durchschnitt Lateinamerikas.

10 Das US-Embargo erfüllt seit geraumer Zeit für Kuba eine paradoxe Doppelfunktion. Es fügt dem Land wirtschaftspolitisch erheblichen Schaden zu und engt seinen Handlungsspielraum ein. Gleichzeitig wirkt es politisch stabilisierend. Denn es bietet die Chance, das Feindbild des übermächtigen imperialistischen Nachbarn im Norden zu kultivieren, gegen den man sich nur mit revolutionärer Disziplin und Einigkeit zur Wehr setzen kann.

7 Vgl. ebenda.

letzte Jahrzehnt der Regierung *Fidels* war von Tendenzen einer De-Institutionalisierung der Politik geprägt. Das betraf sowohl die Partei als auch den Staat. Unter dem Motto „die Schlacht der Ideen“ kehrte *Fidel* zu einer Art Kampagnenpolitik zurück, die die Schaffung von Parallelstrukturen mit Elementen der Massenmobilisierung verband und damit die formalen Strukturen aus Partei und Staat umging. De facto wurde Kuba in dieser Zeit mehr von einer kleinen Beratergruppe um den „comandante“ regiert als von der Regierung und ihrer Administration. Dieses extrem zentralistische Modell beinhaltete ein hohes Maß an Intransparenz, Ineffizienz und Unberechenbarkeit.

Raúl hat mit diesem System Schluss gemacht und einen kollektiveren Führungsstil eingeführt. Die staatlichen Institutionen wurden wieder in ihre Funktionen eingesetzt. Damit wurde ihnen wieder die Verantwortung für die Ergebnisse der Politik übertragen. Begleitet wird dieser Prozess von einer vorsichtigen Dezentralisierung von Entscheidungen in der Administration und in die Regionen. Dabei hat *Raúl* zwar keine Gelegenheit ausgelassen, darauf hinzuweisen, dass die kommunistische Partei verfassungsgemäß wieder ins Zentrum der kubanischen Politik rücken muss. Eine genauere Betrachtung der politischen Praxis lässt allerdings an der proklamierten eindeutigen Führungsrolle der Partei Zweifel aufkommen. Die vollzogene Re-Institutionalisierung scheint eher von einer Mischung aus staatlichen, militärischen und Parteistrukturen geprägt zu sein.

Auf der Suche nach einem nachhaltigen Entwicklungsmodell

Nach monatelangen öffentlichen Diskussionen verabschiedete der VI. Parteitag der Kommunistischen Partei Kubas im April 2011 die „Leitlinien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik“. Dieses Dokument stellt einen politischen Handlungsplan für die Suche nach einem nachhaltigeren Entwicklungsmodell dar. Zur Debatte steht eine neue Balance zwischen Staats-, Genossenschafts- und Privatsektor. Kuba beschreitet den Weg zu einer gemischten Wirtschaft. Dabei wird kein Zweifel daran gelassen, dass die Reformen den Sozialismus retten und ihn nicht schwächen oder abschaffen sollen. Der überwiegende Teil der Ökonomie soll auch in Zukunft planwirtschaftlich organisiert werden, die wichtigsten Produktionsmittel bleiben staatlich. Das Leitmotiv der Reformen ist der Abschied von einem paternalistischen Staat.

Privatisierungen in den Bereichen Handwerk und Kleingewerbe sowie die private Produktion und Vermarktung von Nahrungsmitteln auf langfristig vom Staat verpachtetem Land sollen die Wende bringen. Die großen Staatsbetriebe sollen mehr Autonomie bei der Unternehmensführung bekommen. Flankierend wird der Genossenschaftssektor gestärkt, und Subventionen wie zum Beispiel Lebensmittelkarten und Kantinen in Staatsbetrieben werden abgebaut. Bereits im Vorfeld der Leitlinien hatte es einzelne Neuerungen mit struktureller Wirkung gegeben. So wurde das Rentenalter von 60 auf 65 Jahre heraufgesetzt. Es wurde eine Art „Rechnungshof“ eingerichtet, der nicht nur das Finanzgebahren der staatlichen Verwaltung und Betriebe überwacht, sondern sich auch mit einigem Erfolg der Bekämpfung der Korruption widmet.¹¹

Die Umsetzung der auf dem Parteitag beschlossenen Leitlinien wurde auf dem Arbeitsmarkt begonnen, der durch massive Unterbeschäftigung und niedrige Arbeitsproduktivität gekennzeichnet ist.¹² Bis April 2011 sollten 500 000 Staatsbedienstete „freigesetzt“ werden, bis 2015 soll die Zahl auf 1,3 Millionen steigen – angesichts einer Erwerbsbevölkerung von 4,9 Millionen sind das ehrgeizige Ziele. Die „freigesetzten“ Arbeitskräfte sollen die Lohnkosten senken, die extrem niedrige Arbeitsproduktivität in den Staatsbetrieben soll gesteigert werden. Der neu zu schaffende Privatsektor und die Kooperativen sollen die Arbeitskräfte aufnehmen und das Dienstleistungs- und Warenangebot verbessern. Durch ihre Steuerzahlungen sollen die neuen Selbständigen zur Verbesserung der Staatsfinanzen beitragen. In der Landwirtschaft sollen die Maßnahmen zu einer schnellen Erhöhung der Produktion führen, um ebenso schnell die Importe landwirtschaftlicher Produkte – Kubas Importquote liegt bei circa 80 Prozent – zu substituieren und dem Staat dadurch finanziellen Spielraum zu verschaffen.

Dieser Reformschritt auf dem Arbeitsmarkt blieb bereits in den Ansätzen stecken. Selbst kubanischen Experten war unklar, wo das zukünftige Heer der Arbeitssuchenden unterkommen sollte. Die Liste der für die Selbständigkeit freigegebenen

11 Im Jahresbericht 2011 von Transparency International wird das Engagement der kubanischen Regierung gegen Korruption gewürdigt: Kuba stieg im Ranking von Platz 69 auf 61.

12 Vgl. zum Zusammenhang zwischen Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Produktivität in Kuba die ausgezeichnete Analyse von: Carmelo Mesa-Lago, El desempleo en Cuba: de oculto a visible. ¿Podrá emplearse el millón de trabajadores que será despedido?, in: Espacio Laical 4/2010 (<http://espaciolaical.org/contens/24/5966.pdf>).

nen Berufe erweckte zunächst den Eindruck, als stamme sie aus dem 19. Jahrhundert; sie wird nun allmählich für moderne Berufe erweitert. Die Hindernisse für einen Erfolg dieses Reformabschnitts liegen in der Umsetzung begleitender bzw. vorbereitender Schritte, die ein Funktionieren der neuen Mikro- und Kleinunternehmen erst ermöglichen. Dazu zählen Maßnahmen wie zum Beispiel der Aufbau von Kreditlinien, Regelungen zu Steuern und Sozialabgaben, Import- und Exportbestimmungen und eine Strukturreform im Bankensystem. Der Prozess geht dennoch weiter, allerdings wesentlich langsamer als geplant. Verlässliche Daten dazu sind bislang nicht verfügbar. Nach Angaben der Gewerkschaften waren 2011 circa 800 000 Beschäftigte von Umstrukturierungsprozessen betroffen.

Erfolgreicher verläuft dagegen der Ausbau von Handwerk und Kleingewerbe bzw. Dienstleistungen. Nach offiziellen Angaben ist die Zahl der „Beschäftigten auf eigene Rechnung“ von circa 145 000 in 2008 auf circa 360 000 bis 380 000 Ende 2011 gestiegen. Bis 2015 soll der Sektor nach den Vorstellungen der Regierung etwa 35 Prozent der Beschäftigung und einen ähnlich großen Anteil an der Wertschöpfung des Landes ausmachen.

Zieht man eine Zwischenbilanz der bisherigen „Aktualisierungen“, fällt auf, dass sie eher einem Muster von „trial and error“ als einem Masterplan folgen. Ein weiteres Merkmal ist ihre langsame Umsetzung, bei der das Motiv politischer Kontrolle den Aspekt der Freisetzung von Initiative zu dominieren scheint. Ob man sich den Luxus leisten kann, die Reformen in den Worten *Raúl Castros* „sin prisa, pero sin pausa“ – ohne Hast, aber ohne Pause – voranzutreiben, wird die Realität zeigen. In gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten schlugen sich die Maßnahmen bis 2011 noch nicht nennenswert nieder. Diese lagen für die vergangenen Jahre bei 2,5 bis drei Prozent. Damit liegt Kuba – auch mit Reformen – unterhalb der durchschnittlichen Wachstumsrate von circa vier Prozent in der Region.

Selbst bei einem durchschlagenden Erfolg der Reformen blieben die Effekte weitgehend auf den Binnenmarkt und den Arbeitsmarkt beschränkt. Sollte sich die Versorgungslage verbessern und der Raum für private Initiative und Verantwortung dauerhaft geschaffen werden, wäre das für Kuba ein großer Schritt. Aber auch wenn man eine gemischte Wirtschaft anstrebt, von der nur ein Teil den Regelungsmechanismen des Marktes ausgesetzt wird, bleibt die Agenda weiterer notwendiger

Strukturreformen lang: eine neue Politik im Hinblick auf den Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen, eine betriebliche und gesamtwirtschaftliche Innovationspolitik, der Aufbau eines funktionsfähigen Steuersystems, eine Zusammenführung der beiden Währungen und insgesamt eine Wachstumsstrategie, die dem Staat finanziellen Handlungsspielraum bringt.

Eine Reform, zwei Geschwindigkeiten

Viele Kubaner gehen davon aus, dass die Wirtschaftsreformen über kurz oder lang einen politischen Wandel mit sich bringen. Anlässlich des Besuchs des Papstes auf der Insel im März 2012 machte der für die Umsetzung des politischen Handlungsplans zuständige Vizepräsident des Ministerrates *Marino Murillo* allerdings deutlich, dass eine politische Reform zurzeit nicht auf der Agenda steht. Die Regierung sieht keineswegs nur eine Gefahr darin, die gesellschaftliche Kontrolle über den Prozess zu verlieren, sollten die Liberalisierungen zu schnell und zu weit gehen. Vor allem werden interne Widerstände ausgemacht, und der Präsident hält keine Rede, in der er nicht auf den notwendigen „Mentalitätswandel“ – so die offizielle Terminologie – hinweist, allerdings, wie es scheint, mit begrenzter Wirkung. Insbesondere die zahlreichen mittleren Kader aus der Partei haben bei der Einführung von mehr Transparenz, bei der Teilprivatisierung von Wirtschaftssektoren und Dezentralisierung an die Kommunen, Provinzen und Staatsbetriebe Macht und Privilegien zu verlieren. Auch ist bislang nicht ersichtlich, ob es sich lediglich um eine Dezentralisierung von Kontrolle oder tatsächlich um die Delegation von Verantwortlichkeit und Entscheidungsbefugnis handeln wird.

Im Hinblick auf den als notwendig proklamierten Mentalitätswandel trifft man nun die Geister, die man rief. Eine ganze Generation von Personen, die heute in Kuba Entscheidungspositionen und Verantwortung innehaben, sind nicht ausgebildet worden, um zu entscheiden, sondern um Entscheidungen abzunicken. Sie sind keine Führungspersönlichkeiten, sondern Funktionäre, Teil eines vertikalen Systems, das kaum Spielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen und Kreativität lässt. Alles wird abgesichert, und in Umkehrung eines kubanischen Sprichworts heißt es: „Alle bitten lieber um Erlaubnis als um Verzeihung.“

Ob die bisherigen Anreize ausreichen, die Bevölkerung zu überzeugen, ihre knappen Ressourcen

und ihre auf dem Schwarzmarkt gezeigten Organisations- und Improvisationsfähigkeiten auch unter legalen Bedingungen einzusetzen, bleibt abzuwarten. Ebenso gut könnten bürokratische Verantwortunglosigkeit und der Primat politischer Kontrolle die für einen Erfolg der Maßnahmen notwendige Risikobereitschaft und Initiative abwürgen. Vieles deutet darauf hin, dass Kuba auf dem Weg in eine Politik der zwei Geschwindigkeiten ist: In der Wirtschaft werden die Reformbeschlüsse des Parteitags umgesetzt, politisch verweigern dagegen Teile der Partei und der mittleren Kader in der Verwaltung bis dato eine Anpassung an die neue Realität.

Ob sich die Parteibürokratie mit einer längerfristigen Blockadehaltung einen Gefallen tut, wird davon abhängen, wo man am Ende des Weges steht. Die Wirtschaftsreformen entfalten bereits eigene Dynamik. Dabei werden die ökonomischen Veränderungen nicht nur von anderen Gruppen in der Führung ausgelöst, die ideologisch weniger festgelegt sind. Die Politik in den einzelnen Reformfeldern wird auch in den dafür gegründeten Kommissionen zur Umsetzung der Parteitagsbeschlüsse breiter und unter Hinzuziehung von regierungsexternen Experten diskutiert. Die Maßnahmen sind damit für die Gesellschaft transparenter als die bisherige Politik.

Kubas eigener Weg?

Der begonnene Reformprozess erinnert an die Anfänge der Umstrukturierungen in China und Vietnam: Kuba begibt sich auf den Weg des Wandels unter Leitung der Partei. Kubas Reformen finden aber in einem gänzlich anderen internationalen Umfeld statt als die Transformationsprozesse in Asien oder Osteuropa. Eine schnelle und weitgehende marktwirtschaftliche Öffnung ist angesichts der Erfahrungen mit der Transformation in Osteuropa und angesichts der von der Globalisierung geschaffenen Ungleichgewichte und Ungerechtigkeiten unattraktiv geworden. Die anhaltende Krise des Finanzkapitalismus angloamerikanischer Provenienz ist nicht nur Wasser auf die Mühlen der alten Garde in Kuba. Auch die jüngeren international versierten und pragmatischen Reformbefürworter stehen einer überhasteten Integration Kubas in die globale Ökonomie mit ei-

niger Skepsis gegenüber. Außerdem sind Havanna die unschönen Begleiterscheinungen des staatskapitalistischen asiatischen Entwicklungswegs – rasant wachsende soziale Ungleichheit, Korruption und ruinierte Ökologie – nicht verborgen geblieben.

Im Vergleich zu China und Vietnam, aber mehr noch zu den osteuropäischen Ländern Anfang der 1990er Jahre, ist das kubanische Reformtempo um einiges langsamer. Auch wird die Ökonomie bei Weitem nicht in dem Maße geöffnet, wie dies etwa in Asien seit Mitte der 1980er Jahre geschehen ist. Beim heutigen Stand der Globalisierung dürfte dem Inselstaat der klassische Weg einer nachholenden Industrialisierung aber ohnehin verstellt sein. Die Chance auf erfolgreiche Integration in die globale Wirtschaft könnte eher darin bestehen, eine Cluster-Ökonomie aufzubauen, die sich entsprechende Nischen auf dem Weltmarkt erschließt – so, wie dies einigermaßen erfolgreich auf dem Sektor der Biotechnologie gelungen ist. Der für einen solchen Entwicklungsweg wesentliche Produktionsfaktor ist der einzige, über den Kuba im Überfluss verfügt: seine gut ausgebildete Bevölkerung.

Man setzt in Havanna auf eine „transición ordenada“, einen geregelten Übergang. Nur so glaubt die Regierung, die Revolution retten zu können. Es soll kein Modell kopiert, sondern eine eigene Strategie gefunden werden. Ob der von *Raúl Castro* eingeschlagene pragmatische Pfad konsequent beschritten wird, ist weiterhin offen. Selbst wenn die eingeleiteten Reformschritte gelingen, bleiben jede Menge weiterer struktureller Herausforderungen bestehen. Dennoch: Auf der Basis des guten Bildungsniveaus und mit einer Mischung aus kubanischer Gelassenheit und dem in harten Zeiten erworbenen Improvisationsvermögen könnten die „Aktualisierungen des Wirtschaftsmodells“ einen Ausweg aus der ökonomischen Agonie weisen. Der Schlüssel zum Erfolg liegt allein in Kuba. Ganz ohne Risiko und vollständig unter Kontrolle wird der Wandel aber kaum zu haben sein. Vielleicht braucht die Führung mehr Mut und Vertrauen in die eigene Bevölkerung, damit der prophetische Wink von *Fidel Castro* aus dem Jahr 2005 nicht Wirklichkeit wird, als er meinte, die Revolution könne nur von innen besiegt werden. ■

Menschen und Märkte: Die Ökonomik als Ingenieurwissenschaft

Prof. Dr. Axel Ockenfels/Prof. Achim Wambach, Ph. D.
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln

Der Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften 2012 geht an die US-amerikanischen Ökonomen *Alvin E. Roth* und *Lloyd S. Shapley* „für die Theorie stabiler Allokationen und die Praxis des Marktdesigns“. Mit ihren Arbeiten haben die beiden Wissenschaftler das Fundament für ein eigenes Forschungsfeld geschaffen: das Marktdesign.

Eine der wichtigsten Aufgaben von Märkten und sozialen Prozessen ist die Zusammenführung zweier Parteien. Käufer und Verkäufer, Schüler und Schulen, Studierende und Universitäten, Organspender und Organempfänger müssen zueinander finden. Das Design dieser Märkte, das heißt die Bestimmung der Regeln und die Ausgestaltung der Institutionen, die für diese Märkte maßgeblich sind, ist das Arbeitsgebiet des Marktdesigns. *Alvin Roth* und *Lloyd Shapley* haben sich dabei mit Märkten beschäftigt, die ohne Preise auskommen müssen. Zum Beispiel werden Organe und Studienplätze aus guten Gründen nicht versteigert. In den 1960er Jahren lieferte *Shapley* zusammen mit *David Gale*, der 2008 verstarb, die theoretischen Grundlagen zu solchen Märkten. *Roth* erkannte in den 1990er Jahren, wie diese Arbeiten genutzt werden können, um die Funktionsweise realer Märkte zu verbessern.

Doch der Transfer aus der Theorie in die Praxis verlangte viele Adaptionen – die Modelle mussten angepasst, Erkenntnisse aus der Psychologie und der Verhaltensökonomik einbezogen, Marktstrukturen im Labor und in Computersimulationen getestet werden. Das Zusammenspiel dieser Elemente der Wissenschaft charakterisiert das Forschungsfeld des Marktdesigns, das mittlerweile weit über die Zuteilungsmärkte von *Roth* und *Shapley* hinausgeht. So werden in Energiemärkten, Auktionsmärkten wie eBay, bei der Vergabe von Telekommunikationslizenzen, in der öffentlichen Beschaffung und im privaten Einkauf die Erkenntnisse des Marktdesigns erfolgreich eingesetzt. Aber der Erkenntnistransfer erfolgt auch in die andere Richtung: Die Beschäftigung mit den realen Problemen gibt viele Impulse für die Forschungsarbeiten in der Wissenschaft.¹

Märkte ohne Preise – Matching-Märkte

Die bahnbrechende Arbeit von *Gale* und *Shapley* aus dem Jahr 1962 trägt den Titel „College Admissions and the Stability of Marriage“. Das Problem: Zwei Gruppen – seien es Studenten und Universitäten, Schüler und Schulen oder eben Frauen und Männer – wollen zusammenfinden. Aber nicht jeder kann dabei seine erste Wahl bekommen, da beispielsweise die Anzahl der Studien- und Schulplätze begrenzt ist. Nun gibt es viele Möglichkeiten, ein Zuteilungsverfahren zu gestalten. Um beispielsweise Schüler und Schulen zusammenzubringen, könnte man Schüler der Schule zuteilen, in dessen Schulbezirk sie wohnen. Eine Alternative wäre die Direktbewerbung von Schülern an Schulen, wobei eine Schule, die zu viele Bewerbungen bekommt, Schüler abweisen muss. Diese Schüler müssen dann an anderen Schulen unterkommen.

Die Forschungsfrage lautet: Wie sieht bei solchen Problemen ein möglichst guter Zuteilungsmechanismus aus? Diese Frage kann aber nicht beantwortet werden, ohne zunächst eine zweite Frage zu klären: Was ist überhaupt ein „guter“ Zuteilungsmechanismus? *Gale* und *Shapley* haben diese zwei Probleme formal gelöst. Um ihre Antwort zu verstehen, hilft ein Beispiel: Angenommen, es gäbe fünf Frauen und fünf Männer, die sich zu Paaren finden sollen. Jede Frau und jeder Mann habe eine bestimmte Präferenzreihung über die Personen des anderen Geschlechts (zum Beispiel findet Frau A Mann B am attraktivsten, dann folgt Mann C, ..., aber Mann A ist inakzeptabel). Ein Zutei-

¹ Vgl. Gary E. Bolton/Axel Ockenfels, Behavioral economic engineering, *Journal of Economic Psychology*, 33 (3), 2012, Seiten 665–676.

lungsmechanismus führt die Frauen und Männer zu Paaren zusammen.

Zunächst geht es darum, zu klären, was ein guter Zuteilungsmechanismus ist. Ein Verdienst von *Gale* und *Shapley* ist, zur Beantwortung dieser Frage das Kriterium der Stabilität entwickelt zu haben: Ein Zuteilungsergebnis ist stabil, wenn sich kein Paar finden lässt, das gern zusammen wäre, aber durch das verwendete Verfahren nicht zusammengekommen ist. Außerdem darf keine Person mit jemandem ein Paar bilden, der für sie unakzeptabel ist. Oder anders ausgedrückt: Wenn beispielsweise Mann A Frau B besser findet als die, der er zugeteilt wurde, dann muss es so sein, dass Frau B mit einem Mann ein Paar bildet, den sie besser findet als Mann A – oder Frau B ist ohne Partner und zieht diese Situation der Partnerschaft mit Mann A vor. Falls dem nicht so wäre, wäre das Ergebnis des Zuteilungsmechanismus instabil. Dann könnten sich Mann A und Frau B besser stellen, indem sie sich von ihrem jeweiligen Partner trennen und ein eigenes Paar bilden.

Stabilität ist in der sogenannten kooperativen Spieltheorie ein generelles Lösungskonzept. Die kooperative Spieltheorie analysiert Koalitionsbildung von Spielern unter der Annahme, dass jegliche Konflikte innerhalb einer Koalition durch verbindliche Absprachen gelöst werden können. Ergebnisse sind stabil, wenn keine Koalition ihre Mitglieder durch eine Abweichung von dem Ergebnis besser stellen kann. Das Stabilitätskonzept ist verwandt mit dem sogenannten Nash-Gleichgewicht in der nicht-kooperativen Spieltheorie. Dort spricht man von einem Gleichgewicht, wenn sich kein Individuum durch Abweichung besser stellen kann.² Auch ein Wettbewerbsgleichgewicht ist unter gewissen Bedingungen stabil, zumindest wenn die Individuen genügend Zeit und Fähigkeiten mitbringen, alle Verbesserungsoptionen aller Koalitionen auszuloten.

Der Gale-Shapley-Algorithmus

Nachdem *Gale* und *Shapley* das Kriterium der Stabilität für einfache Zuteilungsmärkte definiert hatten, entwickelten sie einen effektiven Zuteilungsmechanismus, der diese Eigenschaft erfüllt: den „Gale-Shapley-Algorithmus“. Dieser Mechanismus

verläuft in mehreren Runden: Jeder Mann geht zunächst zu seiner präferierten Frau. Wenn in dieser Runde bei einer Frau mehrere Männer anfragen, darf sie sich aus dieser Gruppe von Männern den ihr genehmsten vorläufig auswählen. In der nächsten Runde gehen die abgewiesenen Männer zu ihrer zweiten Wahl. Damit kann es passieren, dass eine Frau in der ersten Runde einen Mann vorläufig ausgewählt hat, und nun in der zweiten Runde ein oder mehrere Männer auf sie zukommen. Der Algorithmus sieht dann vor, dass die Frau aus dieser Gruppe der neuen Männer und dem Mann aus der ersten Runde den ihr genehmsten Mann auswählt. Somit ist es denkbar, dass die Frau den Mann aus Runde 1 abweist, da sie in Runde 2 jemand Passenderen gefunden hat.

Dieses Verfahren geht anschließend in die nächste Runde, die ähnlich abläuft. Abgewiesene Männer gehen zu der Frau, die in ihrer Präferenz eine Stufe tiefer steht. Frauen wählen vorläufig den Mann aus der Gruppe der zu ihr kommenden Männer aus, der in ihrer Präferenz am weitesten oben steht. Auf diese Art „arbeiten“ sich die Männer in ihrer Präferenzreihung nach unten, während sich die Frauen in ihrer Präferenzreihung hoch bewegen. Formal kann man zeigen, dass dieser Prozess in endlicher Zeit zu einem Ende kommt, und dass das Ergebnis „stabil“ ist. Mann A mag ja eine Frau besser finden als die, mit der er am Ende ein Paar bildet, aber dann muss es so sein, dass diese Frau einen Mann hat, den sie besser findet als Mann A, da sie die Möglichkeit hatte, mit Mann A ein Paar zu bilden.

Um diesen Algorithmus in der Praxis einsetzen zu können, muss eine Vielzahl von Problemen gelöst werden. So ist zu klären, ob die Marktteilnehmer überhaupt Interesse haben, ihrer Präferenzreihung wahrheitsgemäß nachzugehen, oder ob sie versuchen könnten, diesen Prozess zu manipulieren, indem sie beispielsweise zuerst zu einem potenziellen Partner gehen, der weiter unten auf ihrer Präferenzreihung steht. Diese Frage beantwortete *Roth* in einer Arbeit, die er 1982 veröffentlichte.³ Darin zeigte er, dass sich im Gale-Shapley-Algorithmus nur eine Seite gemäß ihrer Präferenzen verhalten wird – im oben beschriebenen Beispiel die Seite der Männer –, während sich die andere Seite besser stellen kann, wenn sie nicht immer gemäß ihrer Präferenzen auswählt. Das Verfahren ist also nicht „strategiesicher“.

2 Für eine neuere Arbeit, die sich sowohl kooperativer als auch nicht-kooperativer spieltheoretischer Konzepte bedient, vgl. John F. Nash/Rosemarie Nagel/Axel Ockenfels/Reinhard Selten, *The Method of Agencies Coalition Formation in Experimental Games*. Proceedings of the National Academy of Sciences, im Erscheinen.

3 Alvin E. Roth, *The Economics of Matching: Stability and Incentives*, *Mathematics of Operations Research*, Volume 7, 4, 1982, Seiten 617–628.

Wendet man den Gale-Shapley-Algorithmus allerdings auf Situationen an, bei denen man die Auswahlkriterien der einen Seite kontrollieren kann, wie beispielsweise von Schulen, kann man sicherstellen, dass das Verfahren sowohl strategiesicher als auch stabil ist. Zudem hat *Roth* mit seinen Koautoren in diversen Arbeiten zeigen können, dass die Anreize und Möglichkeiten, das System zu seinen Gunsten zu manipulieren, in der Praxis unter gewissen Bedingungen sehr gering sind.⁴

In zahlreichen Feld-, Labor- und Computerstudien konnte gezeigt werden, dass Stabilität bzw. Instabilität im Sinne von *Gale* und *Shapley* tatsächlich die entscheidenden Bestimmungsgründe für den Erfolg bzw. Misserfolg von realen Zuteilungsmärkten sind.⁵ Instabile Zuteilungsverfahren führen typischerweise zu chaotischen, ineffizienten und inakzeptablen Markträumungsprozeduren und -ergebnissen, mit teils sehr hohen Kosten unbefriedigender Zuteilungen für die Beteiligten.

Ein Anwendungsfall

Einer von vielen Anwendungsfällen des Gale-Shapley-Algorithmus ist der „New York City High School Match“.⁶ 2003 kontaktierte der Planungsmanager des New York City Department of Education *Alvin Roth*, da ihm die Zuteilung von Schülern auf weiterführende Schulen große Sorgen bereitete. New York hat sieben weiterführende Schulen mit etwa 500 Kursprogrammen. Jedes Jahr bewerben sich über 90 000 Schüler auf die verschiedenen Programme. Die Kursprogramme haben verschiedene Kriterien, nach denen sie Schüler aufnehmen. Ein Teil der Plätze wird verlost. Bei einigen Programmen wird den Schülern Priorität gegeben, die in der Nähe wohnen; für andere Programme sind die Abschlussnoten ausschlaggebend.

4 Vgl. Alvin E. Roth/Elliott Peranson, The Redesign of the Matching Market for American Physicians: Some Engineering Aspects of Economic Design, *American Economic Review*, 89, 1999, Seiten 748–780; Fuhito Kojima/Parag A. Pathak, Incentives and stability in large two-sided matching markets, *American Economic Review*, 99, 2009, Seiten 608–627.

5 Vgl. zum Beispiel Alvin E. Roth, New Physicians: A Natural Experiment in Market Organization, *Science*, 250, 1990, Seiten 1524–1528; John H. Kagel/Alvin E. Roth, The Dynamics of Reorganization in Matching Markets: A Laboratory Experiment Motivated by a Natural Experiment, *Quarterly Journal of Economics*, 115, 2000, Seiten 201–235.

6 Vgl. Atila Abdulkadiroglu/Parag A. Pathak/Alvin E. Roth, Strategy-proofness versus Efficiency in Matching with Indifferences: Redesigning the NYC High School Match, *American Economic Review*, 99, 5, 2009, Seiten 1954–1978.

Bis 2003 war das Zuteilungsverfahren so, dass sich die Schüler auf bis zu fünf Programme bewerben konnten. Nachdem die Schulen ihre Entscheidungen getroffen hatten, erhielten die Bewerber von den jeweiligen Schulen einen Brief mit einer Zusage, einer Absage oder einem Platz auf der Warteliste. Jeder Schüler durfte, falls er mehrere Zusagen bekam, eine davon annehmen, sowie einen Wartelistenplatz behalten. Die weiteren Zusagen und Wartelistenplätze (falls vorhanden) musste er ablehnen. Dann ging das Verfahren in zwei weitere Runden, in denen jeweils Schulen mit nun frei gewordenen Plätzen diese an Schüler auf der Warteliste vergeben konnten. Falls am Ende Schüler keinen Platz im Verfahren erhalten hatten, wurden Restplätze manuell vergeben. Daneben gab es natürlich auch die Möglichkeit zur Klage, die reichlich genutzt wurde.

Dieses Verfahren, das viele Parallelen zur Zuteilung von Studienplätzen in Deutschland aufweist, wies mehrere gravierende Schwächen auf: So erhielten etwa 30 000 Schüler keinen Platz in einem Programm, das sie gewählt hatten. Außerdem war die Wahl der Programme „strategisch“ – den Schülern wurde von Beratern empfohlen, nicht unbedingt ihre bevorzugten Programme zu wählen, da es sein konnte, dass wenn sie dort abgelehnt wurden, die weiteren Programme, für die sie sich auch noch interessiert hätten, bereits belegt waren.

Roth und seine Mitarbeiter entwickelten nun ein neues Verfahren auf der Basis des Gale-Shapley-Algorithmus. Dabei wird den Schülern gestattet, bis zu zwölf Kursprogramme anzugeben. Im Verfahren wird dann zuerst jeder Schüler seiner ersten Wahl zugeteilt. Die Schulen (und Kursprogramme) wählen die Schüler auf Basis ihrer Kriterien vorläufig aus. Ist ein Programm überbelegt, werden die abgelehnten Schüler ihrer zweiten Wahl zugeteilt, bei der dann geprüft wird, ob die jeweiligen Schüler die Kriterien besser erfüllen als diejenigen, die man vorläufig in der ersten Runde akzeptiert hat, usw. Das Ganze läuft mittels einer Software im Hintergrund ab, sodass die Schüler das Prozedere nicht mitbekommen. Erst wenn die Zuteilung für alle erfolgt ist, erhalten die Schüler ein Schreiben mit genau einem Angebot. Dieses Verfahren ist erfolgreich. Im ersten Jahr erhielten nur etwa 3 000 Schüler statt wie bisher 30 000 Schüler keinen Platz in einem der Programme, die sie gewählt hatten.

Weitere Forschungsfelder im Design von Matching-Märkten

Alvin Roth implementierte ähnliche Verfahren für die Zuteilung von Medizinstudenten auf Kliniken⁷ und die Zuteilung von Schülern auf Schulen in Boston.⁸ Er entwickelte eine Nieren-Tauschbörse,⁹ bei der Nierenerkrankte, die einen Spender haben, der nicht mit ihnen kompatibel ist, diese Niere mit einem anderen Spender-Empfänger-Paar tauschen können, die vor dem komplementären Problem stehen. Jede neue Anwendung wirft aber immer neue, spezifische Probleme auf, die es im Marktdesign zu berücksichtigen gilt. So wollten beispielsweise bei der Zuteilung von Medizinstudenten (Ehe-)Paare in derselben Klinik arbeiten. In Boston lehnten es Eltern ab, dass Schüler Plätze untereinander tauschen können, was beispielsweise bei Studienplätzen in Deutschland möglich ist. Beim Nierentausch ist wichtig, darauf zu achten, dass Spender zeitgleich operiert werden, da bei Meinungsänderung eines Spenders dieser nicht zur Spende gezwungen werden kann. Dies beschränkt die Größe des Tauschringes.

Formal kann gezeigt werden, dass unter solchen praxisrelevanten Bedingungen zuweilen die klassischen Resultate der Wirtschaftstheorie verloren gehen und man als Wissenschaftler mit einer Vielzahl von nicht-konstruktiven „Unmöglichkeitsresultaten“ konfrontiert wird.¹⁰ Es ist ein Verdienst von *Alvin Roth* zu zeigen, wie die Theorie und andere ökonomische Methoden eingesetzt und fortentwickelt werden können, um dennoch ökonomisch solide Empfehlungen für das Marktdesign geben zu können. Die Arbeiten von *Roth* und *Shapley* zu Matching-Märkten haben die Wissenschaft geprägt und werfen weiterhin viele interessante Fragen auf.

Ein Zweig der Forschung beschäftigt sich mit der Frage, warum auf diesen Märkten Preise nicht zugelassen sind, und was dies wiederum für Auswirkungen auf das optimale Zuteilungsverfahren hat? *Alvin Roth* hat mehrere Arbeiten dazu geschrieben. Dabei definiert er die Ablehnung von Geld als Nebenbedingung, die im Marktdesign berücksichtigt werden muss.¹¹ Neuere Arbeiten versu-

chen, die Präferenz der Gesellschaft, die ursächlich für das Verbot von Preisen ist, zu modellieren. Ein Ansatz ist der gesellschaftliche Wunsch, finanziell schwächere Personen etwa bei der Schulwahl oder bei der Nierenzuteilung nicht benachteiligen zu wollen.¹²

Eine andere Forschungsrichtung geht von der Beobachtung aus, dass der Gale-Shapley-Algorithmus nur ordinale Präferenzen berücksichtigt, also Schule A ist besser als Schule B. Neue Ansätze versuchen, auch die kardinalen Eigenschaften der Präferenzen – Schule A ist viel besser als Schule B, während Schule B nur wenig besser ist als Schule C – zu nutzen.¹³ Dies ließe sich beispielsweise umsetzen, indem den Schülern 100 Punkte gegeben werden, die sie dann auf die Schulen verteilen können, um die Intensität ihrer Präferenz zum Ausdruck zu bringen.

Bei Zuteilungsmärkten gibt es auch in der „Praxis des Marktdesigns“ noch viel Handlungsbedarf. Wer einmal versucht hat, für sein Kind einen Kindergartenplatz zu finden, weiß, wie mühselig und ineffizient die gängigen Zuteilungsverfahren sind. Auch die Zuteilung von Schülern auf Schulen, von Referendaren auf Schulen, von Studienbewerbern auf Universitäten oder von Studenten auf Seminarplätze kann mit den Instrumenten des Marktdesigns untersucht werden. 2010 wurde ein europäisches Netzwerk gegründet, in dem sich Wissenschaftler aus den Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie und der Wirtschaftsinformatik treffen, um Erfahrungen mit solchen Verfahren auszutauschen.¹⁴

Der Ökonom als Ingenieur

Während bislang die Wirtschaftsnobelpreise für Erkenntnisse der Grundlagenforschung vergeben wurden, wurde in diesem Jahr explizit die „Praxis des Marktdesigns“ ausgezeichnet. Die Arbeiten von *Roth* und *Shapley* haben diese Praxis geprägt. Sie haben gezeigt, wie Forschung und Praxis sich gegenseitig befruchten. *Roth* hat sich in die reale Welt gewagt, um ein stabiles und effizientes Design für die jeweiligen Märkte zu entwickeln. Wie ein Ingenieur hat er sich in den verschiedenen Fä-

7 Vgl. Alvin E. Roth/Elliott Peranson, a. a. O.

8 Vgl. Atila Abdulkadiroglu/Parag A. Pathak/Alvin E. Roth/Tayfun Sönmez, The Boston Public School Match, American Economic Review, Papers and Proceedings, Volume 95, 2, 2005, Seiten 368–371.

9 Vgl. Alvin E. Roth/Tayfun Sönmez/M. Utku Ünver, Kidney Exchange, Quarterly Journal of Economics, 119, 2, 2004, Seiten 457–488.

10 Vgl. zum Beispiel Alvin E. Roth/Elliott Peranson, a. a. O.

11 Vgl. Alvin E. Roth, Repugnance as a Constraint on Markets, Journal of Economic Perspectives, 21, 3, 2007, Seiten 37–58.

12 Vgl. Katharina Huesmann/Achim Wambach, Constraints on Matching Markets Based on Moral Concerns, working paper, 2012.

13 Siehe zum Beispiel Atila Abdulkadiroglu/Yeon-Koo Che/Yosuke Yasuda, Resolving Conflicting Preferences in School Choice: the Boston Mechanism Reconsidered, American Economic Review, 101, 1, 2011, Seiten 399–410.

14 www.matching-in-practice.eu/

chern bedient: die Spiel- und Auktionstheorie als theoretisches Fundament, die Verhaltensökonomik, um die Marktteilnehmer besser zu verstehen, Laborexperimente, um verschiedene Szenarien zu testen, und die Wirtschaftsinformatik zur Implementierung der Verfahren. Die neu geschaffenen Märkte wurden anschließend evaluiert. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse haben seine Anwendungen in der Praxis gelenkt, die Erkenntnisse aus der Praxis haben seine theoretischen und experimentellen Arbeiten stimuliert.¹⁵ Diese Vorgehensweise definiert das Arbeitsfeld des Marktdesigners, des ökonomischen Ingenieurs.

Das Feld des Marktdesigns geht über Zuteilungsmärkte hinaus. Alle zentralisierten Märkte sind zugänglich für die Methoden des Marktdesigns. Eine interessante Anwendung für einen Markt, in dem Preise eine wichtige Rolle spielen, sind (Online-) Auktionen. In einer Serie von Arbeiten von *Alvin Roth* und *Axel Ockenfels*¹⁶ wird gezeigt, dass minimale Änderungen der Regeln, wie eine Auktion endet, erheblichen Einfluss auf die Erlöse für den Verkäufer, die Gebote der Bieter und die Auswahl des Gewinners haben können. So führen eBay-Auktionen mit ihrem auf die Sekunde festgelegten Ende zu sehr spätem Bieten, mit teils chaotischem Auktionsverlauf in den letzten Sekunden. Andere Auktionen ohne festes Ende vermeiden strategische Verzögerungen, können aber unter bestimmten Bedingungen implizite Absprachen unter den Bietern erleichtern. Neuere „Economic Engineering“-Arbeiten zu eBay gehen der Frage nach, wie Vertrauen in großen, anonymen Internetmärkten geschaffen oder gestärkt werden kann.¹⁷

Die wissenschaftliche Theorie zu Auktionen ist eine wesentliche Grundlage des Marktdesigns. Auch für Arbeiten zu diesem Thema wurden Nobelpreise vergeben: 1996 an *William Vickrey* für seine Ar-

15 Vgl. zur Rolle der experimentellen Wirtschaftsforschung im Marktdesign auch Axel Ockenfels, Marktdesign und Experimentelle Wirtschaftsforschung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10, 2009, Seiten 31–54.

16 Axel Ockenfels/Alvin E. Roth, Late and multiple bidding in second price internet auctions: Theory and evidence concerning different rules for ending an auction, Games and Economic Behavior 55 (2), 2006, Seiten 297–320; Alvin E. Roth/Axel Ockenfels, Last-Minute Bidding and the Rules for Ending Second-Price Auctions: Evidence from eBay and Amazon Auctions on the Internet, American Economic Review, 92 (4), 2002, Seiten 1093–1103; für eine Übersicht siehe Axel Ockenfels/Alvin E. Roth, Ending Rules in Internet Auctions: Design and Behavior, in: Zvika Neeman/Al Roth/Nir Vulkan (Hrsg.), The Handbook of Market Design, Oxford University Press, im Erscheinen.

17 Vgl. Gary E. Bolton/Elena Katok/Axel Ockenfels, How Effective Are Electronic Reputation Mechanisms? An Experimental Investigation, Management Science, 50(11), 2004, Seiten 1587–1602; Gary E. Bolton/Ben Greiner/Axel Ockenfels, Engineering Trust – Reciprocity in the Production of Reputation Information, Management Science, im Erscheinen.

beiten zur Auktionstheorie, 2007 an *Leonid Hurwicz*, *Eric S. Maskin* und *Roger B. Myerson* für ihre Arbeiten zum Mechanismen-Design. Die Umsetzung dieser theoretischen Erkenntnisse in die Praxis prägt ein Teilgebiet des Marktdesigns. Auktionen werden bei Frequenzvergaben weltweit eingesetzt,¹⁸ neuerdings werden verstärkt kombinatorische Auktionen verwendet.¹⁹ Im privaten Einkauf, insbesondere in Bidding Markets,²⁰ helfen die Methoden des Marktdesigns zur Optimierung der Wertschöpfungskette, und auch in der öffentlichen Beschaffung haben die Erkenntnisse des Marktdesigns Einzug gehalten.²¹

Ein aktuelles Anwendungsfeld des Marktdesigns sind Energiemärkte. An der Strombörse in Leipzig,²² im Regelenergiemarkt,²³ im Markt für Redispatch, also dem Hoch- und Herunterfahren von Kraftwerken bei Engpässen im Stromnetz,²⁴ im Emissionshandelsmarkt²⁵ sowie in den aktuell diskutierten Kapazitätsmärkten²⁶ müssen die Regeln des Marktes zentral festgelegt werden, oder muss, wie bei Kapazitätsmärkten, die Institution erst geschaffen werden. Sollen im Energiemarkt auch ne-

18 Vgl. Peter Cramton, Spectrum Auctions, in: Martin Cave/Sumit Majumdar/Ingo Vogelsang (Hrsg.), Handbook of Telecommunications Economics, Amsterdam 2002, Seiten 605–639; Georg Gebhardt/Achim Wambach, Auctions to implement the efficient market structure, International Journal of Industrial Organization 26, 2008, Seiten 846–859.

19 Vgl. Peter Cramton, Spectrum Auction Design, working paper, 2012; Stephan Knaepk/Achim Wambach, Strategic complexities in the combinatorial clock auction, CESifo working paper 3983, 2012. 20 Paul Klemperer, Bidding Markets, Occasional Paper No. 1, UK Competition Commission, 2005; Alexander Rasch/Achim Wambach, On auctions and competition policy, in International Handbook of Competition, Volume 2, Manfred Neumann/Jürgen Weigand (Hrsg.), Cheltenham, England, im Erscheinen.

21 Vgl. Nicola Dimitri/Gustavo Piga/Giancarlo Spagnolo (Hrsg.), Handbook of Procurement, Cambridge University Press, 2006; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Öffentliches Beschaffungswesen, Gutachten 2007.

22 Vgl. Veronika Grimm/Axel Ockenfels/Gregor Zöttl, Strommarkt-design: Zur Ausgestaltung der Auktionsregeln an der EEX, Zeitschrift für Energiewirtschaft, 3, 2008, Seiten 147–161.

23 Vgl. Felix Müsgens/Axel Ockenfels, Design von Informationsfeedback in Regelenergiemärkten, Zeitschrift für Energiewirtschaft, 35, 2011, Seiten 249–256; Felix Müsgens/Axel Ockenfels/Markus Peek, Balancing Power Markets in Germany: Timing Matters, Zeitschrift für Energiewirtschaft, 36, 2012, Seiten 1–7.

24 Vgl. Roman Inderst/Achim Wambach, Engpassmanagement im deutschen Stromübertragungsnetz, Zeitschrift für Energiewirtschaft, 31, 2007, Seiten 333–342.

25 Vgl. Axel Ockenfels, Empfehlungen für das Auktionsdesign für Emissionsberechtigungen, Zeitschrift für Energiewirtschaft, 2, 2009, Seiten 105–114.

26 Vgl. Peter Cramton/Steven Stoft, Forward Reliability Markets: Less Risk, Less Market Power, More Efficiency, Utilities Policy 16, 2008, Seiten 194–201; Peter Cramton/Axel Ockenfels, Economics and Design of Capacity Markets for the Power Sector, Zeitschrift für Energiewirtschaft. 36 (2), 2012, Seiten 113–134; Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI) mit Achim Wambach, Untersuchungen zu einem zukunftsfähigen Strommarkt-design, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, 2012.

gative Preise möglich sein? Wie sind die Märkte untereinander verknüpft? Gibt es einen einheitlichen Preis, oder erhalten Anbieter ihren gebotenen Preis, wenn sie den Zuschlag bekommen?

Marktdesign und Wirtschaftspolitik

Märkte sind ein mächtiges Instrument. Doch viele Märkte benötigen ein aktives und sorgfältiges Design. Schon kleine Fehler können zu Marktversagen führen. Ökonomische Ingenieure werden gebraucht, da die „unsichtbare Hand“ allein es oft nicht richten kann. Marktdesign als Wissenschaft und Anwendung ist komplementär zur Ordnungsökonomik. Beide Ansätze liefern Lösungen für den Umgang mit einer hoch komplexen Wirtschaftswelt. Doch während die Ordnungsökonomik vornehmlich die Einhaltung genereller Prinzipien betont und daraus oft ihre konkreten Empfehlungen ableitet, beschäftigt sich Marktdesign mit der theoriegeleiteten und empirisch fundierten Umsetzung von Anreizsystemen angesichts der spezifischen institutionellen Komplexitäten und Verhaltensphänomene eines gegebenen Marktes.

Dafür ist es wichtig, eine wissenschaftliche Literatur der ökonomischen Ingenieurskunst aufzubauen. Immer noch ist zu wenig bekannt, wie reale Märkte im Detail funktionieren und wie Menschen mit ihren Fehlern und Beschränkungen dazu beitragen. Weder im Elfenbeinturm der Wirtschaftstheorie noch im Experimentallabor kann

erforscht werden, wie reale Märkte aussehen und wie sie das Handeln der Menschen beeinflussen. Das Zusammenspiel von Praxis und Wissenschaft ist notwendige Voraussetzung, um das Fach voranzubringen.

Ein nächster Schritt ist dann, die Erkenntnisse des Marktdesigns in die Wirtschaftspolitik einzubringen. Die Finanzkrise hat Schwächen in der Finanzmarktregulierung offen gelegt, die die spezifischen Eigenschaften der Finanzmärkte nicht in ausreichender Form berücksichtigt hat. Die Energiewende verlangt nach einem konsistenten Rahmen für die Energiemärkte, bei dem die Besonderheiten dieser Märkte zu integrieren sind, und die zu neuen, innovativen Marktdesigns führen müssen. In der Wettbewerbspolitik werden neue Instrumente für einzelne Märkte erdacht, wie die geplante Markttransparenzstelle im Energiemarkt und im Tankstellenmarkt. In diesen Fällen geht es darum, Spezifika der einzelnen Märkte zu berücksichtigen, und diese dann adäquat theoretisch und empirisch fundiert in der Regulierung bzw. Wettbewerbspolitik einzubringen.

Die Pionierarbeiten von *Roth* und *Shapley* zeigen, wie traditionelle Grundlagenforschung und Marktdesign sich gegenseitig im Dienste der Menschen und Märkte befruchten. Im Gegensatz zu vielen anderen Forschungsrichtungen, die mit dem Nobelpreis geehrt wurden, wurde 2012 ein Bereich ausgezeichnet, in dem viele Fragen offen sind. Von der wirtschaftswissenschaftlichen Ingenieurskunst ist noch einiges zu erwarten. ■

Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie

Prof. Dr. Niko Paech

Lehrstuhl für Produktion und Umwelt (PUM) an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Das Wachstumsdogma bildet den letzten Konsens einer ansonsten hochgradig ausdifferenzierten Gesellschaft. Ganz gleich, wie unterschiedlich die politischen Auffassungen, Lebensstile oder kulturellen Prägungen auch sein mögen, in einem Punkt herrscht Einigkeit: im Drang zur Steigerung, zum Vorwärts, zum Mehr. Zugleich verschlechtern sich die ökologischen Bedingungen mit rapider Geschwindigkeit.

Im Energiebereich nimmt der Spagat zwischen den euphorisch angekündigten Technikoptionen des Klimaschutzes und der desaströsen Zunahme von Treibhausgas-Emissionen fast kuriose Züge an. Die donnernde Durchhalteparole lautet: Technische Innovationen verhelfen früher oder später dazu, ein weiter expandierendes Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ökologischen Beeinträchtigungen zu entkoppeln. Dabei reicht die Phantasie von „Null-Emissions“-Systemen, etwa mittels erneuerbarer Energien, bis zu Steigerungen der Ressourceneffizienz um den Faktor vier, fünf oder gar zehn.

Kein grünes Wachstum in Sicht

Wer „grünes“, also umweltverträgliches Wachstum (Green Growth) propagiert, muss an mindestens zwei Wunder glauben: an die technische Entkopplung des Wirtschaftswachstums von Umweltschäden und von zunehmend knappen Ressourcen. Diese ökologische Modernisierung, an der seit 40 Jahren herumgedoktert wird, erweist sich als attraktiv, verspricht sie doch, dass niemand seine Ansprüche reduzieren muss. Vielmehr soll die technologische Entwicklung – unterstützt von Wissenschaft und Politik – dafür sorgen, dass zeitgenössische Konsum- und Mobilitätsmuster reinen Gewinns fortgeführt werden können.

Insoweit die Last der materiellen Reduktion an eine technologische Entwicklung delegiert wird, droht ein moralisches Dilemma: Das Schicksal des Planeten wird einem technologischen Fortschritt anheimgestellt, der noch gar nicht eingetreten ist und von dem sich nicht beweisen lässt, dass er jemals eintreten wird. Ungewiss ist insbesondere, welche späteren Nebenfolgen dieser Fortschritt zeitigt und ob er sich im Nachhinein nicht als reine Problemverlagerung entpuppt. Dass Letzteres beinahe zwangsläufig eintreten muss, liegt auf der Hand. Unter dem Vorbehalt, niemandem Reduk-

tionsleistungen zumuten zu wollen, können Nachhaltigkeitsinnovationen gar nichts anderes sein als additive Reparaturmaßnahmen, die ihrerseits nie zum ökologischen Nulltarif zu haben sind.

Eine Steigerung des BIP setzt zusätzliche Leistungsübertragungen voraus, die einen Geldfluss zwischen mindestens einem Anbieter und einem Empfänger induzieren. Deshalb weist der Wertschöpfungszuwachs eine Entstehungs- und eine Verwendungsseite auf. Beide Seiten wären ökologisch zu neutralisieren, um wenigstens weitere Umweltschäden zu vermeiden. Selbst wenn es je gelänge, eine geldwerte und damit BIP-relevante Leistungsübertragung vollständig zu entmaterialisieren (Entstehungsseite), wäre das Entkopplungsproblem keineswegs gelöst, weil sich mit dem zusätzlichen Einkommen beliebige Güter finanzieren lassen, deren materielle Wirkung zu berücksichtigen ist (Verwendungsseite).

Entstehungsseite des Wachstums: Materielle „Rebound-Effekte“

Wie müssten Güter beschaffen sein, die als geldwerte Leistungen von mindestens einem Anbieter zu einem Nachfrager übertragen werden, ohne dass deren physischer Transfer, Herstellung, Nutzung und Entsorgung Flächen-, Materie- und Energieverbräuche verursacht? Sämtliche bisher präsentierten Green-Growth-Lösungen erfüllen diese Voraussetzung jedenfalls nicht, ganz gleich ob es sich dabei beispielsweise um Passivhäuser, Elektromobile, Ökotextilien, Photovoltaik-Anlagen, Bio-Textilien, Offshore-Windkraftanlagen, Blockheizkraftwerke, solarthermische Heizungen oder Car-sharing handelt. Nichts von alledem kommt ohne physischen Aufwand aus. Zeitweilig galt die Digitalisierung als Fluchtweg aus der Materialität arbeitsteiliger Leistungsausformung und -übertragung. Aber nie da gewesene Elektroschrottlawinen, hor-

rende Ressourcenverbräuche für die Endgeräteherstellung, ganz zu schweigen von den Energieverbräuchen des Betriebs und der nötigen Infrastrukturen haben auch diesen grünen Hoffnungsträger zerschellen lassen. Hinzu kommen sekundäre und tertiäre Effekte, denn digitale Kommunikation senkt Transaktionskosten. Dies beschleunigt und vergrößert den Leistungsaustausch sämtlicher Märkte und lässt neue entstehen.

Nun ließe sich einwenden, dass die grünen Effizienz- oder Konsistenzlösungen den weniger nachhaltigen Output-Strom allmählich ersetzen könnten, statt einfach „grüneren“ Output zu addieren. Aber eine Ökologisierung von Flussgrößen führt nicht per se zu einer ökologischen Entlastung, wenn sie mit einer Ausdehnung materieller Bestandsgrößen erkaufte wird. Neue Technologien und Produkte fallen weder vom Himmel, noch entstehen sie durch bloße Umrüstungen vorhandener Produktionsstätten. Erforderlich sind neue Anlagen, Produktionsstandorte und Infrastrukturen. Um zu erwirken, dass sowohl bezogen auf Fluss- als auch auf Bestandsgrößen eine Substitution statt purer Addition stattfindet, müssten die alten Kapazitäten beseitigt werden. Aber wie kann die Materie ganzer Industrien und Infrastrukturen ökologisch neutral verschwinden?

Selbst wenn Letzteres gelänge, ergäbe sich ein zweites Dilemma: Wie kann das BIP dauerhaft wachsen, wenn jedem grünen Wertschöpfungsgewinn ein Verlust infolge des Rückbaus alter Produktionssysteme entgegensteht? Wer glaubt, erneuerbare Energieträger könnten langfristig die BIP-Beiträge der atomaren und fossilen Industrien ersetzen, übersieht Folgendes: Die derzeit bestaunten Wertschöpfungsbeiträge grüner Technologien entsprechen einem Strohfeuer-Effekt, der allein dem vorübergehenden (und im Übrigen additiven) Kapazitätsaufbau geschuldet ist. Danach reduziert sich die ökonomische Wirkung auf einen Energiefluss, der vergleichsweise wenig Aufwand an wertschöpfungssträchtigen Inputs verursacht und nicht beliebig gesteigert werden kann – es sei denn, die Anlagenproduktion und -projektion wird ohne Begrenzung fortgesetzt. Aber dann droht wieder der alte Wachstumskonflikt. Die bereits jetzt kaum mehr zu akzeptierenden Landschaftszerstörungen nähmen entsprechend zu, weil die materiellen Bestandsgrößen expandieren müssten, um Wachstum zu ermöglichen.

Daran zeigt sich außerdem, dass die Erneuerbaren – das Flaggschiff aller grünen Wachstumsträume – ohnehin kein ökologisches Problem lösen, son-

dern nur in eine andere physische, räumliche, zeitliche oder systemische Dimension transformieren. Derartige Problemverlagerungen sind das Wesensprinzip aller Konzepte des Green Growth. Deshalb sind bisherige Versuche, vermeintliche Entkopplungserfolge empirisch nachzuweisen, nur insoweit brauchbar, wie es gelingt, alle räumlichen und sonstigen Verlagerungseffekte zu berücksichtigen. Aber wie sollen CO₂-Einsparungen und Landschaftszerstörungen saldiert werden? Wie kann der bei isolierter Betrachtung nicht zu leugnende Effizienzvorteil von Energiesparlampen gegen den verheerenden Konsistenznachteil (Entsorgung, Gesundheitsgefährdung) abgewogen werden? Ebenso müsste der blaue Himmel über der Ruhr mit dem Smog an chinesischen Produktionsstätten verrechnet werden, die den schmutzigen Teil der Herstellung europäischer Wohlstandsobjekte übernommen haben.

Verwendungsseite des Wachstums: Finanzielle „Rebound-Effekte“

Angenommen, ein von der Entstehungsseite her ökologisch unschädliches BIP-Wachstum – so unrealistisch diese Prämisse ist – wäre umsetzbar: Wie könnte dann sichergestellt werden, dass auch die damit unvermeidlich korrespondierenden Einkommenszuwächse ökologisch neutral sind? Undenkbar ist, dass der Warenkorb jener Konsumenten, die das zusätzliche in den grünen Branchen erwirtschaftete Einkommen beziehen, frei von Gütern ist, in deren globalisierte Produktion fossile Energie und andere Rohstoffe einfließen. Würden die Nutznießer des grün erwirtschafteten Einkommens etwa nicht in Eigenheimen leben, mit dem Flugzeug reisen und Auto fahren? Folglich könnte der Einkommenseffekt jener Investitionen, die zwecks vermeintlich grünen Wachstums unabdingbar sind, sogar indirekt die Nachfrage nach fossiler Energie und anderen Ressourcen steigern.

Zu berücksichtigen ist ein zweiter finanzieller Rebound-Effekt. Er resultiert daraus, dass die für das grüne Wachstum nötigen Investitionen die Kapazitäten ausdehnen. Wenn etwa – um beim Beispiel der Energiewende zu bleiben – der Elektrizitätsoutput insgesamt steigt, weil nicht im Umfang des Ausbaus der Erneuerbaren die Kapazität an fossiler Produktion verringert wird, sinkt insgesamt der Strompreis, was wiederum die Nachfrage erhöht, sowohl direkt nach Energie als auch nach Energieverbrauchenden Geräten. Verschärfend kommt abermals hinzu, dass von der Nachfragesteigerung sogar fossile Sektoren profitieren können. Über-

dies ist nicht auszuschließen, dass sich eine Angebotsaufblähung im Bereich der Elektrizität selbst dann, wenn es zu keiner Preissenkung führt, eine entsprechende Nachfrage verschafft. Arbeitsteilige Gesellschaften passen sich strukturell an ein höheres Energieangebot an, vor allem durch technische Aufrüstung aller Lebensbereiche. Daraus ergeben sich kulturell irreversible Strukturen, die eine spätere Rückkehr zu einem geringeren Verbrauchsniveau kaum zulassen. Dasselbe gilt für den Wohnbereich. Wenn durch Passivhäuser die Wohnfläche insgesamt steigt, mindert dies tendenziell deren Preis. Also kann mehr Wohnraum finanziert werden. Auch hier kann sich der ohnehin konterkarierende Effekt verschlimmern, wenn ein Teil der insgesamt gestiegenen Nachfrage auf konventionelle Gebäude entfällt.

Ein dritter finanzieller Rebound-Effekt kann eintreten, wenn Effizienzerhöhungen die Betriebskosten bestimmter Objekte (zum Beispiel Häuser, Autos, Beleuchtung) reduzieren. Die monetären Einsparungen sind dann für zusätzliche Mobilität und Konsumausgaben verfügbar. Theoretisch ließen sich finanzielle Rebound-Effekte vermeiden, wenn jeder durch grüne Investitionen induzierte Einkommenszuwachs abgeschöpft würde. Aber abgesehen davon, dass dies unter marktwirtschaftlichen Bedingungen undurchführbar sein dürfte, ergäbe sich ein unlösbarer Widerspruch. Was könnte absurder sein, als Wachstum zu erzeugen, um es im selben Moment zu neutralisieren? Schließlich hat Wirtschaftswachstum keinen anderen Sinn als die Schaffung zusätzlichen Einkommens, ganz gleich auf welche Weise und für wen.

Die Behauptung, durch Investitionen in grüne Technologien könne Wirtschaftswachstum mit einer absoluten Senkung von Umweltbelastungen einhergehen, ist also nicht nur falsch, sondern kehrt sich ins genaue Gegenteil: Allein unter der Voraussetzung eines nicht wachsenden BIP besteht überhaupt nur eine Chance, durch grüne Technologien die Ökosphäre zu entlasten. Und dies ist nicht einmal eine hinreichende Bedingung, weil die materiellen Rebound-Effekte – insbesondere die unzähligen Verlagerungsmöglichkeiten – auf der Entstehungsseite ebenfalls einzukalkulieren sind.

Ökonomische, psychologische und soziale Wachstumsgrenzen

■ **Peak Everything:** Traditionelle Ökonomen führen gesellschaftlichen Reichtum auf die Effizienz

eigenschaften marktwirtschaftlicher Systeme (*Adam Smith*), menschliche Arbeitskraft (*Karl Marx*) oder die Innovationskraft eines kreativen Unternehmertums (*Joseph A. Schumpeter*) zurück. Aber damit wird nur das Getriebe der Wohlstandsmaschine, nicht dagegen deren Treibstoff beschrieben. Konsumgesellschaften basierten nie auf etwas anderem als einer kostengünstigen und unbegrenzt erscheinenden Verfügbarkeit fossiler Energieträger.

Die Ausgabenseite dieser Daseinsform explodiert nun infolge des Kaufkraftzuwachses einer globalen Mittelschicht, inzwischen erweitert um mehr als 1,2 Milliarden sogenannte „neue Konsumenten“ (*Norman Myers/Jennifer Kent*) in aufsteigenden Schwellenländern wie China und Indien. Selbst die diesbezüglich konservative International Energy Agency (IEA) geht neuerdings von einem Anstieg des Preises für einen Barrel Rohöl von derzeit rund 100 Dollar auf 200 Dollar bis 2030 aus. Auch die Einnahmenseite des nördlichen Wohlstandsmodells bröckelt. Sie stützte sich bislang auf Innovationsvorsprünge im internationalen Wettbewerb. Durch Investitionen in das Bildungssystem, den Aufbau moderner Infrastrukturen und nicht zuletzt die globale Mobilität ihrer neuen Mittelschichten gelangen die Schwellenländer zusehends in die Lage, jene Märkte zu erobern, auf denen etablierte Industrieländer über entsprechende Exporterlöse ihren Konsum finanzieren.

■ **Peak Happiness:** Der wichtigste Befund der Glücksforschung besagt, dass eine Steigerung des über Geld vermittelten materiellen Reichtums ab einem bestimmten Niveau das subjektive Wohlbefinden nicht weiter erhöht. Viele Konsumaktivitäten sind symbolischer Art, zielen auf soziales Prestige oder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder „Szene“. Innovationen schaffen neue Angebote der materiellen Selbstinszenierung, die von Pionieren aufgegriffen werden. Wer nicht mitzieht, verliert den Anschluss. Folglich ist ein immer höherer Konsumaufwand nötig, um die soziale Integration zu verteidigen. Insoweit die Auswahl an Konsumoptionen geradezu explodiert, der Tag aber nach wie vor nur 24 Stunden hat, wird die minimal erforderliche Zeit zum Ausschöpfen konsumtiver Optionen zum Engpassfaktor. Das Viel-Haben tritt in Widerspruch zum Gut-Leben.¹

■ **Peak Justice:** Armutsbekämpfung mittels ökonomischen Wachstums ist eng mit den behaupteten Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung

¹ Vgl. Wolfgang Sachs, *Nach uns die Zukunft*, Frankfurt 2012.

verwoben. Allerdings schließt einer der wichtigsten Befunde der realen Außenwirtschaftstheorie, wonach Freihandel der Autarkielösung überlegen sei, gemäß dem Stolper/Samuelson-Theorem explizit ein, dass der damit notwendigerweise einhergehende Strukturwandel Verluste für bestimmte Branchen impliziert. Solange diese durch Zuwächse der prosperierenden Branchen übertroffen werden, können die Gewinner die Verlierer kompensieren und dennoch einen Einkommenszuwachs erzielen. Aber wer stellt sicher, dass dieser Transfer stattfindet und die Handelsgewinne nicht vollständig der Besserstellung einer Elite vorbehalten bleiben, womit sich die Situation der ärmsten Bevölkerungsteile im Vergleich zur Autarkielösung sogar verschlechtern kann? Ausgerechnet *Paul A. Samuelson* holte zu einem Doppelschlag gegen die von ihm mit begründete „reine“ Lehre aus, indem er erstens darlegte, dass unter den Bedingungen der Globalisierung schon die Erzielung von Nettogewinnen durch Freihandel scheitern kann, und er zweitens bezweifelt, dass dort, wo dies immerhin noch eintritt, eine Kompensation der unvermeidlichen Verlierer des Freihandels stattfindet.

Hinzu kommt ein struktureller Effekt: Die verlockende Chance auf Zuwächse an materiellem Reichtum, den ein konsumtiver und zugleich auf spezialisierter Erwerbsarbeit beruhender Lebensstil verheißt, wird mit einer beträchtlichen sozialen Fallhöhe erkaufte. *Amartya Sen* hat anhand des Verlaufs vergangener Hungersnöte beschrieben, dass Individuen, die ihre Fähigkeit zur Selbstversorgung zugunsten einer monetär entgoltenen Erwerbsarbeit aufgeben, selbst dann in bedrohliche Not geraten können, wenn in der betreffenden Region genug Güter vorhanden sind, um alle Bewohner zu versorgen. Geldbasierte Fremdversorgung bedingt, dass der Anspruch auf Güter allein von der Kaufkraft des monetären Einkommens abhängt. Sowohl Preiserhöhungen als auch Einkommensenkungen können die Kaufkraft unter eine Grenze senken, die *Sen* als „starvation set“ bezeichnet: Das Maximum an Gütern, welches sich ein Konsument auf Basis seines Geldeinkommens und des aktuellen Preisniveaus leisten kann, reicht nicht zur Existenzsicherung. Derartige Szenarien erweisen sich eingedenk der Verwendungskonkurrenz zwischen Bio-Energie und Nahrungsmitteln – und den möglicherweise damit einhergehenden Preissteigerungen – als äußerst wahrscheinlich. Demgegenüber gewährleisteten partiell auf Eigenarbeit und lokalen Austauschbeziehungen beruhende Versorgungsmuster einen bescheideneren Güterwohlstand. Dafür sind sie aber von

globalisierten Wertschöpfungsketten unabhängig; sie tragen somit zur ökonomischen und sozialen Souveränität bei.

Wachstumswänge

Strukturelle Wachstumsabhängigkeit resultiert aus einer perfekten Verzahnung von industrieller Arbeitsteilung auf der Angebotsseite und vollständiger Fremdversorgung aufseiten der Haushalte. Indem Letztere jede Autonomie und Fähigkeit zur Selbstversorgung zugunsten eines spezialisierten Arbeitsplatzes aufgeben, der ein monetäres Einkommen mit höherer Kaufkraft verspricht, begeben sie sich in multiple Abhängigkeiten. Wenn Bedürfnisse, die vormals durch handwerkliche Tätigkeiten, Eigenarbeit, lokale Versorgung und soziale Netzwerke befriedigt wurden oder denen schlicht mit Entsagung begegnet wurde, Zug um Zug durch Produkte, Dienstleistungen und Komfort generierende Automatisierung/Mechanisierung abgedeckt werden, ist die Existenzsicherung einer geldspeienden Wachstumsmaschine ausgeliefert. Das vollständig fremd versorgte Individuum benötigt den Zugriff auf nie versiegende Geldquellen, die durch Erwerbsarbeit im Industrie- und Dienstleistungssektor, Unternehmensgewinne oder staatliche Transferleistungen gespeist werden.

Der solchermaßen geprägte „Homo consumens“ müsste aussterben, wenn alle Supermärkte der Welt vier Wochen lang geschlossen wären, weil ihm jegliche Fähigkeit, auf Basis eigener Leistungen oder lokaler Ressourcen zum Erhalt menschlicher Daseinsgrundfunktionen beizutragen, abhanden gekommen ist. Die Geldabhängigkeit wächst mit kulturell induzierten Ansprüchen an materielle Selbstverwirklichung und damit einer stetigen Anhebung des monetären Versorgungsminimums, also dessen, was als Armut- oder Zumutbarkeitsgrenze deklariert wird. Wenn jedes Strukturieren von Zeit den Abruf irgendwelcher Fremdversorgungsleistungen voraussetzt, geht das Soziale komplett im Ökonomischen auf. Folglich kann sich auch sozialer Fortschritt nur als ökonomische Expansion artikulieren, ganz gleich, ob die extern zu beziehenden Leistungen vom Markt oder vom Staat abgerufen werden. Landläufiger Kapitalismuskritik entzieht sich dieses Phänomen, denn das moderne, vollends materialisierte Freiheits- und Wohlstandsideal findet sich nicht minder in marxistisch grundierten Zukunftsentwürfen wieder.

Fremdversorgungssysteme beruhen darauf, die Distanz zwischen Verbrauch und Produktion zu

vergrößern. Dies ist nötig, um die quantitativen sowie qualitativen Steigerungspotenziale einer arbeitsteiligen Wertschöpfung zu entfesseln und in Zuwächse der Güterversorgung zu transformieren. Wenn Produktion, die vormals an einen Standort gebunden war, in viele isolierte Fertigungsstufen zerlegt wird, können diese flexibel und ortsungebunden je nach Kosten- oder Qualitätsvorteilen verschoben werden. Diese Zerlegung erlaubt das Abschöpfen von Spezialisierungsgewinnen, die zu sinkenden Stückkosten führen. Aber jede Spezialisierungsstufe muss vor der Produktionsphase die benötigten Inputfaktoren finanzieren, also investieren. Das dazu benötigte Fremdkapital kostet Zinsen; investiertes Eigenkapital verlangt nach einer hinreichenden Rendite. Folglich muss in jeder Periode ein entsprechender Überschuss erwirtschaftet werden. Das zur Stabilisierung des Gesamtprozesses erforderliche Wachstum steigt also mit zunehmender Spezialisierung, das heißt mit der Anzahl eigenständiger Betriebe und dem jeweils notwendigen Überschuss, um das Risiko des Investors mindestens zu kompensieren. Dieses Risiko steigt obendrein mit zunehmender Komplexität, also Anzahl, Distanz und Anonymität der Produktionsstätten.

Um strukturelle Wachstumswänge zu dämpfen, könnte auf weniger kapitalbedürftige Versorgungssysteme zurückgegriffen werden. Ein geringerer Spezialisierungsgrad reduziert den Kapitalbedarf insoweit, als die Leistungserstellung tendenziell arbeitsintensiver würde. Je weniger Kapital benötigt wird, desto geringer ist ceteris paribus der zu erzielende Überschuss an Zinsen und Gewinnen. Allerdings würde damit eine geringere Arbeitsproduktivität einhergehen, was wiederum die Ausbeute an Spezialisierungsvorteilen – wohl gemerkt ohne Berücksichtigung externer Effekte – senkt. Andererseits können verkürzte Wertschöpfungsketten, wie etwa bei Lokal- oder Regionalökonomien, eine weitere wachstumsdämpfende Wirkung entfalten. Kürzere Distanzen zwischen Produktion und Verbrauch schaffen Nähe und damit jenes Vertrauen, welches eine weniger zins- und renditeträchtige Kapitalbeschaffung ermöglicht. Transparenz durch eine unmittelbare Beziehung zwischen Kapitalgeber und Kapitalnehmer senkt das andernfalls durch hohe Zinsen oder Renditen abzudeckende Anlagerisiko. Kleinräumige Ökonomien ermöglichen es Anlegern zudem, stärkeren Einfluss auf die Verwendung ihres Kapitals zu nehmen. Wer sein Geld einem selbst gewählten Zweck – beispielsweise mit ökologischer oder sozialer Orientierung – zuführen kann, wird tendenziell eine geringere Verwertung fordern.

Dies entspräche keinem Verzicht, sondern dem Gegenwert für eine höhere ethische Qualität der Anlage.

Regionale Komplementärwährungen wie etwa der „Chiemgauer“ können eine solche Entflechtung unterstützen, weil sie lediglich innerhalb eines begrenzten Radius gültig sind. Zusätzlich mindern sie den Wachstumszwang, wenn sie mit einer zinslosen Umlaufsicherung versehen sind. Die kürzeste Wertschöpfungskette entspräche der Subsistenz, also Selbstversorgung. Wer gemeinsam mit anderen einen Gemeinschaftsgarten betreibt, trägt zu einem Versorgungsmuster bei, das kein Geld, keine Investition, keinen Gewinn, keinen Zins und folglich keinen Wachstumszwang kennt.

Elemente einer Postwachstumsökonomie

Eine Postwachstumsökonomie² beruht auf verschiedenen sich ergänzenden Strategien, die darauf abzielen, industriell-arbeitsteilige Versorgungssysteme schrittweise zurückzubauen.

Die erste Strategie lautet Suffizienz: Viele Konsumaktivitäten können, statt in Objekte der Selbst- oder Regionalversorgung transformiert zu werden, ersatzlos weggelassen werden. Das Suffizienzprinzip verinnerlicht die Antithese zur Steigerungslogik konsumtiver Selbstverwirklichungsansprüche: Von welchen Energiesklaven und Komfortkrücken ließen sich überbordende Lebensstile und schließlich die Gesellschaft als Ganzes befreien? Die Logik der Suffizienz beruht nicht auf Verzicht, sondern darauf, Wohlstandsartefakte auszumustern, die zur individuellen Überforderung in Form von „Konsumverstopfung“ führen, weil sie Zeit, Geld, Raum sowie ökologische Ressourcen beanspruchen.

Eine neue zeitökonomische Theorie der Suffizienz³ liefert dafür längst Beweggründe jenseits moralischer Imperative: In einer Welt der Reiz- und Optionenüberflutung, die nicht mehr zu bewältigen ist, werden Reduktion, Überschaubarkeit und Entschleunigung zum Selbstschutz. Das zunehmend „erschöpfte Selbst“ (*Alain Ehrenberg*) verkörpert die Schattenseite einer Jagd nach Glück und Selbstinszenierung, die in Stress umschlägt. Was hier wächst, ist der Markt für Antidepressiva.

² Vgl. Niko Paech, *Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie*, München 2012.

³ Vgl. Niko Paech, *Nach dem Wachstumsrausch: Eine zeitökonomische Theorie der Suffizienz*, in: *Zeitschrift für Sozialökonomie* 47/166–167, 2010, Seiten 33–40.

Auch wenn Suffizienz eher das Resultat eines kulturellen Wandels darstellen dürfte, sind unterstützende Rahmenbedingungen denkbar, die von Maßnahmen der Nachhaltigkeitskommunikation und -bildung bis zur Regulierung von kommerzieller Werbung reichen können.

Die zweite Strategie ist Subsistenz: Vollständig von monetär basierter Fremdversorgung abhängig zu sein, untergräbt die ökonomische Souveränität (Resilienz). Sozial stabil sind vor allem Versorgungsstrukturen mit geringerer Distanz zwischen Verbrauch und Produktion. Dazu zählt die Reaktivierung von Kompetenzen, Bedürfnisse jenseits kommerzieller Märkte kraft eigener Fertigkeiten, also selbsttätig, insbesondere durch handwerkliche Tätigkeiten zu befriedigen. Durch eine Kombination von Selbst- und Fremdversorgung ließe sich die Geld- und Wachstumsabhängigkeit senken. Zwischen den Extremen reiner Subsistenz und globaler Verflechtung existiert ein reichhaltiges Kontinuum unterschiedlicher Fremdversorgungsgrade. Dies eröffnet Potenziale, von außen bezogene Leistungen durch eigene Produktion punktuell oder graduell zu ersetzen. Moderne Subsistenz entfaltet ihre Wirkung im unmittelbaren sozialen Umfeld, also auf kommunaler oder regionaler Ebene. Die für derartige Aktivitäten benötigte Zeit könnte sich aus einem teilweisen Rückbau des industriellen Systems speisen. Eine Halbierung der Erwerbsarbeit würde Zeitressourcen freisetzen, sodass ein bescheidenes monetäres Einkommen durch drei Typen von Subsistenzleistungen ergänzt werden könnte:

- **Nutzungsintensivierung durch Gemeinschaftsnutzung:** Wer die Nutzung von Gebrauchsgegenständen mit anderen Personen teilt, trägt dazu bei, industrielle Herstellung durch soziale Beziehungen zu ersetzen. Doppelte Nutzung bedeutet halbierten Bedarf.

- **Verlängerung der Nutzungsdauer:** Wer durch handwerkliche Fähigkeiten oder Improvisationsgeschick die Nutzungsdauer von Konsumobjekten erhöht – zuweilen reicht schon die achtsame Behandlung, um frühen Verschleiß zu vermeiden –, ersetzt materielle Produktion durch eigene produktive Leistungen, ohne auf Konsumfunktionen zu verzichten. Wo es gelingt, die Nutzungsdauer beispielsweise durch Instandhaltung, Reparatur oder Umbau durchschnittlich zu verdoppeln, könnte die Produktion neuer Objekte entsprechend halbiert werden.

- **Eigenproduktion:** Im Nahrungsmittelbereich erweisen sich Hausgärten, Dachgärten, Gemein-

schaftsgärten und andere Formen der urbanen Landwirtschaft als dynamischer Trend, der zur Deindustrialisierung dieses Bereichs beitragen kann. Künstlerische und handwerkliche Betätigungen reichen von der kreativen Wiederverwertung ausrangierter Gegenstände über selbst gefertigte Holz- oder Metallobjekte bis hin zur semi-professionellen Marke „Eigenbau“.

Derartige Subsistenzleistungen bewirken, dass eine Halbierung der Industrieproduktion nicht den materiellen Wohlstand halbiert: Wenn Konsumobjekte länger oder gemeinschaftlich genutzt werden, reicht ein Bruchteil der momentanen industriellen Produktion, um dieselbe Versorgung mit Konsumfunktionen zu gewährleisten. Moderne Subsistenz hat eine Inputdimension; diese speist sich aus drei marktfreien Ressourcen, durch die ein markant reduzierter Industrieoutput aufgewertet wird: erstens handwerkliche, künstlerische und substanzielle Kompetenzen sowie Improvisationsgeschick; zweitens eigene Zeitressourcen; drittens soziales Kapital, um vielfältige Subsistenzleistungen tauschen zu können. Solchermaßen entmonetarisierte Versorgungssysteme steigern die Resilienz und mindern den Wachstumsdruck einer kapitalintensiven industriellen Spezialisierung.

Die dritte Strategie ist Regionalökonomie: Viele Bedürfnisse ließen sich durch regionale Märkte bis hin zu einer „Community Supported Agriculture“ (CSA) befriedigen. In diesem Fall lassen sich Stadtbewohner von einem nahegelegenen Landwirtschaftsbetrieb versorgen. Indem sie dessen Produktion vorfinanzieren, erwerben sie ein entsprechendes Anrecht auf einen Ernteanteil. Damit stellen sie sich auf regionale und saisonale Ernährung um und übernehmen einen Teil des betrieblichen Risikos. Regionalwährungen könnten Kaufkraft an die Region binden und auf diese Weise von globalen Abhängigkeiten befreien. So würden die Effizienzvorteile einer geldbasierten Arbeitsteilung weiterhin genutzt, jedoch innerhalb eines ökologieverträglicheren und krisenresistenteren Rahmens.

Das vierte Element, auf dem die Postwachstumsökonomie beruht, sind „stoffliche Nullsummenspiele“: Infolge der obigen Strategien bräuchte der auf Geldwirtschaft und industrieller Arbeitsteilung basierende Komplex in etwa nur noch halb so groß sein – zumindest wenn die durchschnittliche Erwerbsarbeit auf etwa 20 Stunden reduziert würde. Der verbleibende Rest an industrieller Struktur wäre außerdem so umzugestalten, dass die Neupro-

duktion von Gütern, die viel langlebiger und reparaturfreundlicher sein müssten, eher eine untergeordnete Rolle spielt. Der Fokus läge auf dem Erhalt, der Um- und Aufwertung vorhandener Produktbestände, etwa durch Renovation, Optimierung, Verlängerung der Nutzungsdauer oder Nutzungsintensivierung. Klassische „Produzenten“ würden durch Anbieter abgelöst, die nicht an einer weiteren Expansion der materiellen Sphäre, sondern an deren Aufarbeitung und Optimierung orientiert wären. Durch Maßnahmen des Erhalts, der Wartung und vorbeugenden Verschleißminderung würden sie die Lebensdauer und Funktionsfähigkeit des Hardware-Bestands verlängern. Durch Reparaturdienstleistungen würden defekte Güter seltener ausrangiert; durch Renovationsstrategien des Typs „Umbau statt Neubau“ würde aus vorhandenen Gütern weiterer Nutzen extrahiert, indem diese funktional und ästhetisch an gegenwärtige Bedürfnisse angepasst würden und somit möglichst lange im Kreislauf einer effizienten Verwendung verblieben. Märkte für gebrauchte, aufgearbeitete und überholte Güter würden ebenfalls zur Reduktion der Neuproduktion beitragen.

Postwachstumspolitik

Durch verschiedene Rahmenbedingungen – hier werden nur die wichtigsten genannt – ließe sich die Transformation zur Postwachstumsökonomie unterstützen. Boden-, Geld- und Finanzmarktreformen könnten systemimmanente Wachstumswänge mildern. Dazu zählen unter anderem Regionalwährungen, die mit einer das Zinsniveau gegen Null senkenden Geldumlaufsicherung versehen sind. Veränderte Unternehmensformen wie Genossenschaften, Stiftungen oder Non-Profit-Ansätze des solidarischen Wirtschaftens könnten Gewinnerwartungen dämpfen. Der Subventionsdschungel könnte durchforstet werden, um gleichermaßen ökologische Schäden und öffentliche Verschuldung zu reduzieren. Ein Bodenversiegelungsmoratorium und Rückbauprogramme für Infrastrukturen wären sinnvoll. Insbesondere Industrieanlagen, Autobahnen, Parkplätze und Flughäfen wären zu entsiegeln und zu renaturieren. Ansonsten könnten dort Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien installiert werden, um die katastrophalen Flächen- und Landschaftsverbräuche dieser Technologie zu reduzieren. Rahmenbedingungen, unter denen Arbeitszeitreduktionen leichter zu implementieren sind, sowie Veränderungen des Bildungssystems, um jungen Menschen handwerkliche Kompetenzen und sesshafte Lebensstile zu vermitteln, wären zweckdienlich.

Überdies ergibt sich daraus, dass die technologische Entkopplung wirtschaftlichen Wachstums systematisch scheitert, eine entscheidende Konsequenz: Per se nachhaltige Technologien und Objekte sind schlicht undenkbar. Somit gibt allein die Summe aller Aktivitäten eines Individuums Aufschluss über Nachhaltigkeitswirkungen. Individuelle Öko- oder zumindest CO₂-Bilanzen sind dann die einzig konsistente Zielvariable für eine Postwachstumsökonomie. Gemäß dem Budgetansatz des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen würde die Erreichung des Zwei-Grad-Klimaschutzziels bedeuten, dass jedem Erdbewohner bis 2050 jährlich noch 2,7 Tonnen CO₂ zur Verfügung stünden, zumindest unter Wahrung von Klimagerechtigkeit. Die durchschnittliche CO₂-Bilanz eines Bundesbürgers wird derzeit auf elf Tonnen pro Jahr geschätzt. Folglich könnten Unternehmen verpflichtet werden, die entlang des Produktlebenszyklus aufsummierte CO₂-Menge ihrer Güter bekannt zu geben, damit Nachfrager die Chance haben, auf Basis einer 20-Stunden-Erwerbstätigkeit und unter Ausschöpfung von Suffizienz- und Subsistenzpotenzialen diesen ökologischen Rahmen anzupeilen.

Das Leben in einer bescheideneren und zugleich entspannten Ökonomie könnte attraktiver sein als Daseinsformen am Rande des Konsum-Burn-Outs. Das wusste schon *Ludwig Erhard*: „Ich glaube nicht, dass es sich bei der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Gegenwart gleichsam um ewige Gesetze handelt. Wir werden sogar mit Sicherheit dahin gelangen, dass zu Recht die Frage gestellt wird, ob es noch immer richtig und nützlich ist, mehr Güter, mehr materiellen Wohlstand zu erzeugen oder ob es nicht sinnvoller ist, unter Verzichtleistung auf diesen ‚Fortschritt‘ mehr Freizeit, mehr Besinnung, mehr Muße und mehr Erholung zu gewinnen. ... Solange man auf der politischen Ebene nach dem Motto verfährt: ‚Lasst uns weniger arbeiten, auf dass wir mehr konsumieren können!‘, sind wir auf dem falschen Wege. Wenn der angestoßene Entfaltungsprozess aber in dem Sinne verläuft, dass unser Volk neben dem unverzichtbaren Wert auf Sicherung materieller Lebensführung in steigendem Maße eine geistige oder seelische Bereicherung als nützlich und wertvoll erachtet, dann werden wir in fernerer Tagen auch zu einer Korrektur der Wirtschaftspolitik kommen müssen. Niemand dürfte dann so dogmatisch sein, allein in der fortwährenden Expansion, das heißt im Materiellen, noch länger das Heil erblicken zu wollen.“⁴ ■

⁴ Ludwig Erhard, *Wohlstand für alle* (1957), Düsseldorf 1990, Seiten 232–233.

Impressum

Herausgeber

Anschrift

Telefon

Telefax

E-Mail

Internet

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
02 28 / 5 39 88-0
02 28 / 5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Autoren dieser Ausgabe

Prof. Dr. Andreas Freytag
Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Dr. Hans-Joachim Haß
Dr. Michael Kemmer
Prof. Dr. Axel Ockenfels
Dr. Uwe Optenhögel
Prof. Dr. Niko Paech
Dr. Philip Plickert
Prof. Dr. Richard Reichel
Dr. Bert Van Roosebeke
Prof. Achim Wambach, Ph. D.
Dr. Peter Westerheide

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Engelhardt GmbH, Neunkirchen

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 134 – Dezember 2012.
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipuan