

# ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

# 124

Juni 2010



- **EU-Wirtschaftsregierung**  
Chancen und Gefahren
- **Krisenbekämpfung**  
in Europa und in Asien
- **Exportsteuern in Argentinien**  
Fluch oder Segen?
- **Globalisierung**  
Ende der goldenen Jahre?
- **Agrarproduktion**  
Notwendigkeit einer „Grünen Revolution“

## Inhalt

### Ordnungspolitische Positionen

<i>Lüder Gerken/Jan S. Voßwinkel</i>	Wider eine europäische Wirtschaftsregierung . . . . .	2
<i>Philip Plickert</i>	Europa am Scheideweg . . . . .	5
<i>Marcus Höreth</i>	Chancen und Gefahren einer EU-Wirtschaftsregierung . . . . .	9

### Krisenbekämpfung

<i>Henrik Uterwedde</i>	Frankreich und die Euro-Krise . . . . .	14
<i>Dirk Meyer</i>	Die Griechenland-Hilfe: Juristisch und ökonomisch problematisch . . . . .	21
<i>Wolfgang Klenner</i>	Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise in China und Japan . . . . .	27

### Internationale Perspektiven

<i>Federico Foders/Robert Grundke</i>	Exportsteuern in Argentinien: Fluch oder Segen? . . . . .	35
<i>Rolf J. Langhammer</i>	Sind die goldenen Jahre der Globalisierung vorbei? . . . . .	41
<i>Harald von Witzke</i>	Sicherung der Welternährung: Über die Notwendigkeit einer neuen „Grünen Revolution“ . . . . .	45

### Arbeitsmarktpolitik

<i>Steffen Kinkel</i>	Rückverlagerungen deutscher Unternehmen: Relevantes Phänomen oder anekdotische Einzelfälle? . . . . .	49
<i>Klaus Schrader</i>	Arbeiten trotz Hartz IV? . . . . .	55

### Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

	Preisträger 2010 . . . . .	40
--	----------------------------	----

## Der Euro in den Strudeln der Staatsdefizite

Ob die Euro-Begeisterten jetzt zu verstehen beginnen, was die Euro-Skeptiker gemeint haben, als sie vor der Gründung einer „Europäischen Währungsunion“ mit der Einführung der Gemeinschaftswährung „Euro“ warnten? Ist es nicht an der Zeit, die damaligen Skeptiker und die heutigen Kritiker mit einer Entschuldigung aus der Ecke der vermeintlichen Europafeinde herauszubitten? Die Europäische Währungsunion hat ihre eingebauten Schwächen dramatischer offenbart, als es von Ordnungsökonomern bei ihrer Einführung vorhergesagt worden ist.

Die Europäische Währungsunion hat das Zeug für eine ökonomische Katastrophe. Wer es jetzt nicht sieht, der ist offenbar blind für die Unterscheidung zwischen einer guten Ordnung und einer schlechten Ordnung. Man hätte sich, auch als Euro-Skeptiker, die Ankündigung der konkreten Gefahr des Zerbrechens der Europäischen Währungsunion weniger dramatisch gewünscht. Was sind schon die noch vor wenigen Monaten als Horrormeldung herumgereichten „Griechenland-Milliarden“ gegen die Risikosummen, die man heute in den Etats der Mitgliedsländer der Währungsunion zu erkennen beginnt?

Es wird möglicherweise einmal als die Ironie der Geschichte der Währungsunion registriert werden, dass sich die „No-bail-out“-Klausel des Währungsvertrages auf eine geradezu hintersinnige Weise gegen die Missachtung durch die Politiker durchgesetzt hat: Die Milliardenbeträge, die jetzt „im Feuer stehen“, wie die Banker sagen, lassen sich durch kein Herauspauken mithilfe von Krediten zwischen den Staaten oder durch eine das Inflationsrisiko nicht achtende Geldschöpfung der Europäischen Zentralbank aus der Welt schaffen. Es ist schwer vorstellbar, bei welcher Instanz die Europäische Währungsunion eines vielleicht nicht mehr fernen Tages ihre Pleite anzumelden hat. Aber es ist noch schwerer vorstellbar, wie die Mitgliedstaaten den Weg zur Umkehr auf einen Pfad der soliden Haushaltsführung finden sollen. Sie müssten es nämlich zunächst einmal ernsthaft wollen.

Einstweilen behilft sich die Politik damit, gegen den Rat der auf die Finanzmärkte spezialisierten Ordnungsökonomern alles – als Vorlauf zum harten Verbot – zu diskreditieren, was „Leerverkäufe“ heißt. Da mag man sich mit der Erwartung trösten, dass die Märkte das verkraften werden. Ein veritabler Schlag gegen das Ansehen und damit gegen die Wirksamkeit der Geldpolitik ist aber die Indienststellung der Europäischen Zentralbank für den Ankauf von Staatsanleihen, die am Markt nur zu drastisch sinkenden Kursen zu handeln wären. Muss es nicht selbst den Euro-Skeptikern als rufschädigender Hohn auf den Euro in den Ohren klingen, wenn die Europäische Zentralbank mittlerweile in gängiger Rede als „bad bank“, als Bank für den Ankauf und für die Lagerung von Schrottpapieren der Mitgliedstaaten, tituliert wird? Der Euro taumelt in den Strudeln der Staatsdefizite.

*Hans D. Barbier*



## Wider eine europäische Wirtschaftsregierung

*Dr. habil. Lüder Gerken/Dipl.-Ökonom Jan S. Voßwinkel  
Vorsitzender des Centrums für Europäische Politik, der Stiftung Ordnungspolitik und der Friedrich-August-von-Hayek-Stiftung/wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Centrum für Europäische Politik*



■ Seit mehr als zwei Jahrzehnten geistert die Forderung nach der Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung durch die europapolitische Debatte. Vorgetragen wurde sie immer wieder vor allem von Frankreich. Die Euro-Krise hat diese Debatte neu entfacht. Die Bundesregierung hat sich dieser Forderung nunmehr angeschlossen, ihren Widerstand sang- und klanglos eingestellt.

Zwei Konzepte einer Wirtschaftsregierung lassen sich grundsätzlich unterscheiden: ein ordnungspolitisches und ein dirigistisches. Das Konzept einer EU-Wirtschaftsregierung würde den Stabilitäts- und Wachstumspakt auf ein neues Fundament stellen. Dieser Pakt sah vor, Staaten, die die Verschuldungsvorschriften der Europäischen Union (EU) missachten, zu bestrafen. Er ist bekanntlich gescheitert. Zu verantworten haben das Deutschland und Frankreich, die sich 2003 übermäßig verschuldet hatten. Um die drohende Verhängung von Sanktionen zu hintertreiben, sorgten sie dafür, dass das Defizitverfahren außer Vollzug gesetzt wurde. Nach diesem Präzedenzfall muss auch kein anderes Euro-Land mehr befürchten, bei übermäßiger Verschuldung bestraft zu werden.

Eine ordnungspolitisch konzipierte EU-Wirtschaftsregierung, die sich explizit der Aufgabe widmete – und sich darauf beschränkte –, das Verschuldungsverbot zu überwachen und durchzusetzen, wäre nachhaltig zu befürworten. Freilich dürften keine allzu großen Hoffnungen an sie geknüpft werden. Denn auch in ihr würden die potenziellen Defizitsünder über sich selbst das Urteil sprechen. Ein unabhängiger Fiskalkontrollrat ist unrealistisch. Umso wichtiger ist ein Verfahren mit möglichst wenig politischem Ermessensspielraum und vertraglich festgelegten Automatismen zur Durchsetzung der Kriterien.

### *Nachhilfe aus Brüssel in nationaler Wirtschaftspolitik?*

Das dirigistische Konzept einer Wirtschaftsregierung geht auf den Wunsch vor allem Frankreichs zurück, die Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten zu koordinieren. Zentrales Argument – von der französischen Wirtschaftsministerin *Christine Lagarde* unverblümt vorgetragen – ist hierbei, dass Deutschland ständig Handelsbilanzüberschüsse auf Kosten der anderen EU-Mitgliedstaaten erwirtschaftete, weil es im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten zu wettbewerbsfähig sei.

Die Entwicklung läuft in diese Richtung: Die Beschlüsse der EU-Finanzminister aus der Nacht vom 9. zum 10. Mai 2010 haben ein neues Finanzsystem in der EU geschaffen, das die Bedeutung der Stabilitätskriterien schwächt, anstatt sie zu stärken. Unabhängig von einer rechtlichen Würdigung ist aus ökonomischer Perspektive das „Bail-out-Verbot“ gemäß Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) materiell außer Kraft gesetzt worden. Wenn ein Staat „zu hohe“ Zinsen für seine Anleihen zahlen muss, weil die potenziellen Geldgeber Zweifel an der Bonität des Emittenten haben, wer-

den diese Zweifel als außergewöhnliches Ereignis nach Artikel 122 Absatz 2 AEUV definiert. So wird ein Herauspauken durch die EU und die anderen Euro-Staaten unter Einbeziehung des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Zentralbank ermöglicht. Hierfür stehen nun insgesamt 750 Milliarden Euro bereit. An die Stelle regelgebundener Entscheidungen ist die Bereitschaft zu einer Ad-hoc-Politik getreten, die sich nicht um vertraglich vereinbarte Grundsätze schert.

Darüber hinaus denkt die Europäische Kommission konkret an eine umfassende „wirtschaftspolitische Überwachung“, die Entwicklungen im Hinblick auf Leistungsbilanz, Nettoauslandsposition, Produktivität, Lohnstückkosten, Beschäftigung und reale effektive Wechselkurse, öffentlichen Schuldenstand und Kreditkosten sowie Aktien- und Immobilienpreise im Privatsektor berücksichtigt. Sie erweckt damit den Eindruck, dass es ohne politische Koordinierung nur unkoordinierte ökonomische Prozesse gibt und dass die Mitgliedstaaten zu einer verantwortlichen Wirtschaftspolitik nicht fähig sind, sodass sie Nachhilfe aus Brüssel benötigen.

Die Kommission nährt außerdem eine Illusion, wenn sie meint, dass ihr eine so umfassende wirtschaftspolitische Koordinierung überhaupt gelingen kann. Bisher ist es nicht einmal gelungen, die Stabilitätskriterien im Euroraum durchzusetzen. Erst die Reaktionen auf den Kapitalmärkten hatten eine disziplinierende Wirkung auf die Verschuldungspolitik der öffentlichen Hand. Die mangelnde Disziplin bei der Durchsetzung der Stabilitätskriterien führte zu einer Situation, in der die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission den Euro-Rettungsschirm und damit den Prinzipienbruch als „alternativlos“ darstellten. Dieser Prinzipienbruch sendet ein bedenkliches Signal. Wenn sich die Euro-Staaten nicht an ihre Stabilitätsprinzipien halten, droht der Euro zu einer Weichwährung und die Stabilitätsgemeinschaft der Eurozone zu einer Schuldengemeinschaft zu verkommen. Die eigentlichen Probleme sind aber damit noch gar nicht angegangen: Nur solide Staatsfinanzen helfen schwächelnden Staaten dauerhaft, nicht zusätzliche Kredite und Garantien von Staaten, die selbst um ihre Solidität ringen.

### *Zweifelhaftes Selbstverständnis der Politik*

Wenn die EU-Politik sich anmaßt, die wirtschaftspolitischen Entscheidungen ihrer Mitgliedstaaten umfassend zu koordinieren, dann bürdet sie sich auch die Verantwortung für unangenehme Entscheidungen auf. Kann sie das im Ernstfall? In aktueller Abwandlung der Worte von *Friedrich August von Hayek*: „Die Notwendigkeit der Anpassung an unvorhergesehene Ereignisse wird immer bedeuten, dass irgendjemand geschädigt werden wird, irgendjemandes Erwartungen enttäuscht oder seine Anstrengungen vergeblich sein werden. Daraus erwächst die Forderung, dass [die EU] entscheiden soll, wem Nachteile zugefügt werden. Das hat oft die Wirkung, dass notwendige Anpassungen verhindert werden, sobald sie sich vorhersehen lassen.“<sup>1</sup> Diese Verzögerungen werden dann eines Tages Ad-hoc-Entscheidungen notwendig erscheinen lassen, die der Bevölkerung, wie schon der Euro-Rettungsschirm, als alternativlos verkauft werden.

Die jüngsten Entwicklungen im Euroraum offenbaren ein politisches Selbstverständnis, nach dem die Politik frei sein soll, demokratisch alles beschließen zu können, jedoch Marktreaktionen als störend, wenn nicht gar als Affront gegenüber der Demokratie aufgefasst werden. Dass dem politischen Machbar-

1 Friedrich August von Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Tübingen 2003, Seite 66.

keitswahn ökonomische Beschränkungen entgegenstehen, wird als Kränkung aufgefasst. Eine europäische Wirtschaftsregierung müsste so manche Kränkung aushalten. Denn besser als jede politische Koordinierung, die Rücksichten nehmen muss und unangenehme Entscheidungen scheut, gelingt die Koordinierung über die Märkte.

Das sieht man deutlich am deutschen Exportüberschuss. Die durch den Leistungsbilanzüberschuss bedingten Einnahmeüberschüsse werden durch Kapitalexporte kompensiert. Die deutschen Nettokapitalexporte haben die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse seit 2003 in jedem Jahr übertroffen. Die Kapitalexporte erfolgen als Direktinvestitionen oder Kredite, die im Ausland wiederum für Investitionen oder Konsum eingesetzt werden können. Wofür die Kredite verwendet werden, bestimmen die Akteure im Kapitalimportland und nicht jene im Kapitalexportland.

Bei investivem Einsatz schafft das Kapital Arbeitsplätze und wirkt sich unmittelbar wohlstandssteigernd aus. Bei konsumtivem Einsatz ist es dagegen verloren. Da in diesem Fall keine Wertschöpfung erfolgt, mit der die Kredite zurückgezahlt werden könnten, sind der konsumtiven Verschuldung – auch der Staatsverschuldung – systemimmanente Grenzen gesetzt, die sich in nachlassender Kreditwürdigkeit und damit in immer höheren Risikoprämien äußern, wodurch die Kapitalimporte – und damit auch die Leistungsbilanzdefizite – sinken. Bei politischer Manipulation kann der Bonitätsverlust sprunghaft verlaufen, wie das Beispiel Griechenland zeigt, und im Grenzfall in einem Staatsbankrott enden. Auch dieser bedeutet letztlich aber nichts anderes als eine Anpassung an die ökonomischen Verhältnisse.

### *Ohne Haushaltsdisziplin ist kein Wohlstand möglich*

Die Ursache für die momentanen Turbulenzen im Euroraum ist nicht das Fehlen einer EU-Wirtschaftsregierung, die die Wirtschafts-, Finanz- und Lohnpolitik koordiniert, sondern der Umstand, dass viele Staaten verantwortungslos über ihre Verhältnisse gelebt haben. Auf den internationalen Finanzmärkten ist hierdurch das Vertrauen verlorengegangen, dass diese Staaten ihre Schulden aus eigener Kraft noch werden begleichen können. Dagegen hilft keine zentralistische Koordinierung. Denn sie würde den Zwang und die Anreize zu Reformen in den Ländern mit traditionell maroden Staatsfinanzen nochmals reduzieren: Ist man die Verantwortung los, lebt es sich gut verantwortungslos. Die EU aber wird ihrer Verantwortung kaum gerecht werden können.

Nicht die politisch motivierte Einebnung des Wettbewerbs um Kreditwürdigkeit auf den internationalen Finanzmärkten hilft Europa, sondern nur der Zwang für die Mitgliedsländer zu eigenen Reformen. Dieser Zwang entsteht auf den Güter- und Kapitalmärkten. Sie erziehen – und ziehen – sehr konsequent zur Verantwortung. Sich dieser Verantwortung zu stellen, erfordert ein erhebliches Maß an Disziplin. Ohne diese Disziplin können wir nicht dauerhaft auf Freiheit und Wohlstand hoffen.

Um es mit *von Hayek* auszudrücken: Die Lösung besteht nicht in einer hierarchischen, den Mitgliedstaaten Vorgaben machenden EU-Wirtschaftsregierung, also nicht in einer Organisation. Die Lösung liegt vielmehr in einem eigenverantwortlichen fiskalpolitischen Handeln der Mitgliedstaaten, die nur an allgemeine Verhaltensregeln, wie zum Beispiel ein Verschuldungsverbot, gebunden sind, also in einer spontanen Ordnung. ■

## Europa am Scheideweg

Dr. Philip Plickert

Wirtschaftsredakteur der Frankfurter Allgemeinen Zeitung



■ Im „gemeinsamen Haus Europa“ wackeln die Wände, der Euro hat Risse bekommen. Zwar kann Griechenland vorerst einen Staatsbankrott vermeiden, und auch andere überschuldete Südländer atmen auf, nachdem die EU-Staatschefs einen gigantischen „Rettungsschirm“ von 750 Milliarden Euro für alle Pleitekandidaten aufgespannt haben. Die Bürger und die Märkte blicken aber mit zunehmender Sorge auf die Staatsschuldengebirge.

Athen bekommt – entgegen der „No-bail-out“-Klausel im Maastricht-Vertrag – über drei Jahre 110 Milliarden Euro Nothilfe von den Euro-Staaten und vom Internationalen Währungsfonds (IWF). Das sei „alternativlos“, hat Bundeskanzlerin *Angela Merkel* gesagt und damit die Zustimmung des Bundestags erpresst. Ein Zahlungsausfall der Hellenen hätte zu gewaltigen Turbulenzen auf den Finanzmärkten geführt und wohl eine neue Welle der Wirtschaftskrise ausgelöst. Doch die ökonomische Tragödie ist nicht zu Ende, der nächste und letzte Akt wohl nur aufgeschoben. Zu bezweifeln ist, dass Athen die 110 Milliarden Euro zurückzahlen kann. Die europäischen, vor allem die deutschen Steuerzahler, die für Griechenland und seine Gläubiger eingesprungen sind, haben dann das Nachsehen.

### *Die Währungsunion als Haftungsgemeinschaft*

Die aktuelle Staatsschuldenkrise bestätigt jene Kritiker, die früh vor Konstruktionsfehlern des Euro gewarnt haben: Die Währungsunion werde früher oder später zu einer Haftungsgemeinschaft (*Joachim Starbatty*), weil das „No-bail-out“-Gebot nicht glaubhaft ist. Unter der mangelnden Haushaltsdisziplin und Wettbewerbsfähigkeit vor allem der südeuropäischen Länder müssen die Hartwährungsländer mitleiden. Im schlimmsten Fall wird sich eine EU-weite Umverteilungsmaschine entwickeln, die laufend Geld aus den stärkeren Kernländern in die schwachen Länder pumpt. Genau das hatten deutsche Politiker strikt ausgeschlossen, als sie die widerstrebenden Deutschen in das Euro-Experiment führten.

„L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas“ – Europa entstehe über das Geld, oder es entstehe gar nicht –, hatte *Jacques Rueff* vor gut sechzig Jahren prophezeit. Doch bei einem schlechten Geld hört für viele die Freundschaft auf; es brechen Spannungen in Europa auf, die man eigentlich vermeiden wollte: In Athen verbrennen Demonstranten die EU-Fahne als Symbol für den von Brüssel geforderten Sparplan, es gab die ersten Toten bei Protesten; in Deutschland regt sich die alte Euro-Abneigung. Seltsam hohl klingen da die Worte des Bundesfinanzministers *Wolfgang Schäuble*, der sagte, Europa werde gestärkt aus dieser Krise hervorgehen. Dringend erforderlich wäre zwar, den zahnlosen Stabilitätspakt zu schärfen, doch die Zweifel bleiben groß. Die Existenz des großen Rettungsschirms könnte den Sparwillen der Südländer dämpfen.

Was werden die längerfristigen Konsequenzen der Schuldenkrise sein? Viele Kommentatoren fordern nicht nur eine europäische Aufsicht über die Staatsfinanzen, sondern darüber hinaus eine Koordinierung und Zentralisierung der Wirtschaftspolitik. „Die gemeinsame Währung zwingt zu viel mehr gemeinsamer Politik: bei Wirtschaft und Investitionen, bei der Besteuerung, bei

der Haushaltsplanung“, schreibt etwa *Stefan Kornelius* in der Süddeutschen Zeitung. Eine gemeinsame Wirtschafts-, Investitions- und Steuerpolitik? Das bedeutete nichts anderes als die Ausschaltung des spontanen, freien Wettbewerbs in Europa. Genau darauf zielt das Konzept einer europäischen Wirtschaftsregierung, das Paris schon seit Langem propagiert.

Noch vor der Zuspitzung der Schuldenkrise hatte die französische Wirtschaftsministerin *Christine Lagarde* gegen Berlin gestichelt: Sie monierte, dass Deutschland zu viel exportiere und zu wenig importiere. Die deutsche Wettbewerbsstärke führte sie auf eine quasi unlaute Lohnmoderation zurück. Implizit regte sie an, dass die Löhne stärker erhöht werden sollten. Auch der luxemburgische Regierungschef *Jean-Claude Juncker* sprach sich für eine expansive deutsche Lohnpolitik aus und befürwortete mehr politische „Koordinierung“. Aus Sicht der Befürworter einer europäischen Wirtschaftsregierung erscheint die aktuelle Krise als günstige Gelegenheit, ihre Ziele durchzusetzen.

### „Planification“ kontra Marktwirtschaft

Unverkennbar stehen diese Ideen in der französischen Tradition des wirtschaftspolitischen Dirigismus, des Zentralismus und der „planification“. Nach dem Zweiten Weltkrieg versuchten verschiedene Wirtschaftspolitiker, darunter auch *Jean Monnet*, der erste Chef des „Generalplanungskommissariats“, die französische Industrie durch gezielte Ressourcen- und Investitionslenkung zu modernisieren. Die technokratische Wirtschaftsbürokratie stimmte sich mit den Gewerkschaften ab, die in den verstaatlichten Unternehmen eine besonders starke Stellung einnahmen.

Allerdings war der Versuch der „planification“ nie besonders erfolgreich; die französischen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von durchschnittlich 4,6 Prozent in den 1950er Jahren blieben weit hinter dem deutschen Wachstum von durchschnittlich 8,6 Prozent zurück und lagen unter dem OECD-Durchschnitt. Kritiker wie *Daniel Villey* und *Jacques Rueff* monierten, dass der „planification“ ein Glaube an ein überlegenes Wissen, an die Allmacht der Technokraten zugrunde liege. Sie erkannten das Grundproblem, dass die notwendigen Daten fehlten für eine vorausschauende makroökonomische „Planung“ – also etwa die Steuerung von Lohnerhöhungen und Investitionen. In den frühen 1970er Jahren, als die Spirale aus Inflations- und Lohnschüben sich immer schneller drehte und die Wirtschaft zu lähmen begann, musste Paris die explizite „planification“ offiziell aufgeben. Der Gedanke lebt aber weiter.

Diesseits des Rheins hat *Ludwig Erhard* in den späten vierziger und fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts einen anderen Weg eingeschlagen. Die heutige französische Kritik am angeblichen deutschen „Geschäftsmodell“ ist aber schon insofern fehl, als es gar kein „Geschäftsmodell“ gibt, das irgendwer zentral festgelegt hätte. Solche Vorhaltungen passen allenfalls zur chinesischen Kommandowirtschaft, die mit einem künstlich niedrig gehaltenen Wechselkurs und durch Subventionen den Exportsektor aufbläht. Die starke deutsche Exportorientierung ist hingegen Ausdruck individueller unternehmerischer Entscheidungen. Dass die hiesige Wirtschaft mehr als 40 Prozent ihrer Produktion ausführt, ist nicht Ergebnis eines volkswirtschaftlichen Plans, sondern Resultat freier Marktkräfte. Niemand hat die ausländischen Käufer gezwungen, deutsche Produkte zu wählen, die fast nie die billigsten, dafür aber in den Augen der Käufer als die qualitativ besten Angebote erscheinen.

Zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hat freilich auch die Lohnzurückhaltung der Tarifparteien beigetragen. Moderate Lohn erhöhungen seit der Jahrtausendwende bei gleichzeitiger Produktivitätssteigerung haben die Lohnstückkosten gesenkt. Dadurch wurden die überzogenen lohnpolitischen Entscheidungen der 1990er Jahre korrigiert, die zu Massenarbeitslosigkeit besonders in Mitteldeutschland geführt hatten, wo viele Industriebetriebe schließen mussten. Zur tarifpolitischen Mäßigung kamen die Reformen der Agenda 2010, die den Arbeitsmarkt flexibilisierten. Beides war unpopulär, hat aber dazu beigetragen, dass Deutschland seine Position auf dem Weltmarkt stärken konnte. Es konnte seinen Marktanteil trotz harten Wettbewerbs aus Fernost sogar steigern, während die Anteile anderer europäischer Volkswirtschaften deutlich sanken.

Anders als von den Euro-Optimisten erhofft, haben sich die Volkswirtschaften der Europäischen Währungsunion realwirtschaftlich nicht angenähert, sondern auseinanderentwickelt. Kritiker haben früh auf die Gefahr wachsender Divergenzen hingewiesen, und sie wurden voll bestätigt: Das spanische Leistungsbilanzdefizit erhöhte sich seit der Euro-Einführung von drei auf zehn Prozent, im Rezessionsjahr 2009 betrug es sechs Prozent. Das Leistungsbilanzdefizit der Griechen stieg nach 2001 von sieben auf 14 Prozent des BIP, im Jahr 2009 lag es noch bei zehn Prozent. Solch ein hohes Leistungsbilanzdefizit hat nach IWF-Daten kein anderes entwickeltes Land der Welt. Spiegelbildlich zu den Defiziten wuchs die Auslandsverschuldung. Dagegen verzeichneten Deutschland, Österreich und die Niederlande – die traditionellen Hartwährungsländer – eine Zunahme ihrer Leistungsbilanzüberschüsse. Die Deutschen konnten damit Vermögenspositionen gegenüber dem Ausland aufbauen.

### *Überzogene Lohnpolitik ohne das Wechselkursventil*

Hauptgrund für die zunehmenden makroökonomischen Ungleichgewichte in der Währungsunion waren die starken Lohnerhöhungen bei schwacher Produktivitätsentwicklung in den Südländern. Daraus resultierte eine nachlassende Wettbewerbsfähigkeit. Die Gewerkschaften, die in den Südländern allgemein eine stärkere Stellung haben, wollten von Lohnmoderation nichts wissen. Früher konnten die Südländer von Zeit zu Zeit ihre Währungen abwerten, um wieder preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. Mit dem Eintritt in die Währungsunion, der den Südländern wegen der niedrigen – real sogar negativen – Zinsen zunächst eine Sonderkonjunktur bescherte, ist dieses Ventil aber versperert.

Umso größer sind die inneren Spannungen im Euroraum, seit die Immobilien- und Konsumblase geplatzt ist. Eigentlich müssten die Defizitländer nun intern abwerten. Griechenland müsste Löhne und Preise drastisch senken. Das ist eine äußerst schmerzhafteste Therapie, sie kann von der Rezession in eine Depression führen. Dies ist der Preis, den Europa dafür zahlt, dass es in einem nicht-optimalen Währungsraum eine Einheitswährung mit einheitlicher Geldpolitik eingerichtet hat. Und es bleibt zudem fraglich, ob die Regierung trotz zunehmender sozialer Unruhen und bei einer schrumpfenden Wirtschaft den Sparkurs durchhalten kann.

Umgekehrt stehen auch die Überschussländer vor Problemen. Wenn die europäischen Defizitländer weniger importieren und Konsumverzicht üben müssen, verringern sich die Ausfuhrchancen für die deutsche Wirtschaft. Viele Unternehmen, die bislang in Südeuropa gute Geschäfte gemacht haben, müs-

sen sich umorientieren. Somit muss die deutsche Wirtschaftspolitik dringend die Frage beantworten, wie eine Stärkung der Binnenkonjunktur möglich ist.

Mehr Kaufkraft für die Bürger durch eine niedrigere Steuerbelastung wäre wünschenswert, doch erscheint dieser von *Lagarde* angeregte Weg angesichts der Haushaltsnot versperrt. Ohnehin bringen keynesianisch orientierte Maßnahmen nicht dauerhaft mehr Wachstum. Um das zu erreichen, helfen nur bessere Rahmenbedingungen für Investitionen, die zu mehr Beschäftigung und damit zu mehr Einkommen führen. Der französische Ratschlag, Deutschland solle die Löhne kräftig anheben, ist dagegen leicht zu durchschauen als ein Versuch, der Konkurrenz jenseits des Rheins die Kosten zu erhöhen.

### *Systemwettbewerb als Triebfeder des „europäischen Wunders“*

Die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung, die Lohnniveaus festlegen oder „harmonisieren“ wollte, wäre aus deutscher Sicht äußerst gefährlich. Sie könnte eine Abwendung vom Modell einer noch halbwegs freien, selbst regulierten Wirtschaft bedeuten – und den Beginn zentraler „planification“ für den ganzen Kontinent. *Ludwig Erhard* gehörte zu den frühen Kritikern der französischen Vorstöße, über die europäische Einigung einen wirtschaftspolitischen Dirigismus zu etablieren. Auch *Wilhelm Röpke*, einer seiner engsten intellektuellen Verbündeten, sah das Janusgesicht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die zwar einerseits Märkte öffnete und freien Verkehr ermöglichte, andererseits neue politische Eingriffe und Regulierung brachte.

Europa zeichnet sich historisch durch seine Heterogenität und Vielfalt aus. Der politische und wirtschaftliche Systemwettbewerb ist die eigentliche Triebfeder des „europäischen Wunders“ (*Eric L. Jones*). Diese spontane, ungeplante Entwicklung durch eine umfassende „Harmonisierung“ und makroökonomische Planung – man denke an die gescheiterte Lissabon- und jetzt Europa-2020-Strategie – zu ersetzen, würde Europa die Grundlage seines Erfolgs nehmen. Das „Haus Europa“, das auf dem Reißbrett entsteht, widerspricht dem evolutionären Charakter freiheitlicher Gesellschaften. Es gilt *Röpkes* Warnung: „Wenn wir versuchen wollten, Europa zentralistisch zu organisieren, einer planwirtschaftlichen Bürokratie zu unterwerfen und gleichzeitig zu einem mehr oder weniger geschlossenen Block zu schmieden, so ist das nicht weniger als ein Verrat an Europa.“ Aus dieser Sorge heraus gehörte *Erhard* mit *Röpke* zu jenen, die schon früh die Janusköpfigkeit des europäischen Projekts – zwischen Markt und Plan – beklagt haben.

Mit der Schuldenkrise steht Europa am Scheideweg: Unbedingt notwendig ist eine Wiederbelebung des Stabilitätspaktes, um den Marsch in die Überschuldung zu stoppen. Starke Kräfte arbeiten aber darauf hin, dem angeschlagenen Währungsexperiment eine zentrale Wirtschafts- und Fiskalpolitik zur Seite zu stellen, die eine Makro-Planwirtschaft vorbereitet. Dieser Weg führt in eine verhängnisvolle Sackgasse. So können die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit vielleicht nivelliert werden, doch bloß auf einem niedrigen Niveau. Planwirtschaft scheidet stets an Koordinations-, Informations- und Anreizproblemen. Umverteilung schafft keinen Wohlstand, sondern schwächt Wachstumskräfte und erlaubt opportunistisches Trittbrettfahrerverhalten. Im harten globalen Wettbewerb würde Europa zurückfallen. ■

## Chancen und Gefahren einer EU-Wirtschaftsregierung

PD Dr. Marcus Höreth

Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie an der Universität Bonn



■ In Krisenzeiten können Ladenhüter schnell zu Kassenschlagern werden. Über 20 Jahre lang versuchte Frankreich erfolglos, insbesondere seinem Tandempartner in der Europäischen Union (EU) Deutschland die Idee einer „Wirtschaftsregierung“ schmackhaft zu machen. Die Exportnation Nummer eins in Europa zeigte sich jedoch lange wenig begeistert von diesem Ansinnen, wurde doch hinter dem Vorschlag ein Angriff auf die auf Preisstabilität geeichte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) vermutet. Schließlich ist auch die EZB gewissermaßen ein Exportschlager „made in Germany“, der in Anlehnung an das erfolgreiche alte Bundesbankmodell nach Auffassung vieler deutscher Politiker quer über alle politischen Lager hinweg vor allem auf die institutionelle Unabhängigkeit der Zentralbank in Frankfurt zurückgeführt werden kann.

Angesichts der griechischen Tragödie scheint ein Paradigmenwechsel eingeleitet worden zu sein, nicht zuletzt, weil sich die bisher entschiedenen Gegner dieser Idee *Angela Merkel* und Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* mit ihr allmählich anzufreunden scheinen. So haben Deutschland und Frankreich ein gemeinsames Strategiepapier entwickelt, in dem die Forderung nach einer Wirtschaftsregierung für die EU aufgenommen wurde. Da passt es ins Bild, dass auch die Europäische Kommission mit ihrer – die wenig erfolgreiche Lissabonner Strategie ablösenden – neuen „Strategie 2020“ mitspielt. Auch die Kommission fordert, dass die EU die Wirtschafts- und Finanzpolitik ihrer Mitgliedstaaten stärker überwachen und – wo nötig – auch beeinflussen können soll. Der Einfluss, den sich die Kommission für die EU wünscht, lässt sich insgesamt so deuten, dass auch der traditionelle „Integrationsmotor“ eine gewichtige Rolle in einer Wirtschaftsregierung einzunehmen beabsichtigt.

### *Verschiedene Interpretationen einer EU-Wirtschaftsregierung*

Das Kernproblem der Debatte besteht darin, dass keiner genau weiß, was unter einer EU-Wirtschaftsregierung zu verstehen ist. Hinter dieser Idee verbergen sich mindestens drei unterschiedliche Konzepte, die sich inhaltlich bei genauem Hinsehen stark voneinander unterscheiden.

Nach der ersten Lesart kann bereits die sogenannte Lissabon-Strategie, mittels derer Europa bis 2010 zur produktivsten Region der Welt hätte werden sollen, als Versuch gewertet werden, ein europäisches „gouvernement économique“ zu installieren. Ähnliches gilt für die neue „Strategie 2020“, die Europa in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise einen Wachstumsschub bescheren soll. Kaum ein wirtschafts- und finanzpolitisches Feld bleibt von ihr unberührt, insbesondere in den Bereichen Bildung, Forschung und Entwicklung macht die Kommission Zielvorgaben.

Letztlich ist diese Strategie, wie schon ihre Vorgängerin, kaum mehr als ein recht unverbindlich daherkommendes technokratisches Manifest in der Art, die die Kommission in ihrer Funktion als EU-Ideenfabrik permanent produziert. Als Regierungsprogramm mit einer fest umrissenen politischen Agenda,

die es für eine europäische Wirtschaftsregierung abzarbeiten gilt, lassen sich derartige Zielvorgaben kaum begreifen. Vor allem werden den Mitgliedstaaten keine Vorschriften darüber gemacht, welche Wirtschafts- und Finanzpolitik sie im Einzelnen zu betreiben hätten. Sanktionsmechanismen für Staaten, die ihre Ziele nicht erreichen können, gibt es erst recht nicht. Das bedeutet, dass durch solche Strategien die derzeit gültigen institutionellen Arrangements der EU sowie die vertikale Machtverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nicht berührt werden. Das heißt, die EU gewinnt hierdurch keine zusätzliche ökonomische „Regierungsmacht“ – zulasten der Mitgliedstaaten.

### *Machtzuwachs der Kommission durch Überwachungsfunktion*

Etwas weiter geht das zweite Konzept: Es geht zunächst von der unabwiesbaren Notwendigkeit aus, dass sich insbesondere die Euro-Staaten auf eine intensivere Koordinierung ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik einigen müssten. Der griechische Beinahe-Staatsbankrott hat den EU-Staats- und Regierungschefs die Dringlichkeit dieser Herausforderung noch einmal eingeschärft. Doch auch hier beginnen die Probleme dort, wo es konkret werden soll. Immerhin besteht ein Minimalkonsens darin, die jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitiken als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu begreifen gemäß Artikel 121 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ehemals Artikel 99 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag). Das schließt eine gewisse Koordinierungsbereitschaft aller Mitgliedstaaten ein, zumal der Ministerrat mit der Erarbeitung von Grundzügen einer Wirtschaftspolitik betraut wird, die den Mitgliedstaaten als Orientierung dienen sollen. Das ist nicht neu.

Neu im Lissabonner Vertrag ist hingegen der Artikel 136 AEUV: Dort wird explizit die Möglichkeit vorgesehen, nicht nur die Grundzüge einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, sondern auch „ihre Einhaltung zu überwachen“. Da man diese Überwachungsfunktion den Mitgliedstaaten aufgrund der Trittbrettfahrer-Problematik nicht selber überlassen kann, kommt hier die EU ins Spiel – und zwar weniger der explizit im Vertrag genannte intergouvernementale Ministerrat als vielmehr die originär supranationalen Institutionen Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof. Letztlich sind nur sie in ihrer gemeinsam wahrgenommenen Hüterfunktion in der Lage, die Befolgung von Regeln in der EU glaubwürdig zu überwachen und über einen Verstoß verbindlich zu entscheiden. Aus dieser Perspektive ist die zwingende Implikation einer EU-Wirtschaftsregierung daher ein gewisser Machtzuwachs der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs – zulasten der Regelungsautonomie der Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Immerhin ist im Rahmen dieses Konzeptes davon auszugehen, dass wenigstens die Entwicklung jener Regeln bzw. Grundzüge der gemeinsamen Wirtschaftspolitik, denen sich alle zu unterstellen haben, auf Einstimmigkeit zwischen den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten basieren muss. Wenn alles erst horizontal zwischen den Mitgliedstaaten geregelt werden muss, relativiert dies die vertikal wirkende Macht einer EU-Wirtschaftsregierung gegenüber den Mitgliedstaaten erheblich, da die Schwierigkeiten konsensueller Entscheidungsfindung auf Politikfeldern mit erheblicher Interessendivergenz unter den Mitgliedstaaten gemeinsame Beschlüsse erschweren oder gar verhindern werden. Werden aber keine verbindlichen gemeinsamen Regeln aufgestellt, muss auch nicht deren Einhaltung überwacht werden. Vor diesem Hintergrund wäre eine „EU-Wirtschaftsregierung“, die laut *Nicolas Sarkozy* und *Angela Merkel* der Europäische Rat bilden soll, wahrscheinlich kaum mehr als ein zahnloser Tiger. Dies

deshalb, weil sich die noch immer mächtigsten Akteure der Europapolitik, die nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten bzw. deren Staats- und Regierungschefs, ausgestattet mit ihrem absoluten Vetorecht politisch höchstens auf Formelkompromisse auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners werden einigen können, die keinem einzelnen Mitgliedstaat wehtun.

### *Frankreich könnte am Ende allein dastehen*

Aus der Unzufriedenheit über diese Situation scheint sich das dritte Konzept zu speisen, das aber gerade mit Blick auf die möglichen institutionellen Implikationen und Fragen der Machtverteilung im EU-Mehrebenensystem höchst nebulös bleibt. Klar ist nur, dass Frankreichs politische Elite – an der Spitze Präsident *Sarkozy* – schon lange von einer starken gemeinsamen Wirtschaftspolitik für Europa träumt. Dahinter steht ein französischer Etatismus, der von einem starken gestaltenden Staat ausgeht, der massiv in die Wirtschaft intervenieren darf, ja muss. Was in Frankreich angeblich funktioniert, könne – so die unausgesprochene Logik des französischen Arguments – auch auf die EU übertragen werden. Vor diesem Hintergrund sind die Äußerungen von *Sarkozys* Wirtschaftsministerin *Christine Lagarde* gegen die deutsche Exportstärke zu interpretieren, unter der der Rest Europas leide. Ginge es nach Frankreich, müsste eine starke europäische Wirtschaftsregierung Deutschland zum Beispiel dazu verpflichten können, die Nachfrage deutscher Verbraucher und Unternehmen – etwa durch Steuersenkung – zu stimulieren und die Zurückhaltung in der Lohnentwicklung aufzugeben. Ein solches Szenario wäre indes nur realistisch, wenn es zu massiven Kompetenzverlagerungen auf die EU-Ebene käme sowie wirtschaftspolitische Grundentscheidungen auf EU-Ebene mit qualifizierter Mehrheit entschieden würden, um sie überhaupt zustande zu bringen.

Da Frankreich mit seiner Art des Staatsinterventionismus in der EU aber allein steht, kann es die oben beschriebenen institutionellen und kompetenzrechtlichen Verschiebungen kaum wollen, denn der Schuss könnte auch nach hinten losgehen: Möglicherweise ließe sich in der EU sogar eher eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für ein wirtschaftspolitisches Leitbild gewinnen, das davon ausgeht, dass die nationale Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten kaum durch Geldentwertung gestärkt werden kann als vielmehr durch strukturelle Reformen, durch Verbesserung der Produktivität oder sogar durch stärkere Lohnzurückhaltung. Eine solche Mehrheit könnte sich beispielsweise unter Führung einer in Frankreich sicher sehr misstrauisch beäugten Allianz aus Deutschland und Großbritannien bilden – und in deren Gefolge könnten die in vielerlei Hinsicht dem „alten“ Europa hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Dynamik und Reformfreudigkeit überlegenen osteuropäischen Mitgliedstaaten stehen. Auch die tendenziell eher marktliberalen Schweden, Iren, Österreicher und die Niederländer sowie die exportstarken Finnen könnten einer solchen Staatenkoalition – gegen Frankreich und die „PIGS“ (Portugal, Italien, Griechenland, Spanien) – beitreten.

Realistisch ist dies nicht unbedingt – völlig ausgeschlossen kann es aber verhandlungstheoretisch auch nicht werden, wenn es hart auf hart kommt. Schon die mögliche Gefahr eines solchen Szenarios müsste Frankreich zu mehr Zurückhaltung zwingen. Da für die französischen politischen Eliten die nationale Autonomie in der Wirtschaftspolitik weiterhin absolute Priorität genießt, können sie auch nicht eine starke EU-Wirtschaftsregierung wollen, von der sie nicht sicher wüssten, ob deren wirtschaftspolitische Agenda den französischen Präferenzen immer entspräche. Anders verhielte sich dies nur, wenn die ande-

ren Mitgliedstaaten sich der französischen Philosophie des Staatsinterventionismus verschreiben wollten.

Frankreich kann aber nicht im Ernst der Vorstellung unterliegen, dass die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten die in ihren Ländern geltenden sozial- und wirtschaftspolitischen Koordinatensysteme an Frankreich anpassen. Wie viel Bedenken diesbezüglich bestehen, wurde schon auf dem letzten EU-Gipfel hinreichend deutlich. Noch nicht einmal Deutschland, das gegenüber seinem Tandempartner grundsätzlich gern einlenkt, wäre hierzu bereit. Die – natürlich ebenfalls unausgesprochene – Wahrheit ist wohl, dass das französische Plädoyer für eine Wirtschaftsregierung in Europa weniger ein echtes europapolitisches Kernanliegen der Franzosen darstellt als vielmehr auf handfesten innenpolitischen Motiven beruht, um den eigenen Wählern zu gefallen.

### *Größtes Manko einer EU-Wirtschaftsregierung: Fehlende demokratische Legitimation*

Was bleibt dann aber noch übrig von der Idee? Ihre mangelnde konzeptionelle Klarheit und Ambivalenz macht politisch sowohl ihre Attraktivität als auch ihre Gefährlichkeit aus. Die Idee ist attraktiv, weil sowohl die Krisen der internationalen Finanzmärkte als auch die diversen Probleme des europäischen Binnenmarktes nach gemeinsamen Lösungen verlangen, die die EU aber aufgrund ihrer beschränkten Handlungsfähigkeit nicht anbieten kann. Vor allem aber kann eine gemeinsame Währung kaum auf Dauer Bestand haben, wenn nicht auch die Wirtschaftspolitik Zug um Zug europäisiert wird.

Die Idee ist indessen gefährlich, wenn ihre Umsetzung dazu führte, dass positive Errungenschaften der Wirtschafts- und Währungsunion, von denen insbesondere Deutschland als Exportnation profitiert, aufs Spiel gesetzt würden durch eine auf europäischer Ebene angesiedelten Wirtschaftsregierung, die zu stark in das Marktgeschehen auch einzelner Mitgliedstaaten einzugreifen vermag. Vor allem wäre es kaum vermittelbar, dass etwa Deutschland auf Brüsseler Weisung hin seinen Leistungsbilanzüberschuss abbaut, den es nicht nur seinem innovativen und international wettbewerbsfähigen Mittelstand verdankt, sondern vor allem der mutigen Durchführung von Strukturreformen, vor denen ausgerechnet die Staaten mit gewaltigen Leistungsbilanzdefiziten bisher aus politischer Opportunität zurückschreckten.

Doch mit einer EU-Wirtschaftsregierung wäre eine noch weit grundsätzlichere Gefahr verbunden, die in der bisherigen Diskussion weitgehend ausgeblendet wurde. Die EU kann schon deshalb nicht ohne Weiteres Instrumente zur Intervention in das Wirtschaftsgeschehen ihrer Mitgliedstaaten erhalten, weil eine solche Macht nicht hinreichend demokratisch legitimiert werden kann. Wirtschaftspolitik ist ebenso wie Sozialpolitik immer Umverteilungspolitik. Eine hoheitliche Entscheidung – egal ob auf nationaler oder auf europäischer Ebene getroffen –, bestimmte Wirtschaftszweige oder Bevölkerungsgruppen zu fördern bzw. zu subventionieren, geht zwangsläufig immer auch auf Kosten anderer, nicht als förderungsbedürftig oder förderungsfähig eingestufte Wirtschaftszweige oder Bevölkerungsgruppen. Was den einen gegeben wird, muss den anderen, zumindest indirekt, genommen bzw. vorenthalten werden.

In einer intakten Demokratie ist dieses volkswirtschaftliche Nullsummenspiel zweifellos legitim, da derartige distributive und re-distributive Entscheidungen nur von einer Regierungsmehrheit unter Parlamentsvorbehalt getroffen werden dürfen. Nationale Regierungen, die frei, geheim, gleich und direkt

gewählt worden sind, müssen sich insbesondere vor dem Parlament und der Wählerschaft für ihre Verteilungsentscheidungen politisch verantworten. Wenn die Wählerschaft mit dieser Politik nicht einverstanden ist, wählt sie die Regierung bei der nächsten Wahl ab und lässt „die Anderen“ regieren, die eine alternative politische Agenda mit anderen Verteilungsvorstellungen anbieten.

Diese Möglichkeit einer politischen Richtungsbestimmung und -korrektur durch Wählerhand besteht in der demokratisch defizitären EU nicht – und damit sind auch Umverteilungsentscheidungen auf EU-Ebene bis auf Weiteres nicht hinreichend demokratisch legitimierbar. Hätte die EU bereits eine mächtige Wirtschaftsregierung, würde dies zur paradoxen Situation führen, dass die wesentlichen Weichen stellenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen dort getroffen werden, wo sie demokratisch nicht hinreichend legitimierbar sind – und dort, wo die Demokratie noch recht gut funktioniert und hinreichende Legitimationsressourcen existieren, der Politik immer weniger wesentliche Entscheidungsbefugnisse zustehen.

Bevor man in Europa über die Installierung einer machtvollen Wirtschaftsregierung nachdenkt, müsste man daher das EU-Entscheidungssystem tief greifend demokratisieren. Erst wenn auch der Wähler bei Europawahlen eine echte „Qual der Wahl“ hat, sich also zwischen verschiedenen politischen Alternativen und Politik-Agenden entscheiden kann, ist der Zeitpunkt gekommen, darüber nachzudenken, ob hochgradig legitimationsbedürftige wirtschaftspolitische Entscheidungskompetenzen auf die EU-Ebene verlagert werden sollten. Volkswirtschaftlich mag daher eine echte EU-Wirtschaftsregierung mit starken Kompetenzen Chancen und Gefahren zugleich bieten – demokratietheoretisch sollte man jedoch lieber die Finger davon lassen, wenn ihre Einführung nicht auch zugleich oder vorab mit einem deutlichen Demokratisierungsschub für die EU verbunden wird. ■

## Frankreich und die Euro-Krise

Prof. Dr. Henrik Uterwedde

Stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts, Ludwigsburg

Die Auseinandersetzungen um die finanziellen Hilfen für Griechenland und die damit verbundenen Debatten über notwendige Veränderungen in der Europäischen Währungsunion werden europaweit mit großer Heftigkeit geführt. Die deutsche Haltung ist dabei Gegenstand mannigfaltiger Kritik, und wieder einmal wird diese Kritik am schärfsten in Frankreich geäußert.

Deutsch-französische Meinungsunterschiede über die grundsätzliche Ausrichtung der Wirtschaftspolitik treten nicht zum ersten Mal auf. Auch die Themen sind nicht neu. Ob es um das Dauerthema „europäische Wirtschaftsregierung“ (*gouvernement économique*) geht, um die Industriepolitik, um „ökonomischen Patriotismus“, um das deutsche „Exportmodell“ oder den europäischen Stabilitätspakt: Wiederholt standen sich in der Vergangenheit deutsche und französische Positionen gegenüber, verhinderten gemeinsames europäisches Handeln oder wurden gar zum Konfliktfall. So war die französische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 durch permanente Reibungen zwischen beiden Regierungen gekennzeichnet, als nach einer angemessenen europäischen Reaktion auf die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise gesucht wurde.<sup>1</sup>

### *Kredite für Griechenland?*

Die französische Regierung hat den Zahlungsschwierigkeiten Griechenlands von Anfang an hohe Aufmerksamkeit gewidmet, weil sie darin die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Währungsunion sah. Schon als im Januar 2009 die ersten finanziellen Probleme sichtbar wurden, war für Präsident *Nicolas Sarkozy* klar, dass eine Finanzhilfe für Griechenland unausweichlich sei. Wenn man sich strikt an das Beistandsverbot – „No-bail-out“-Klausel des Artikel 125 im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, früher Artikel 103 EG-Vertrag – halte, so der damalige Europaminister *Bruno Le Maire*, dann fahre „der Karren gegen die Wand“. Auch sei eine Intervention des Internationalen Währungsfonds (IWF) strikt zu

vermeiden, denn sie werde „als erster Schritt eines Zerfalls der Eurozone interpretiert“.<sup>2</sup> Schon damals wurden Spannungen mit Berlin deutlich. Auch ein Jahr später, als das ganze Ausmaß der griechischen Verschuldung bekannt geworden war, verfolgten beide Regierungen einen unterschiedlichen Ansatz: „*Sarkozy* will eine massive Intervention, um im Keim zu ersticken, was er als Spekulationsattacke interpretiert. *Angela Merkel* will die Griechen schmoren lassen, damit sie begreifen, dass sie selbst für ihr Unglück verantwortlich sind.“<sup>3</sup>

Die französische Regierung sah Griechenland in der Pflicht, mutige und schmerzhaft Maßnahmen zur Budgetsanierung zu ergreifen. Premierminister *François Fillon* betonte aber gleichzeitig in einer Rede am 10. März 2010 in Berlin, dass „die Mitgliedstaaten der Eurozone auch eine Pflicht zur Solidarität gegenüber diesem Land haben. Es ist nicht akzeptabel, dass Griechenland durch die Aktion einiger Spekulanten in die Krise getrieben wird ...“ Europa-Staatssekretär *Pierre Lellouche* betonte ferner rückblickend im Mai 2010, dass für Frankreich von Anfang an eine Insolvenz eines Euro-Landes nicht infrage kam.<sup>4</sup>

Auch im weiteren Verlauf der Krise prallten beide Positionen wiederholt aufeinander. Die französische Verstimmung über die abwartende Haltung der Bundesregierung war offensichtlich, auch wenn sich der Präsident bemühte, kein Öl ins Feuer zu gießen und nach außen hin einen deutsch-französischen Schulterchluss zu demonstrieren. So akzeptierte er beim Treffen des Europäischen Rats am 25. März 2010 einen zuvor mit *Merkel* ausgehandelten Kompromiss, der in den französi-

1 Vgl. Henrik Uterwedde, Frankreich und die Finanzkrise: Interventionismus und Strukturreformen, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 121 (3/2009), Seiten 34 f.

2 Arnaud Leparmentier/Marion von Renterghem, L'Allemagne paiera tout compte fait, *Le Monde* vom 11. Mai 2010, Seiten 12 f.

3 Ebenda.

4 Interview, in: *L'Express* vom 15. Mai 2010, Seite 39.

sehen Medien als deutsches „Diktat“ dargestellt und kritisiert wurde:<sup>5</sup> einen Hilfsplan zugunsten Griechenlands, an dem der IWF beteiligt wurde. Ebenso diskret wie beharrlich, so wird berichtet, hat *Sarkozy* immer wieder für seine Vorstellungen eines Hilfsplans für Griechenland geworben.

Nachdem die griechische Regierung am 23. April die vereinbarten Hilfen abrief und die Situation sich weiter zuspitzte, suchten beide Regierungen den Schulterchluss. *Sarkozy* und *Merkel* adressierten am 6. Mai, wenige Tage vor den entscheidenden Verhandlungen in Brüssel, einen gemeinsamen Brief an die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, in dem sie über die kurzfristigen Maßnahmen zugunsten Griechenlands eine Reihe von Vorschlägen machen, um die Währungsunion krisenfester zu gestalten: Stärkung der finanzpolitischen Überwachungsmechanismen innerhalb des Euroraums einschließlich wirksamerer Sanktionen; Schaffung eines „robusten Rahmens für die Krisenbewältigung unter Wahrung des Grundsatzes der jeweiligen nationalen Verantwortung für die Haushaltspolitik“; bessere Kontrolle der Qualität nationaler Statistiken; verbesserte Regulierung der Finanzmärkte; Nutzung und Ergänzung der EU-Verordnung über die Überwachung der Rating-Agenturen. Auch nach dem Brief haben beide Politiker ihren Willen zur Zusammenarbeit bekundet.

Vor der Nationalversammlung begründete Finanzministerin *Christine Lagarde* Frankreichs Eintreten wie folgt: „Unsere Hilfe für Griechenland ist moralisch unerlässlich im Namen unseres europäischen Engagements. Sie ist aber auch ökonomisch unerlässlich, denn sie sendet ein starkes Signal für die Zukunft des Euroraumes aus.“<sup>6</sup> Die Entscheidung vom 10. Mai 2010, angesichts der anhaltenden, auch andere Länder in den Sog ziehenden Krise einen 750 Milliarden Euro schweren europäischen „Rettungsschirm“ für bedrohte Euro-Länder zu spannen und damit die Währungsunion zu stabilisieren, wurde von Frankreich aktiv vorangetrieben. *Sarkozy* sah angesichts der schwersten Krise seit Schaffung des Euro eine „allgemeine Mobilisierung“ angesagt, um die Währungsunion zu konsolidieren. Er hat es vermocht, dieser Entscheidung seine Handschrift zu geben, indem er im Vorfeld intensive bilaterale Gespräche mit dem Kommissions- und dem Ratspräsidenten sowie mit

Regierungschefs krisenbedrohter Südländer führte und sich in eine Vermittlerrolle zwischen diesen Ländern und Deutschland brachte. Entsprechend sahen nicht nur französische Medien *Sarkozy* in einer dominierenden Rolle gegenüber der innenpolitisch belasteten Bundeskanzlerin.<sup>7</sup>

### *Kommentare in den französischen Medien*

Die französischen Medien waren ohnehin weniger diplomatisch als die offizielle Politik, wenn es um die Beurteilung der deutschen Politik ging. Der Kanzlerin wurde vorgeworfen, sei es aus durchsichtigen wahltaktischen Gründen, sei es aus Mangel an europäischem Engagement, mit ihrer Verzögerungstaktik die griechische Krise, die längst als Euro-Krise identifiziert wurde, nur zu verschlimmern. Deutschland sei „der schlechte Spieler der Europäischen Union“, titelte die Tageszeitung *Libération* am 26. März 2010. Der Leitartikel derselben Zeitung vom selben Tag warnt vor der deutschen „Versuchung des Alleingangs; dies wäre fatal für Europa“. Wenige Tage später – am 1. April – geißelt ein weiterer Beitrag in *Libération* „die zwei Fehler *Angela Merkels*“, der vorgeworfen wird, „wieder einmal im Alleingang gehandelt“ zu haben, ihr Verhalten einzig an deutschen Kriterien auszurichten und jegliche wirtschaftspolitische Koordination der Euro-Länder abzulehnen. *Le Monde*, deren Kritik besonders hart und vielstimmig ausfällt, bezeichnet *Angela Merkel* als „buchhalterische Kanzlerin Europas“. Die griechische Krise habe den Bruch zwischen Deutschland und Europa aufgedeckt, der sich zuvor bereits abgezeichnet hatte, bislang aber diskreter gewesen sei.<sup>8</sup> Dieselbe Zeitung kritisiert am 26. März 2010 „die unverständliche Strategie von *Angela Merkel*, Madame Nein“. Ein Kommentar der Wochenzeitschrift *L'Express* beklagt das Abgleiten Deutschlands in den Euro-Skeptizismus.<sup>9</sup>

Es gibt einige wenige nachdenklichere Stimmen, die zumindest versuchen, sich in die Situation der Kanzlerin und die Zwänge, unter denen die deutsche Politik steht, hineinzudenken. So zeigen die Ökonomen *Jean Pisani-Ferry* und *André Sapir* Verständnis für die deutschen Sorgen in Bezug auf die Griechenland-Hilfe: Deutschland habe seinerzeit

5 So, als ein Beispiel für viele, *Le Monde* vom 26./27. März 2010, Seite 6: „Hilfe für Griechenland: Merkel setzt ihre Bedingungen in einem deutsch-französischen Abkommen durch.“

6 Zitiert in Christian Schubert, Die fröhlichen Helfer von der Seine, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. Mai 2010.

7 So die Wochenzeitschrift *Le Point*, die nach dem Verhandlungsmarathon vom 7. bis zum 10. Mai „ein französischeres Europa nach drei historischen Tagen“ zu erkennen glaubt und Deutschland in dieser Frage „isoliert“ sieht; vgl. *Une Europe plus française après trois jours historiques*, Online-Ausgabe vom 10. Mai 2010.

8 *Le Monde* vom 1. April 2010, Seite 21.

9 Vgl. *L'Express* vom 18. April 2010, Seite 49.

der Währungsunion unter der Voraussetzung einer doppelten Garantie zugestimmt: gegen das Inflationsrisiko (in Gestalt der unabhängigen Europäischen Zentralbank) und gegen das Risiko, unsolide Euro-Länder finanziell unterstützen zu müssen (Nichtbeistandsklausel): „Diese beiden Garantien sind Bestandteil des Gründungsvertrages; ihre Infragestellung würde für die Deutschen den Bruch mit zentralen Versprechen bedeuten.“ Ferner sei „die Nichtbeistandsklausel in jeder Hinsicht gerechtfertigt. In einer nicht bestehenden politischen Union muss jeder Staat für seine Schulden verantwortlich sein.“<sup>10</sup> Ein Kommentar der Zeitung *Le Figaro* äußert die Ansicht, *Merkel* habe zwar Unrecht, was die Form und das Timing angehe, sei aber inhaltlich im Recht: „Deutschland ist vollkommen berechtigt, von seinen Partnern der Eurozone die Haushaltsdisziplin zu fordern, die es sich selbst auferlegt hat.“<sup>11</sup>

### *Kritik am deutschen „Exportmodell“*

Die Griechenland-Debatte wurde im Frühjahr 2010 von einer Kontroverse überlagert, die das deutsche exportlastige Wachstumsmodell zum Gegenstand hatte. Der Vorwurf ist nicht neu und in Frankreich schon seit Längerem erhoben worden: Deutschland, so die Argumentation, setze einseitig auf den Export als Wachstumsmotor. Seine Wirtschaftspolitik sei nicht kooperativ gegenüber den europäischen Partnerländern: Die Strategie der übermäßigen Lohnzurückhaltung verschaffe der deutschen Wirtschaft Wettbewerbsvorteile; gleichzeitig werde dadurch – sowie durch eine restriktive öffentliche Haushaltspolitik – die Dynamik der Binnennachfrage in Deutschland gebremst, was den europäischen Partnern mögliche Absatzmärkte vorenthalte. Deutschland mit seinen exzessiven Handels- und Leistungsbilanzüberschüssen könne kein Modell im Sinne eines Vorbildes für Europa sein, sondern sei im Gegenteil Ursache von Problemen in Europa, da den deutschen Überschüssen zwangsläufig Defizite der Partnerländer entgegenstünden.<sup>12</sup> So fasst der angesehene Ökonom *Christian Saint-Etienne* die Kritik zusammen: „... die deutsche Politik ist seit zehn Jahren nicht kooperativ, weil sie eine restriktive Lohnpolitik bevorzugt, die ihr nicht nur erlaubt, ihre Exporte in die übrigen EU-Länder zu erhö-

hen, sondern es auch den Partnern verbietet, nach Deutschland zu exportieren, weil es dort kein Wachstum der Binnennachfrage gibt. Dies ist selbstmörderisch für die Europäische Union, aber auch für Deutschland.“<sup>13</sup>

Eine neue Qualität bekam diese Debatte allerdings, als Frankreichs Finanzministerin *Lagarde* im März 2010 in einem Gespräch mit der *Financial Times* eine zwar vorsichtig formulierte, aber doch deutliche Kritik am deutschen „Exportmodell“ übte.<sup>14</sup> Sie forderte Deutschland auf, auch einen Beitrag zur Überwindung der Krise zu leisten: „Könnten die Länder mit Überschüssen ein wenig tun? Man braucht zwei zum Tangotanz. Es kann nicht nur um härtere Defizitregeln gehen.“ *Lagarde* lobt Deutschland für die „außerordentlich gute Arbeit“ in den letzten zehn Jahren, in denen die Wettbewerbsfähigkeit verbessert worden sei, „indem ein starker Druck auf die Lohnkosten ausgeübt wurde“, nicht ohne anzufügen: „Ich bin mir nicht sicher, dass dies ein Modell ist, das langfristig und für die gesamte Eurogruppe gelten kann. Es ist klar, dass wir eine bessere Konvergenz brauchen.“

Diese Äußerungen – von denen man annehmen kann, dass sie gezielt und auch mit „höchster“ Billigung getan wurden – traten eine Kontroverse los, die die Medien beider Länder und darüber hinaus ebenso erfasste wie die Politik und die Wirtschaftsakteure.<sup>15</sup> Die Ministerin reagierte darauf mit einem halbherzigen Dementi, nicht ohne wenige Tage später nachzulegen und der Bundesregierung in einem Radio-Interview nahezulegen, die Steuern zu senken, um die Binnennachfrage zu stärken. Die in der großen Mehrzahl der französischen Medien unterstützte Kritik des deutschen „Exportmodells“ und der deutschen „nichtkooperativen“, „egoistischen“, weil die Defizite der europäischen Länder mit verursachenden, Politik verband sich dabei mit dem in der Griechenland-Frage geäußerten Vorwurf mangelnder Solidarität. Deutschland, so der generelle Tenor, wende sich immer mehr von Europa ab und verfolge immer ungenierter rein nationale Ziele, ohne auf die Partner Rücksicht zu nehmen.

<sup>13</sup> *Le Monde* vom 8. April 2010, Seite 13.

<sup>14</sup> Benn Hall, *Lagarde criticises Berlin policy*, in: *Financial Times* vom 14. März 2010.

<sup>15</sup> Bundeskanzlerin *Merkel* wies die Vorwürfe im Bundestag zurück: „Dort, wo wir stark sind, werden wir unsere Stärke nicht aufgeben.“ Zu den Positionen der Wirtschaft vgl. *Globale Ungleichgewichte – Exportmodell Deutschland*. Eckpunkte für eine BDI-Argumentationslinie, 4. Dezember 2010.

<sup>10</sup> *Le Figaro* vom 25. März 2010, Seite 20.

<sup>11</sup> *Le Figaro* vom 11. Mai 2010, Seite 15.

<sup>12</sup> Vgl. zum Beispiel die Analysen des Chefökonom der Bank *Natixis*, *Patrick Artus*, *Die deutsche Wirtschaftspolitik: ein Problem für Europa?*, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn, Januar 2010.

Auch in dieser Frage gab es abweichende Stimmen, die die Kritik *Lagarde* als Ablenkungsmanöver sahen und ihr vorwarfen, Frankreichs Probleme der Wettbewerbsfähigkeit dem deutschen Nachbarn anlasten zu wollen. So stellt der frühere Finanzminister *Thierry Breton* fest, das deutsche Modell sei „ein Erfolgsmodell“ und die deutsche Irritation über die Äußerung *Lagarde* legitim. „Man wirft den Deutschen alles Mögliche vor und vergisst dabei, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit viel den Strukturreformen verdankt. Sie basiert ebenso stark auf der Innovationskraft und der Qualität wie auf der Lohnmäßigung. ... So wie wir jeglichen Angriff auf unsere republikanischen Werte zurückweisen würden, halte ich es meinerseits für ungerecht, unvernünftig und für Europa gefährlich, das deutsche Modell unter dem Vorwand an den Pranger zu stellen, dass es uns stört.“<sup>16</sup>

Der Deutschland-Experte *Jacques-Pierre Gougeon* äußert wohl zu Recht, dass die Kritik von *Lagarde* „sich mit dem Gewand der gerechten europäischen Sache drapiert, ... aber zunächst einmal eine französische Malaise gegenüber der wachsenden Diskrepanz zwischen beiden Ökonomien ausdrückt, sowie genereller gegenüber diesem neuen Deutschland, jener Macht, ohne die in Europa nichts mehr realisiert werden kann und die immer weniger bereit scheint, sich auf Kompromisse einzulassen, wenn diese nicht ihrem nationalen Interesse entsprechen“.<sup>17</sup>

### *Konsequenzen aus der Euro-Krise*

Auf nationaler Ebene hat die Krise vor allem im konservativen Lager den Ruf nach einer Stabilisierung der öffentlichen Finanzen wieder belebt. *Sarkozy* hatte nach 2007 einerseits Strukturreformen – etwa eine umfassende Staats- und Verwaltungsreform mit schrittweiser Reduzierung des Personalbestands – eingeleitet, die prinzipiell die Ausgabendynamik bremsen sollten; andererseits hatte er sich gegen eine strenge Sparpolitik („Austerity“) gewandt, den Franzosen Einkommensverbesserungen versprochen und zu Beginn seiner Amtszeit ein 15 Milliarden teures, fragwürdiges Steuerpaket geschnürt.<sup>18</sup> Höheres Wachstum, so lautete die Devise, sei das beste Mittel, um die öf-

fentlichen Finanzen wieder in den Griff zu bekommen.

In der Folge sind die öffentlichen Finanzen immer stärker ins Defizit geraten; die Neuverschuldung betrug im vergangenen Jahr 7,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und könnte in diesem Jahr 8,2 Prozent erreichen. Frankreich ist im Wort, diesen Wert bis 2013 auf drei Prozent zu reduzieren. Auch deshalb hat *Sarkozy* jetzt den Haushaltsausgleich zur „nationalen Priorität“ erhoben und bereitet das Land auf Ausgabenkürzungen vor.<sup>19</sup> Der Präsident berief im Januar 2010 eine nationale „Konferenz über die Defizite“ ein, an der Vertreter der Regierung, der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger beteiligt waren und die Arbeitsgruppen einrichtete sowie eine Reihe von Gutachten und Prüfaufträgen vergab. Ende Mai brachte er eine Verfassungsänderung ins Gespräch, die es ermöglichen sollte, jede neu gewählte Regierung zu verpflichten, einen mehrjährigen Plan zur Reduzierung der öffentlichen Defizite aufzustellen. Dies soll in Form eines Rahmengesetzes geschehen, das künftig für die jährlichen Gesetze zum Staatshaushalt und zur Finanzierung der Sozialversicherung verbindlich sein soll.<sup>20</sup>

Insgesamt geht es um Einsparungen in Höhe von 100 Milliarden Euro, die in den kommenden drei Jahren erzielt werden müssen. Dazu sollen vor allem die Ausgaben eingefroren bzw. um zehn Prozent gekürzt und Steuersubventionen abgeschafft werden, aber Beobachter erwarten, dass auch Steuer- bzw. Abgabenerhöhungen notwendig sein werden. Ferner steht die sehr schwierige, politisch heikle Rentenreform an, bei der es auch darum geht, eine drohende Finanzierungslücke in den kommenden Jahren zu vermeiden. Allein in diesem Jahr geht man davon aus, dass die Kassen der Sozialversicherung ein Defizit in Höhe von 27 Milliarden Euro aufweisen werden.

Die zu verwirklichenden Einsparungen und Reformen bedeuten für die Regierung *Sarkozy* eine harte Belastungsprobe. Die Popularität des Präsidenten hat seit 2007 stark gelitten; im März 2010 hat die Regierungspartei UMP bei den Wahlen zu den Regionalversammlungen eine herbe Schlappe erlitten. Nun muss er eine deutlich veränderte, mit Sicherheit unpopuläre Wirtschaftspolitik durchführen. Aber dazu gibt es keine Alternative – die haushaltspolitischen Reserven sind aufge-

<sup>16</sup> Le Figaro vom 6. April 2010, Seite 18.

<sup>17</sup> Jacques-Pierre Gougeon, Non-dit franco-allemand: Le déséquilibre ne cesse de croître entre les deux pays, in: Le Monde vom 6. April 2010, Seite 16.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Henrik Uterwedde, Frankreichs Reformagenda: Eine Zwischenbilanz der Politik Nicolas Sarkozys, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 117 (3/2008), Seiten 36–42.

<sup>19</sup> Vgl. Le Monde vom 21. Mai 2010.

<sup>20</sup> Vgl. Le Figaro vom 19. Mai 2010 und 3. Juni 2010.

braucht, und vor allem steht die Glaubwürdigkeit Frankreichs in Europa auf dem Spiel. Der französischen Regierung ist bewusst, dass ihre ehrgeizigen Vorstellungen für eine europäische Wirtschaftsregierung nur eine Chance haben werden, wenn Frankreich sich in der Defizitreduzierung „beispielhaft“ verhält, wie es Budgetminister *Baroin* formuliert.<sup>21</sup>

Auf globaler Ebene will Frankreich die für 2011 anstehende französische Präsidentschaft des G-20-Gipfels nutzen, um die französischen und europäischen Vorstellungen verstärkter und wirksamer weltweiter Finanzmarktregulierungen voranzutreiben. Auch deshalb habe *Sarkozy*, so erläutert es sein Staatssekretär *Pierre Lellouche*, während der französischen EU-Ratspräsidentschaft das G-20-Format ins Leben gerufen. Er „hat den Ehrgeiz, ein neues Bretton Woods zu installieren“.<sup>22</sup>

#### *Für eine europäische Wirtschaftsregierung*

Auf europäischer Ebene zielen die französischen Bestrebungen darauf ab, eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung zu erreichen und wenn möglich auch als „europäische Wirtschaftsregierung“ zu institutionalisieren. Die Euro-Krise ist für die politischen Verantwortlichen, aber auch für die Öffentlichkeit ein weiterer Beweis dafür, dass die EU und speziell die Währungsunion einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung bedürfe. Die damit erhobene Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung ist nicht neu: Seit Beginn der Diskussionen über die Ausgestaltung der Europäischen Währungsunion, also seit gut 20 Jahren, wird sie von französischen Politikern und Wissenschaftlern regelmäßig in die Debatte gebracht und liefert den Anlass für kontroverse Diskussionen auf europäischer Ebene. Zuletzt hatte *Sarkozy* diese Forderung im Herbst 2008 im Zuge der Bekämpfung der Finanzkrise vorgebracht, war damit aber wie auch früher bei der Bundesregierung auf Ablehnung gestoßen.

Im Kern geht es dabei um eine verbesserte makroökonomische Steuerung im Euroraum: Die Schiefelage zwischen der europäischen Geldpolitik – die von der unabhängigen Europäischen Zentralbank verantwortet wird – und der weiterhin in nationaler Verantwortung stehenden Fiskalpolitik soll durch verstärkte Koordinierung wenn nicht besei-

tigt, so doch gemildert werden. Nur so kann nach französischen Vorstellungen eine optimale Kombination zwischen Geld- und Fiskalpolitik gewährleistet werden, die die Chancen für wirtschaftliches Wachstum verbessert. Konkret laufen die französischen Forderungen auf eine institutionelle Aufwertung der Euro-Gruppe, also der Finanzminister des Euroraums hinaus.

Die Bundesregierung hat diese – im Prinzip diskussionswürdigen – Vorstellungen in der Vergangenheit stets grundsätzlich abgelehnt, weil sie darin den Versuch sah, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank sowie das Stabilitätsziel aufzuweichen und die makroökonomische Steuerung zu politisieren. Die deutschen Befürchtungen sind in der Vergangenheit nicht nur durch wiederholte Angriffe hochrangiger französischer Politiker auf den Status der Europäischen Zentralbank (EZB) und ihre Politik genährt worden, sondern auch durch die hinter den Vorschlägen stehende Grundphilosophie. Schon der Begriff „Wirtschaftsregierung“ enthält mehr als eine bloße Koordinierung im oben beschriebenen Sinne, und er wird von französischer Seite auch oft umfassend ausgelegt.<sup>23</sup> So hat *Sarkozy* mehrfach klar gestellt, dass für ihn die wirkliche europäische Wirtschaftsregierung eine Euro-Gruppe sei, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentritt.

Hier kommt die französische Grundüberzeugung zum Ausdruck, dass Geld- und auch Währungspolitik, zwei entscheidende Variablen für die Wachstums- und Beschäftigungschancen, selbstverständlich auch politischen Entscheidungen unterworfen sein müssen – Frankreich hat sich nie ganz damit abgefunden, dass diese Instrumente auf deutschen Druck hin in die Hände einer unabhängigen Zentralbank gelegt worden sind, um sie politischem Einfluss zu entziehen. Insofern steckte in den deutsch-französischen Auseinandersetzungen um eine europäische Wirtschaftsregierung immer auch ein grundsätzlicher Streit über die Rolle und den Einfluss der Politik in der Wirtschaft.

Zu erwarten war, dass das Thema Wirtschaftsregierung im Zuge der Euro-Krise wieder auf die Tagesordnung kommen würde. Denn in den Augen der französischen Politik sind die Funktionsmängel

21 Déficit: La France se veut exemplaire, in: *Le Figaro* vom 5. Mai 2010.

22 *L'Express* vom 15. Mai 2010, Seite 39.

23 David J. Howarth hat fünf Bedeutungen des Begriffs „gouvernement économique“ ausgemacht, die von der makroökonomischen Koordinierung im beschriebenen Sinne bis zur Einschränkung der Unabhängigkeit der EZB gehen; vgl. *Making and Breaking the Rules: French policy on EU „gouvernement économique“ and the Stability and Growth Pact* (<http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2005-015.pdf>).

der bestehenden Währungsunion eine wesentliche Ursache der Krise: „... eine einheitliche Währung ohne gemeinsame Wirtschaftsregierung, ohne gemeinsame Fiskal- und Sozialpolitik“. Deshalb fordert Europa-Staatssekretär *Lellouche* im Interview in *L'Express* vom 15. Mai 2010 eine europäische „Wirtschaftsgouvernanz, das heißt die Konvergenz der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken und ihre wechselseitige Überwachung“.

### *Frankreichs Strategie, eine Wirtschaftsregierung zu verwirklichen*

In seiner Berliner Rede verwies Premierminister *Fillon* auf die außerordentlich enge ökonomische und finanzielle Interdependenz in Europa und auf die Notwendigkeit, „die Gouvernanz unseres gemeinsamen [Wirtschafts-] Raumes grundlegend zu erneuern: „... wir haben nunmehr dieselbe Währung, dieselbe Zentralbank, dieselbe Geldpolitik, denselben Binnenmarkt, dieselben Wettbewerbsregeln, dieselbe Außenhandelspolitik. Wir haben einen gemeinsamen Haushalt, der zwar nur einem Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts entspricht, aber dennoch ein Budget darstellt, das der Europäischen Union die Verfügung über jährlich 130 Milliarden Euro erlaubt! Alle diese europäischen Kompetenzen existieren, und sie könnten, wenn wir es beschließen, den Kern einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik bilden.“<sup>24</sup>

*Fillon* beschreibt eine europäische Wirtschaftsregierung als „den Europäischen Rat, der die 27 Staats- und Regierungschefs vereinigt“ – eine interessante Abweichung gegenüber *Sarkozy*, der die Wirtschaftsregierung auf der Ebene der Euro-Staaten angesiedelt sieht. Als Aufgaben der Wirtschaftsregierung sieht *Fillon*, „alle Mittel der EU in den Dienst des Wachstums und der Beschäftigung zu stellen. Das heißt, unsere Wirtschafts- und Haushaltspolitiken besser zu koordinieren, das heißt aber auch, sich täglich zu vergewissern, dass die in Brüssel durchgeführten europäischen Politiken dem Vorrang für Wachstum und Beschäftigung entsprechen.“<sup>25</sup>

Die Notwendigkeit einer verstärkten Haushaltskontrolle und Überwachung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, „der in seiner Gänze respektiert werden muss“, wird von *Fillon* an an-

derer Stelle erwähnt. Dabei will Frankreich das Monitoring der nationalen Politiken nicht nur auf die Haushaltsstabilität beschränken, sondern fordert, so der Minister, „eine neue Überwachung, die die Ungleichgewichte der Wachstumsmodelle, disproportionierte Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse und die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit im Fokus hat“ – der kritische Verweis auf das deutsche „Exportmodell“ ist dezent, aber deutlich.

Frankreich hat insofern seine Vorstellungen vorbringen können, als die Bundesregierung erstmals den Begriff „Wirtschaftsregierung“ offen aufnahm und auf dem informellen Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs am 11. Februar 2010 gemeinsam mit *Sarkozy* vertrat. So erklärte *Merkel*: „Wir sagen, dass die Europäische Union besser kooperieren muss. ... Das heißt zunächst, dass wir uns als Staats- und Regierungschefs als eine Wirtschaftsregierung der EU-27 begreifen.“<sup>26</sup> Diese neue Gemeinsamkeit wurde am 6. Mai 2010 im gemeinsamen Brief an die Präsidenten des Europäischen Rates und der EU-Kommission am Vorabend des entscheidenden Treffens der Staats- und Regierungschefs des Euro-raums bekräftigt und konkretisiert. Dabei fordern sie vor allem die Prüfung von drei Maßnahmen: Stärkung der finanzpolitischen Überwachungsmechanismen im Euroraum, einschließlich der Frage wirksamerer Sanktionen; „Ausdehnung der Überwachung auf strukturelle Fragen sowie Wettbewerbsfähigkeitsentwicklungen und Ungleichgewichte und Verbesserung der Wirksamkeit der wirtschaftspolitischen Empfehlungen der EU ...; Prüfung der Möglichkeiten, für die Zukunft einen robusten Rahmen für die Krisenbewältigung unter Wahrung des Grundsatzes der jeweiligen nationalen Verantwortung für die Haushaltspolitik zu schaffen“.

Bei den im Frühsommer andauernden Beratungen und Verhandlungen, etwa in der vom EU-Ratspräsident *Herman Van Rompuy* geleiteten Arbeitsgruppe der Finanzminister zur Reform der Währungsunion, hat die französische Regierung sich bisher zurückgehalten, wenn es um die Verwirklichung einer Wirtschaftsregierung geht – auch und vor allem, um die Bundesregierung nicht zu brüskieren. Offenbar verlässt sich Frankreich darauf, dass andere diese Vorschläge machen, und scheint *Van Rompuy* als Verbündeten gewonnen zu haben. Er erklärte: „Wir brauchen eine starke Wirtschafts-

24 Rede an der Berliner Humboldt-Universität am 10. März 2010, Seite 6.

25 Ebenda, Seiten 7 f.

26 Gemeinsame Pressekonferenz von Nicolas Sarkozy und Angela Merkel am 11. Februar 2010.

regierung in der Europäischen Union und vor allem in der Eurozone.“ *Van Rompuy* hat Berichten zufolge schon Ideen, wie die Wirtschaftsregierung arbeiten soll. Er will ein Sekretariat für die 16 Euro-Staaten in sein Ratssekretariat für die gesamte Europäische Union integrieren.<sup>27</sup>

### *Offensive mit Widersprüchen*

Betrachtet man die gesamte Entwicklung seit Ausbruch der Euro-Krise, ist festzuhalten, dass die französische Regierung – wie schon nach Ausbruch der weltweiten Finanzkrise 2008 – schnell auf europäische Lösungen hingewirkt hat. Sie hat Vorschläge präsentiert, sowohl was unmittelbare Aktionen zugunsten Griechenlands oder anderer potenziell bedrohter Länder als auch was die notwendigen längerfristigen Schlussfolgerungen für die europäische Politik betrifft. Dies steht in Kontrast zum Erscheinungsbild der deutschen Politik, die – nicht nur in Frankreich – als abwartend, hinhaltend und nicht immer der jeweiligen Situation angemessen kritisiert worden ist. In Bezug auf die längerfristigen Konsequenzen hat Frankreich den Vorteil, seit Langem Vorschläge einer intensiveren Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik sowie ihrer Institutionalisierung in Form einer „Wirtschaftsregierung“ gemacht zu haben, deren Sinn, ja Notwendigkeit angesichts der Euro-Krise immer mehr Beteiligten einleuchtet.

Dass die französischen Vorschläge auch interessegeleitet sind, nicht immer präzise umschrieben waren und oft genug im Widerspruch zur in Frankreich praktizierten Politik standen, steht auf einem anderen Blatt. So hat sich gerade die französische Fiskalpolitik der jüngeren Vergangenheit nur wenig um die sonst so beschworenen Interdependenzen und Koordinierungserfordernisse gekümmert, was der Glaubwürdigkeit der französischen Vorschläge geschadet hat; Vorschlägen einer stärkeren präventiven Haushaltsüberwachung

durch die EU-Kommission – in Form eines Genehmigungsvorbehaltes der Kommission vor Einbringung des Haushaltes ins nationale Parlament – steht die französische Politik überwiegend negativ gegenüber. Andererseits scheint die französische Politik mittlerweile zu akzeptieren, dass das deutsche Beharren auf strengen Regeln für Haushaltsstabilität seine Berechtigung hat und dass ohne ein klares verbindliches Bekenntnis zum Stabilitätsziel die von Frankreich angestrebte Weiterentwicklung der Währungsunion nicht realisierbar sein wird.

Frankreich wird voraussichtlich weiterhin in der Offensive bleiben und Druck ausüben, um seine Ideen, vor allem die einer Wirtschaftsregierung, vorzubringen. Die Frage ist, wie Deutschland darauf reagieren soll. Die bisherige strikte Abwehrhaltung war sicherlich nicht der Weisheit letzter Schluss: Sie lief Gefahr, Deutschland als „Neinsager“ zu isolieren, und sie gab ungenügende Antworten auf die notwendige Weiterentwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Die klare Markierung deutscher Interessenpositionen – etwa in der Frage der Budgetstabilität oder der Rolle der Europäischen Zentralbank – und die Abwehr offensichtlich unbegründeter Kritik, wie die am „Exportmodell“ Deutschland, schließen positive europäische Impulse nicht aus. Dabei bleibt der französische Nachbar ein unerlässlicher Partner. Dass Frankreich und Deutschland unterschiedliche wirtschafts- und ordnungspolitische Ansätze verfolgen, wobei allerdings die zahlreichen vorhandenen Gemeinsamkeiten und Annäherungen oft unterschlagen werden, ist bekannt. Das hat beide Partner in der Vergangenheit nicht daran gehindert, konstruktive Kompromisse und gemeinsame Initiativen zu erarbeiten, die Europa vorangebracht haben. Genau diese Fähigkeit ist auch heute gefragt – ohne Blauäugigkeit, aber im Bewusstsein der engen wechselseitigen Abhängigkeit und des gemeinsamen Interesses an gemeinsamen europäischen Antworten. ■

<sup>27</sup> Herman Van Rompuy, Europa braucht eine starke Wirtschaftsregierung, in: Reuters Deutschland, 3. Juni 2010.

# Die Griechenland-Hilfe: Juristisch und ökonomisch problematisch

Prof. Dr. Dirk Meyer

Institut für Wirtschaftspolitik an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg

Griechenland ist das erste Mitglied der Europäischen Währungsunion, das in akute Zahlungsschwierigkeiten geraten ist. Die Regierungen der anderen Mitglieder befürchten, dass der Bankrott des griechischen Staates die gesamte Währungsunion gefährden könnte. Sie haben daher umfangreiche Kredithilfen für Griechenland beschlossen. Im vorliegenden Beitrag wird argumentiert, dass diese Hilfen nicht geeignet sind, die Währungsunion zu stabilisieren. Vielmehr seien sie aus ökonomischen und verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen.

Ziel des „Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik“ – kurz: Währungsunion-Finanzstabilisierungsgesetz (WFSStG) – vom 5. Mai 2010 sowie des nur wenige Tage später von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) beschlossenen sogenannten Rettungsschirms ist der Erhalt der Stabilität des Europäischen Währungssystems (EWS).<sup>1</sup>

Die Hilfe für Griechenland ist mit 110 Milliarden Euro so kalkuliert, dass die bis 2012 zu vergebenden Kredite die bis dahin anfallende Neuverschuldung in erwarteter Höhe von 45 Milliarden Euro vollständig abdecken sollen. Darüber hinaus kann etwa die Hälfte der bis dahin fällig werdenden Tilgungs- und Zinszahlungen von 112 Milliarden Euro hieraus gezahlt werden. Diese positive Einschätzung hängt allerdings an einer Reihe von Bedingungen: So muss das Griechenland auferlegte Sparprogramm wirken; die griechische Wirtschaft darf aufgrund der Sparanstrengungen nicht stärker einbrechen als prognostiziert; schließlich hängt es von den Kapitalmärkten ab, wie sie die Zahlungsfähigkeit Griechenlands mittelfristig bewerten.

Interessant ist der Vergleich dieser offiziell als sehr streng bewerteten Auflagen mit früheren Vorgaben der Europäischen Union. So seien die neuen Maßnahmen geeignet, den bereits eingeleiteten

Reformprozess zu verschärfen. Zumindest im Ergebnis ist an den veröffentlichten Zahlen eher das Gegenteil abzulesen. So sah das um eine Stufe angezogene Defizitverfahren der EU von Anfang Februar eine Absenkung der Nettoneuverschuldung von 12,7 Prozent im Jahr 2009 auf 8,7 Prozent im Jahr 2010, auf 5,6 Prozent im Jahr 2011 und auf 2,8 Prozent im Jahr 2012 vor. Inzwischen lautet das Ziel: 2,6 Prozent im Jahr 2013.

## *Ökonomische Beurteilung der Nothilfe*

Die zwischen Griechenland und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Europäischen Union sowie der Europäischen Zentralbank (EZB) ausgehandelten Kredithilfen für den Zeitraum von 2010 bis 2012 sind an ein „Memorandum of Understanding“ gebunden, dessen Inhalt das griechische Parlament gebilligt hat. Das Papier enthält Auflagen, die von 2010 bis 2014 nach einem genauen Zeitplan umgesetzt werden müssen. Dazu gehören zum einen grundlegende Strukturreformen, die bereits bis zum Sommer nächsten Jahres durchzuführen sind. Sie umfassen den Umbau des öffentlichen Dienstes, eine Rentenreform, eine Reform des Arbeitsmarktes, eine Reform des Gesundheitswesens sowie eine grundlegende Reform öffentlicher Verwaltungsstrukturen. Hinzu kommen eine Liberalisierung des Bahn- und Energiesektors sowie eine Deregulierung des Zugangs zu freien Berufen und zur Handwerksausübung.

Zum anderen hat Griechenland die Auflage, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Die Steuererhöhungen (Mehrwertsteuer, Steuern auf

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang ist eine Klage beim Bundesverfassungsgericht unter dem Handlungsbevollmächtigten Markus C. Kerber sowie weiteren Mitgliedern der Europolis-Gruppe eingereicht worden, bei der der Autor die ökonomische Begründung sowie mehrere Handlungsszenarien verfasst hat.

Benzin, Alkohol, Tabak, Glückspielabgabe und Strafsteuern auf illegale Bauten und Nutzungen) sowie Ausgabensenkungen (Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst, Senkung der Pensionsansprüche und Einsparungen bei investiven Ausgaben) haben einen Umfang von 30 Milliarden Euro, die ab 2014 jährlich erreicht werden sollen. Dies entspricht etwa 13 Prozent des griechischen Bruttoinlandsprodukts (BIP); der Erfolg scheint illusorisch.

■ Aus der Tabaksteuer sind Mehreinnahmen von jährlich etwa zehn Prozent in Höhe von 500 Millionen Euro kalkuliert. Wie eine Studie zur Wirkung der Tabaksteuererhöhung in Deutschland 2003 zeigt, sank der Verbrauch in der langen Frist jedoch überproportional zum Preisanstieg.<sup>2</sup> Demnach ergeben sich Anpassungsreaktionen, die die Steuererhöhung durch einen prozentual höheren Mengenrückgang konterkarieren und das Aufkommen deshalb mindern können. Als Ursachen gelten ein gesteigertes Gesundheitsbewusstsein sowie der illegale, zum Teil unversteuerte Bezug von Zigaretten aus dem angrenzenden Ausland. Auch wurden in Deutschland Ausweichreaktionen hin zu selbst gedrehten Zigaretten beobachtet. So stieg der Konsum von Feinschnitt in den ersten drei Quartalen nach der Steuererhöhung um 20 bis 30 Prozent. Internationale Studien zeigen darüber hinaus eine besonders starke Anpassungsreaktion bei Jugendlichen, sozial niedrigen Schichten sowie in ökonomisch schwächeren Ländern, zu denen Griechenland zählt.

■ Eine geplante Ertragsabgabe auf Glücksspiele soll zu jährlich 600 Millionen Euro Steuermehereinnahmen führen. Allein durch die Wirtschaftskrise wird aber der Umsatzrückgang der größten Lottogesellschaft OPAP, die etwa die Hälfte des Marktes ausmacht, mit zehn Prozent für dieses Jahr veranschlagt. Jede Preiserhöhung wird weitere Umsatzrückgänge bescheren. Das illegale Glücksspiel sowie das Internet-Angebot britischer Unternehmen von Gibraltar aus dürften stärker genutzt werden.

■ Die Strafabgaben für illegal erstellte Bauten sollen Einnahmen von 800 Millionen Euro jährlich einbringen. Hinzu kommen befristete Einnahmen aus der Besteuerung illegaler Nutzungen als Wohnraum, wie beispielsweise Garagen im Umfang von 500 Millionen Euro. Unter der mit EU-

Mitteln gerade im Aufbau befindlichen und zurzeit noch lückenhaften Katasterverwaltung erscheinen diese Zahlen fragwürdig. Insbesondere für in der Vergangenheit errichtete Bauten wird der Nachweis der Illegalität deshalb schwer zu erbringen sein. Zudem wäre der Korruption ein weiteres Feld eröffnet. Außerdem könnte ein entsprechendes Gesetz an verfassungsmäßigen Bedenken scheitern, sollten die Mittel der geplanten Haushaltskonsolidierung dienen und nicht einem Fonds zur Verbesserung der städtischen Lebensverhältnisse zugeführt werden.<sup>3</sup>

■ Eine bis 2014 befristete Sonderabgabe für profitable Unternehmen in Höhe von zehn Prozent ihres Gewinns ist mit Einnahmen von 600 Millionen Euro kalkuliert. Die Nutzung legaler Spielräume bei der steuerlichen Gestaltung und die gewinnausweismindernde Kalkulation der Verrechnungspreise von Leistungsverflechtungen mit verbundenen Unternehmen im Ausland stehen dem jedoch entgegen. Gerade innovative, effizient arbeitende Unternehmen würden bestraft und abwandern. Die Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft würde gemindert.

■ Schließlich sind von den 30 Milliarden Euro Einsparvolumen 9,8 Milliarden Euro in den Jahren 2012 bis 2014 als „Unidentified Measures“ (pauschale Minderausgaben) vorgesehen. Es finden sich jedoch keinerlei Spezifizierungen, um welche Positionen es sich bei diesen „Luftbuchungen“ konkret handelt, noch wird deren Höhe erklärt.

### *Umsetzung der Auflagen unwahrscheinlich*

Die negativen konjunkturellen Wirkungen des Sparprogramms werden grundsätzlich berücksichtigt; in 2010 geht man von einem Rückgang des BIP um vier Prozent aus. Fraglich sind jedoch die Auswirkungen auf die Konsum- und Investitionsneigung, die nicht nur die Sozialhaushalte, sondern insbesondere das Aufkommen der Einkommen- und Verbrauchsteuern negativ tangieren werden. Offen bleiben auch mögliche Steuermindereinnahmen als negative Nachfragerreaktion bei Preiserhöhungen. Generell bieten die Steuererhöhungen und die Zunahme der Kontrollen Anreize

2 Vgl. Barbara Isensee/Reiner Hanewinkel, Evaluation der Tabaksteuererhöhung vom 1. Januar 2003, in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 47. Jahrgang, 2004, Seiten 771–779.

3 Um Artikel 24 Absatz 2 der griechischen Verfassung Rechnung zu tragen, würde mit der Zahlung dieser geplanten Strafsteuer auch keine Legalisierung stattfinden, sondern lediglich die Anerkennung des Status quo durch die Baubehörden für 40 Jahre. Vgl. Michael Martens, Athens Spielraum wird immer enger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 2010, Seite 6.

zur Abwanderung in den Schattensektor – das Gegenteil ist jedoch beabsichtigt und in den Zahlen berücksichtigt. Darüber hinaus ist das Interesse der Kommunen an einer Verbreiterung der Steuerbasis durch die Eindämmung der Schattenwirtschaft eher gering, da die erzielten Mehreinnahmen an den Zentralhaushalt fließen.

Ein Hauptkritikpunkt setzt an den Ineffizienzen der griechischen Verwaltung an. Funktionierende Verwaltungsstrukturen sind die Voraussetzung für gelingende Strukturreformen sowie die Durchsetzung des Sparprogramms. Eine parallele Erneuerung der öffentlichen Verwaltung bei zeitgleicher Vornahme weiterer Maßnahmen, die administrativ gesteuert werden müssen, dürfte in einer Umbruchphase zu erhöhten Ineffizienzen und zur Gefahr eines Scheiterns des Vorhabens führen. Schließlich ist der enorme Eilbedarf einer umfassenden, abgestimmten und überlegten Umsetzung dieser Reformvorhaben hinderlich. Nimmt man das Beispiel der Bundesrepublik mit den vielfältigen Deregulierungsvorhaben seit 1990 oder den Zeitbedarf für den Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung in Ostdeutschland, so wird die Problematik augenscheinlich. Hinzu tritt die griechische Mentalität, die diesen Reformen unter Umständen nicht förderlich ist.

Zudem setzen die Reformen im Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen eine Abstimmung mit den Arbeitsmarktparteien und Dienstleistern voraus, die zurzeit nicht erkennbar ist. Ein Aufzwingen entsprechender Maßnahmen würde die bereits jetzt in weiten Teilen der griechischen Gesellschaft erkennbaren Widerstände erhöhen und die angestrebten Reformen konterkarieren. Speziell die geplanten Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst mit der Streichung des 13. und 14. Monatsgehalts – das entspricht etwa 14 Prozent des Bruttolohns – dürften nicht dazu beitragen, den Reformwillen zu unterstützen.

### *Konkrete Belastungen für Deutschland*

Nach offizieller Sprechweise der Bundesregierung stellen die Kredithilfen Deutschlands in Höhe von 22,4 Milliarden Euro lediglich „Liquiditätshilfen“ für einen kurzen Zeitraum dar, die zurückzahlbar sind. Sodann sei nicht sicher, ob die Kredite für die Folgejahre überhaupt vollständig abgerufen werden. Schließlich könne der deutsche Staat aus der Zinsdifferenz von günstiger Kreditaufnahme und Abgabe zu erhöhten Zinsen sogar Mehrein-

nahmen verbuchen, sollten die Kreditverträge ohne Forderungsausfall erfüllt werden.<sup>4</sup>

Die Märkte gelangen allerdings zu einer anderen Kostenbewertung:

■ Das Risiko eines Zahlungsausfalls bzw. von Zahlungsstockungen lassen sich Investoren bei einer griechischen Staatsanleihe mit fünfjähriger Laufzeit und einem Volumen von zehn Millionen Euro mit einer jährlichen Prämie von 683 200 Euro bezahlen (Stand 4. Mai 2010). Das Ausfallrisiko innerhalb dieser fünf Jahre liegt demnach unter Berücksichtigung von Abzinsungseffekten bei etwa 50 Prozent. Zwar werden die Kredite über die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt, doch der Bund übernimmt eine Ausfallbürgschaft.<sup>5</sup>

■ Langfristig und bei fortgesetzter Alimentierung konkursbedrohter Staaten – Stichwort: Transferunion – leidet die Bonität Deutschlands. Bereits ein Anstieg der Renditen um einen Prozentpunkt würde den jährlichen Zinsdienst der öffentlichen Haushalte langfristig mit jährlich 18 Milliarden Euro belasten. Dieser Betrag errechnet sich auf der Basis des heutigen Schuldenstands von 1 800 Milliarden Euro bei einer durchschnittlichen Restlaufzeit deutscher Staatsschulden von 5,8 Jahren.

■ Vereinbart wurde ein Ausgleich der Finanzierungskosten für die Zinslasten der aufzunehmenden Griechenland-Kredite zwischen den Geberländern. Sollte ein Land aufgrund seiner schlechten Bonität einen höheren Zinssatz als den für Kredite an Griechenland von etwa vier Prozent jährlich auf dem Kapitalmarkt zahlen müssen – zum Beispiel Portugal –, so erklären sich die anderen Länder bereit, die entstehenden Differenzgewinne und -verluste auszugleichen. Schlechte Kreditrisiken würden hierdurch sozialisiert. Es würde der Effekt einer Gemeinschaftsanleihe entstehen, die seinerzeit von der Bundesregierung abgelehnt wurde.

■ Kaum quantifizierbar, jedoch wissenschaftlich unbestritten, entsteht mit der Griechenland-Hilfe

4 So die Argumentation zur Finanzhilfe von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble; vgl. „Hilfe kostet Deutschland 8 Milliarden Euro“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. April 2010, Seite 9.

5 Die Beauftragung der KfW mit der Durchführung der Kreditvergabe könnte gegen das Verbot des „bevorrechtigten Zugangs der Zentralregierungen zu den Finanzinstituten“ (Artikel 124 AEUV) verstoßen; so Matthias Ruffert von der Universität Jena in „Strauss-Kahn: Athen braucht 120 Milliarden bis Ende 2012“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. April 2010, Seite 2.

ein Zinseffekt durch die zusätzliche staatliche Kreditnachfrage auf dem Kapitalmarkt. Deutsche Unternehmen erhalten Kredite für Investitionen nur zu einem höheren Zinssatz. Bei sinkenden Investitionen geht aber das langfristige Wachstum zurück. Auch die private Kreditnachfrage wird verdrängt, da für Konsumkredite ebenfalls höhere Zinsen gezahlt werden müssen.

■ Sodann hat die EZB griechische Staatsanleihen im Umfang von 40 Milliarden Euro zur Refinanzierung angenommen. Bei einer Umschuldung würde die Gewinn- und Verlustrechnung der EZB mit einer unterstellten Ausfallquote von 50 Prozent mit 20 Milliarden Euro Abschreibungen belastet. Entsprechend sänke der Zentralbankgewinn um diesen Betrag. Bei einem Kapitalanteil Deutschlands an der EZB von circa 27 Prozent entsteht dem Bundeshaushalt dann ein einmaliger Ausfall von 5,4 Milliarden Euro.

■ Die IWF-Kredite im Umfang von 30 Milliarden Euro sind bei einem Forderungsausfall erstrangig zu bedienen. Etwaige Ausfälle trägt die gesamte Mitgliedschaft der „Kreditgenossenschaft“ anteilig. Bei einem Kapitalanteil von sechs Prozent entfallen auf Deutschland weitere 1,8 Milliarden Euro.

Der im Verhältnis zu Marktkonditionen verbilligte Zinssatz der Kredithilfen stellt ökonomisch eine Subvention an den griechischen Staat dar. Der Zinssatz der EU-Kredithilfen liegt bei vier Prozent jährlich bei einer tilgungsfreien Laufzeit von drei Jahren.<sup>6</sup> Er hat weder einen Bezug zu den Refinanzierungskosten der einzelnen Geberländer noch zu den Kosten der griechischen Regierung bei alternativer Kreditaufnahme über den Markt. Legt man den Marktzins für zweijährige griechische Anleihen zum Zeitpunkt des Hilfesuchens zugrunde, würde sich eine Subventionsrate aus der Differenz zwischen 17,5 Prozent minus vier Prozent gleich 13,5 Prozent ergeben. Multipliziert mit dem Kreditvolumen von 110 Milliarden Euro beträgt der Subventionsbetrag jährlich 14,85 Milliarden Euro. Da – zumindest theoretisch – der deutsche Staat die Griechenland-Hilfe auch zu Marktkonditionen hätte vergeben können, entfällt auf Deutschland ein Einnahmeverzicht in Höhe von 2,97 Milliarden Euro jährlich.

<sup>6</sup> Basis dieser Festsetzung ist der Zinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft (Euribor) von 0,6 Prozent; darauf wird ein Laufzeitenaufschlag von drei Prozentpunkten zuzüglich einer Bearbeitungsgebühr von 0,5 Prozentpunkten gelegt. Bei einer längeren Laufzeit erhöht sich der Aufschlag auf vier Prozentpunkte. Wird der Rückzahlungstermin verpasst, kommt ein Strafzins auf die ausgefallene Rate von zwei Prozentpunkten hinzu.

Da der Bankrott eines Euro-Staates aufgrund der Währungsunion kein „privates“ Ereignis darstellt, stellt sich die Frage einer angemessenen Antwort der Gemeinschaft. Nachfolgend werden zwei Szenarien gegenübergestellt: der offene Staatsbankrott Griechenlands ohne internationale Hilfen sowie die Kredithilfe zur Abwendung von akuten Zahlungsstörungen. Die aufzuzeigenden langfristigen Verhaltenseffekte bleiben spekulativ. Sie werfen jedoch erhebliche Zweifel auf, ob der eingeschlagene Weg hinsichtlich einer Wahrung der Finanz- und Währungsstabilität zielführend sein kann.

### *Szenario 1: Bankrott Griechenlands*

Was wäre geschehen, wenn man die Zahlungsunfähigkeit Mitte Mai 2010 für Griechenland zugelassen hätte? Anleihen im Umfang von zehn Milliarden Euro sollten einschließlich Zinsen getilgt werden; außerdem war ein Haushaltsdefizit von 2,5 Milliarden Euro zu finanzieren. Liquidität in Höhe von zwei Milliarden Euro war zu diesem Zeitpunkt vorhanden, somit fehlten 10,5 Milliarden Euro. Das Ziel der Vermeidung spontaner innerer Unruhen vorausgesetzt, wäre die freie Liquidität voraussichtlich für Gehaltszahlungen im öffentlichen Dienst sowie für die Pensionen verwendet worden.

Das griechische Geschäftsbankensystem wäre in Zahlungsschwierigkeiten geraten, da es in hohem Umfang die Staatsanleihen zwischenfinanziert hat, um sie dann selbst zur Refinanzierung an die Europäische Zentralbank weiterzureichen. Da die EZB aufgrund sinkender Anleihekurse Nachforderungen gestellt hätte, wäre es zum Zusammenbruch des griechischen Geschäftsbankensystems gekommen. Die ins Zweistellige hochschießenden Zinssätze hätten nicht nur den Teufelskreis aus hohen Zinsen, steigenden Budgetlasten und Bonitätsherabstufungen für andere Länder in Gang gesetzt, sondern auch eine konjunkturelle Erholung unmöglich gemacht. Der soziale Sprengstoff, der in Griechenland bereits sichtbar ist, hätte alle mediterranen Länder erfasst.

Betroffen wären deutsche Banken und Versicherungen im Umfang von etwa nominal 35 Milliarden Euro. Legt man eine realistische Ausfallquote von 50 Prozent im Rahmen einer nachfolgenden Umschuldung zugrunde, so wären 18 Milliarden Euro Ausfälle realisiert worden. Dieser Wertberichtigungsbedarf hätte die Investoren direkt ge-

troffen. Der deutsche Steuerzahler wäre mittelbar nur im Rahmen der Staatsbanken beteiligt gewesen.<sup>7</sup> Die Forderungen aus Kreditsicherungs-Papieren (Credit Default Swaps) wären fällig gestellt worden und hätten einerseits bei den Kapitalsammelstellen erhebliche Verluste hervorgerufen, andererseits beim Halter Ausfälle ausgeglichen und gegebenenfalls manchen Spekulanten ohne griechische Anleihen (Leerspekulation) zu hohen Gewinnen verholfen. Zu Störungen wäre es allerdings auch hier gekommen, da der eine oder andere Konkurs aufgrund dieser Zahlungspflicht eingetreten wäre. Insgesamt wären erhebliche Verwerfungen auf den Kapital- und Devisenmärkten entstanden. Eine Ansteckung von zumindest Portugal und Irland, vielleicht auch Spanien und Italien erscheint im Bereich des Möglichen.<sup>8</sup>

Entschlossenes Handeln zur Vermeidung kurzfristig chaotischer Zustände war deshalb unbedingt und sofort notwendig. Hierzu gibt der Lissabon-Vertrag mit dem Verbot eines finanziellen Beistands der Mitgliedstaaten der Eurozone gemäß Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) jedoch eine klare Vorgabe. Die konsequente Einhaltung dieser Regel und der Transport dieser politischen Absicht in die Öffentlichkeit hätten jeden Zweifel an einer anderen Strategie ausgeräumt. Die Marktakteure hätten einen verlässlichen Ordnungsrahmen gehabt, an dem sie ihre zukunftsgerichteten Dispositionen hätten ausrichten können. Damit wäre zugleich der griechische Staatsbankrott besiegelt.

Mit seinem Anteil von 2,64 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Eurozone hätten die Auswirkungen, wenngleich spürbar, dennoch bei rationaler Reaktion der Märkte kaum zu einer ökonomischen Krisensituation für Deutschland oder gar die Weltwirtschaft geführt. Vielmehr hätten die Marktteilnehmer die zurzeit gefährdeten Staaten ganz anders bewertet. Wie bereits der Fall Portugal gezeigt hat, konnte die portugiesische Regierung auch gegenüber inneren Widerständen Sofortmaßnahmen durchführen, die geeignet erscheinen, das Land langfristig wieder in eine fi-

nanzstabile Richtung zu bringen. Auch Irland befindet sich auf einem strikten Reformkurs aus eigener Kraft. Damit würde wiederum die Gefahr eines Übergreifens auf andere Länder unwahrscheinlicher.

### *Szenario II: Hilfen der Euro-Länder und des IWF*

Erst die Diskussion um einen materiellen „bail-out“, der vom damaligen Bundesfinanzminister Peer Steinbrück im Frühjahr 2009 ins Gespräch gebracht wurde, hat möglicherweise die griechische Regierung von frühzeitigen Notmaßnahmen aus eigener Initiative und auf eigene Kosten abgehalten. Diesem politischen Fehler ist jedoch eine Reihe von Aufweichungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorausgegangen: Erinnert sei an den geplanten Automatismus von Sanktionen bei Verstößen, der dann doch nicht eingeführt wurde; sodann wurde Griechenland 2001 in die Eurozone gelassen, obgleich zumindest auf EU-Ebene hinreichende Informationen vorhanden waren, die zu entsprechender Vorsicht hätten Anlass geben sollen; schließlich ist die zwischen Deutschland und Frankreich einvernehmliche Abschwächung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 2005 zu erwähnen.

Der finanzielle Beistand Griechenlands schien unter den Verhältnissen des gelockerten Stabilitäts- und Wachstumspaktes politisch geboten.<sup>9</sup> Er ist jedoch ein weiterer Schritt weg von den an sich schon ökonomisch fragwürdigen Stabilisierungsmechanismen, die der Lissabon-Vertrag vorhält. Nicht die vermeintliche Solidarität mit einem selbstverschuldet in Schwierigkeiten geratenen Mitglied, sondern das Prinzip der Kostenminimierung für die Währungsunion scheint bei den politischen Entscheidungsträgern der Geberländer handlungsleitendes Motiv für die gewährten Kredithilfen gewesen zu sein. Da verschiedene Geldinstitute den ansonsten eingetretenen Belastungen entgehen, wäre ihre Beteiligung mehr als rechtens. Wie der drohende Ausfall von 18 Milliarden Euro infolge einer Umschuldung mit einer als realistisch angesetzten Ausfallquote von 50 Prozent jedoch zeigt, ist die angekündigte Kreditbeteiligung des Bankensektors mit maximal acht Milliarden Euro wesentlich niedriger.

7 Allein die Hypo Real Estate hält in ihrem Deckungsstock griechische Anleihen im Wert von nominal vier Milliarden Euro, insgesamt haben die Forderungen einen Umfang von 7,9 Milliarden Euro. Die teilverstaatlichte Commerzbank hat Forderungen in Höhe von 3,2 Milliarden Euro gegenüber griechischen Schuldnern.

8 Nimmt man die fünf Länder (PIIGS) zusammen, ergibt sich ein Forderungsvolumen von 540 Milliarden Euro allein für Deutschland. Legt man hier eine Ausfallquote von 60 bis 70 Prozent entsprechend den Zahlungskrisen Russlands (1998) und Argentinien (2001) zugrunde, müssten deutsche Institute Wertberichtigungen von über 300 Milliarden Euro verkraften. Eine zweite, weitaus größere Bankenkrise stünde dann bevor.

9 Ein besonderes Interesse an einer Hilfe für Griechenland haben Banken, Versicherungen und Pensionsfonds, die in zum Teil hohem Maße griechische Hochzinsanleihen verbucht haben. Der Umfang bei deutschen Investoren betrug Ende April 2010 35 Milliarden Euro, das Engagement französischer Investoren 50 Milliarden Euro.

Warum werden die gewährten Griechenland-Hilfen die Währungsunion langfristig destabilisieren? Die ökonomischen Daten des Landes ergeben in Verbindung mit dem Widerstand der Bevölkerung ein Umfeld, bei dem weitere Kredite lediglich als verlorene Transferzahlungen in den maroden wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Hellenischen Republik versickern werden. Jede nicht sanktionierte Regelverletzung wirkt als Belohnung. Die bereits jetzt in den Sog gezogenen Länder Portugal und Spanien dürften mit einer ähnlichen Ingangsetzung des „Hilfsautomatismus“ (EU-Währungskommissar *Olli Rehn*) rechnen, dessen Grundlage der Rettungsschirm bildet. Letztendlich wären auch die Geberländer überfordert. Die augenblicklich diskutierte Rücknahme des Elterngeldes zeigt, wie sich die Kosten auf die deutsche Gesellschaft verteilen könnten. Nicht nur die Stabilität der Währungsunion, sondern die des „Gemeinsamen Hauses“ der EU stehen zur Disposition.<sup>10</sup>

Die Währungsunion könnte auf Dauer zu einer transferorientierten Haftungsgemeinschaft ver-

kommen, die von unsoliden Mitgliedern immer wieder in Anspruch genommen würde. Ein Europäischer Währungsfonds – besser: Schuldenfonds – oder der sogenannte Rettungsschirm von der Europäischen Union und dem Internationalen Währungsfonds sind in diesem Zusammenhang nicht nur als Verstoß gegen das Nichtbeistandsgebot (Artikel 125 AEUV) ausdrücklich abzulehnen. Auch ökonomisch ist dieser Ansatz fatal, da er den „bail-out“-Fall institutionalisiert, ohne zugleich den Austritt vorzusehen.

Mit einer Beistands-Austritts-Strategie, die eine Finanzhilfe nur in Kombination mit einem Ausscheiden aus der Währungsunion verbindet, wären eine Isolierung des Problems sowie die Einmaligkeit der Unterstützung gewährleistet. Ein positiver Nebeneffekt wäre: Ein Austritt eröffnet juristisch zweifelsfreie Hilfen in Form von Kredithilfen gemäß Artikel 123 f. AEUV sowie eines Währungsbeistands gemäß Artikel 143 f. AEUV. Politisch wäre dem Erhalt der Europäischen Union, der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro gedient. ■

<sup>10</sup> Nach einer Allensbach-Umfrage scheint die Zustimmung in der deutschen Bevölkerung zum „Projekt Europa“ entscheidend vom Vertrauen in die Euro-Währung abzuhängen. Siehe „Vertrauensverlust für den Euro“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. April 2010, Seite 5.

# Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise in China und Japan

*Prof. Dr. Wolfgang Klenner*

*Fakultät für Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum*

China verfolgt ein von den westlichen Ansätzen deutlich abweichendes wirtschaftspolitisches Konzept. Japan orientiert sich dagegen seit einigen Jahrzehnten an in westlichen Ländern herrschenden ordnungspolitischen Vorstellungen. Der Beitrag untersucht die Auswirkungen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die beiden wichtigsten Volkswirtschaften im ostasiatischen Raum.

China und Japan mussten sich bereits vor der Hypothekenkrise mit problematischen Entwicklungen in ihren Finanzsystemen auseinandersetzen. Die Probleme beider Länder hatten ähnliche Ursachen: eine lockere Geldpolitik und damit verbunden eine ungewöhnlich starke Ausweitung von Krediten. Dazu kamen jeweils spezifische ordnungspolitische Änderungen, die neue Bedingungen für Unternehmen und Banken sowie für die Wirtschaftspolitik schafften. China hatte zum Zeitpunkt der Hypothekenkrise seinen Finanzsektor mit erfolgreichen Konsolidierungsmaßnahmen umstrukturiert. Japan war es zwar ebenfalls gelungen, seinen Finanzsektor zu stabilisieren, das Land war aber noch mit den Folgen seiner Finanzkrise befasst: eine Phase anhaltender Stagnation, die in Japan als „verlorenes Jahrzehnt“ bezeichnet wird.

## *China: Großer politischer Spielraum*

In China begannen die Finanzprobleme im Zuge von Maßnahmen, die seit Ende der 1980er Jahre durchgeführt wurden. Sie waren zwar reformpolitisch richtig, wurden aber nicht durch komplementäre Maßnahmen adäquat abgestützt und wirkten somit destabilisierend. Die sogenannte Dotationsfinanzierung wurde durch die Kreditfinanzierung ersetzt. Zuvor waren die zinsfreien und nicht zurückzahlenden Dotationen aufgrund von Planvorgaben vom Finanzministerium über die Banken als Auszahlungsstellen an Staatsbetriebe vergeben worden. Diese Finanzierungsform hatte jedoch allzu häufig zur Kapitalverschwendung geführt. Man wollte daher Banken in „normale“ Geschäftsbanken sowie ihre Beziehungen zu Betrieben in Kreditbeziehungen umwandeln.

Diese unter marktwirtschaftlichen Aspekten notwendige Entkoppelung von Betrieben, Banken und Wirtschaftsverwaltung gelang indessen nur unzureichend. Vielen Betrieben, vor allem den großen mit Hunderttausenden von Beschäftigten, war nicht erlaubt worden – oder sie waren noch nicht in der Lage –, ihre Produktion eigenverantwortlich am Marktbedarf auszurichten. Sie konnten daher die zur Rückzahlung der gewährten Kredite erforderlichen Einnahmen nicht erwirtschaften. Ihr Bankrott hätte allerdings wegen ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung zu sozialen Unruhen geführt. Daher wurde ihr Finanzbedarf durch Kredite auch gedeckt, wenn klar war, dass sie nie zurückgezahlt werden konnten.

Faktisch entsprach diese großzügige Kreditfinanzierung einer Erhöhung der volkswirtschaftlichen Liquidität über das mit dem Stabilitätsziel vereinbarte Maß hinaus. Bei den Betrieben kam es zu einem raschen Ansteigen nicht bedienbarer Verbindlichkeiten und bei den Banken zu einem Anwachsen uneinbringbarer Kredite. In einzelnen Fällen ging es um bis zu 40 Prozent der Bilanzsumme. In westlichen Ländern wird ein Prozentsatz von bis zu drei Prozent als akzeptabel angesehen. In Marktwirtschaften wären solche Finanzbeziehungen ein Desaster, nicht dagegen in Chinas damaligem ordnungspolitischen „Mischsystem“, wo sich Kreditnehmer und Geschäftsbanken in der Hand des Staates befanden. Die Beziehungen beeinträchtigten das Funktionieren des Kapitalmarktes, stellten aber die Stabilität des Systems nicht grundsätzlich infrage.

Vor diesem Hintergrund ist beachtlich, dass sich die chinesische Führung zu weitergehenden Reformen entschloss, die Banken ermöglichen sollten, wie normale Geschäftsbanken zu agieren. Zu-

nächst nahm sie bei den Geschäftsbanken Kapitalzufuhren vor und gründete sogenannte Asset-Management-Corporations, die deren Forderungen übernahmen. Um in Zukunft ein erneutes Anwachsen nicht einbringbarer Kredite zu vermeiden, wurden Planvorgaben reduziert und auch Großbetriebe angehalten, sich am Marktbedarf auszurichten. Gleichzeitig wurden sogenannte Politikbanken gegründet, die bei Vorhaben der Zentrale oder lokaler Ebenen die Finanzierung zu Sonderkonditionen übernahmen, wenn die Rückzahlung der dafür benötigten Kredite nicht sichergestellt war. Geschäftsbanken dagegen hatten sich grundsätzlich auf Bankgeschäfte zu konzentrieren.

Damals hatte kein Verantwortlicher in China an die Gefahr einer Ansteckung mit einer im Ausland entstandenen Krise gedacht. Es ging darum, Chinas Finanzsystem zu modernisieren und effizienter zu gestalten. Nunmehr, in Anbetracht der ausländischen Turbulenzen, stellte sich heraus, wie bedeutend die Maßnahmen zur Effizienzverbesserung des Kapitalsystems auch für dessen Stabilisierung waren. Ein nicht konsolidiertes Finanzsystem wäre von den negativen Einflüssen der derzeitigen Krise stark betroffen gewesen. So war wichtig, dass China so grundlegende Voraussetzungen für den wirksamen Einsatz moderner geldpolitischer Maßnahmen geschaffen hatte. Zuvor wirkten sich etwa Änderungen des Zinssatzes kaum auf die Kapitalnachfrage der Unternehmen aus, weil mit Kreditvergaben faktisch keine Verpflichtung zur Rückzahlung verbunden war.

In den darauffolgenden Jahren hatte sich Chinas Wirtschaftspolitik vor allem mit Inflationstendenzen auseinanderzusetzen. Mithilfe einer straffen Geldpolitik gelang es, Preissteigerungen zumindest bei Konsumgütern und wichtigen Investitionsgütern zu begegnen. Die Zinssätze befanden sich daher zu Beginn der Hypothekenkrise auf einem relativ hohen Niveau. Gleichzeitig waren die Staatsschulden im internationalen Vergleich niedrig. Chinas Wirtschaftsführung verfügte demnach über einen beachtlichen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum zur Bekämpfung einer eventuellen Stagnation.

### *Japan: Wenig Handlungsspielraum*

Japans diesbezügliche Ausgangssituation unterschied sich erheblich von der Situation Chinas, wie der Blick auf in den letzten Jahrzehnten getroffene wirtschaftspolitische Entscheidungen des Landes zeigt. Auf US-amerikanischen Druck hin wurde der

Yen seit dem Plaza-Abkommen von 1985 – bei dem sich Deutschland, Frankreich, Japan, die USA und Großbritannien auf eine Aufwertung des US-Dollar einigten – stark aufgewertet, um Japans Exporte zu verteuern und damit zu reduzieren. Als Folge ging der von der amerikanischen Führung beanstandete Handelsüberschuss Japans mit den USA und mit anderen Ländern zurück. Allerdings gelang es nicht, die Binnennachfrage entsprechend zu steigern. Die Gesamtnachfrage sank und Japans Wirtschaft geriet in eine Rezession, der man mit einer Lockerung der Geldpolitik entgegenwirkte.

Zur gleichen Zeit wurden, ebenfalls auf amerikanischen Drängen hin, tief greifende Änderungen im Finanzsystem durchgeführt. Japans Wirtschaft war in der Vergangenheit bankendominiert gewesen. Diese Bankendominanz war eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Japans Wirtschaftsführung im Rahmen der sogenannten Administrative Guidance Einfluss auf die Wirtschaft generell und im Rahmen der sogenannten Window Guidance Einfluss auf die Kapitalallokation nahm. Die Administrative Guidance basierte auf grundsätzlich unverbindlichen Wirtschaftsplänen, die von der Administration in enger Zusammenarbeit mit Vertretern unter anderem aus der Wirtschaft konzipiert wurden. Die Window Guidance setzt spezifische Abhängigkeiten zwischen Zentralbank, Geschäftsbanken und Unternehmen voraus. Geschäftsbanken sind auf Liquiditätszuweisungen von der Zentralbank, Unternehmen auf Kredite ihrer „Hausbanken“ angewiesen. Die von der Administration abhängige Zentralbank konnte die sektorale und regionale Kreditallokation auf diese Weise beeinflussen. Das war aber nur möglich, solange Unternehmen für ihre Kapitalversorgung von den Banken abhängig waren. Der Kapitalmarkt durfte nur wenig entwickelt sein, eine Situation, die es US-amerikanischen Finanzinstituten erschwerte, in Japan tätig zu werden.

Nunmehr wurden Maßnahmen getroffen, die dazu führten, dass zahlreiche neue Finanzierungsinstrumente als Alternativen zur Bankenfinanzierung geschaffen wurden. Die Alternativen wurden von zahlreichen Unternehmen genutzt, auch von denen, die zuvor feste Kunden japanischer Geschäftsbanken waren. Die Folge war, dass Banken nicht mehr unter ihren traditionellen Kunden Abnehmer fanden. Das war für sie besonders problematisch, weil sie reichlich mit Liquidität ausgestattet waren. Auf der Suche nach Kunden stießen sie auf eine Klientel, die sie bisher selten bedient hatten: Geschäftsleute, die kaum an der Durchführung produktiver Investitionsvorhaben interessiert

waren, sondern mit Krediten den Kauf von Aktien und Grundstücken finanzieren wollten. Sie erwarteten hohe Preissteigerungen, und sobald sich ihre Erwartungen erfüllt hatten, verkauften sie die Anlageobjekte.

So wurde eine von Banken finanzierte Spekulationswelle in Gang gesetzt, bei der zunächst außerordentlich hohe Gewinne erzielbar waren. Die hohen Profitperspektiven verleiteten bald auch traditionelle Produktionsunternehmen dazu, Kredite nicht mehr für die Finanzierung langfristig profitabler Projekte aufzunehmen, sondern für die Beteiligung an Spekulationsgeschäften. Um einer Spekulationswelle entgegenzutreten, konnte die japanische Wirtschaftsführung in der Vergangenheit die Investitionsentscheidungen im Rahmen der Window Guidance beeinflussen. Dies war nunmehr unmöglich, da das zur Durchsetzung staatlicher Prioritäten erforderliche subtile Beziehungsgeflecht zwischen Banken und Unternehmen nicht mehr existierte.

Somit hätte nur die Zentralbank allein mithilfe der üblichen geldpolitischen Maßnahmen die Wirtschaft dämpfen können. Fatal war allerdings, dass die Zentralbank zu lange keinen Anlass zur Verknappung der Geldmenge sah, obwohl die Preise für Aktien und Grundstücke unverhältnismäßig stark stiegen. Sie orientierte sich vor allem an Indikatoren, die zunächst weitgehend konstant blieben, wie dem Großhandels- und dem Einzelhandelspreisindex. Sie griff erst ein, als sich die Preise für Aktien und Grundstücke fast vervierfacht hatten. Um dem Spekulationsirrsinn ein Ende zu bereiten, hob sie den Zinssatz kurzfristig um mehrere Prozentpunkte an – zu unvermittelt und zu hoch, wie sich bald herausstellte. Nicht nur die Spekulation, sondern nahezu sämtliche wirtschaftliche Aktivitäten wurden abgewürgt. Japan schlitterte in eine Depression. Firmen waren immer weniger in der Lage, ihre Kredite zurückzuzahlen, sodass das Ausmaß der uneinbringbaren Kredite bei den Banken drastisch anstieg.

Ein rasches Gegensteuern von Zentralbank und Finanzministerium wäre erforderlich gewesen. Entsprechende Maßnahmen ließen sich aber politisch nicht durchsetzen, weil die Bevölkerung kein Verständnis dafür gehabt hätte, wenn die Verluste der Spekulanten durch billiges Geld vom Staat ausgeglichen worden wären. Erst als die gesamtwirtschaftlichen Schäden für jeden unübersehbar wurden, handelten die damals von der Regierung noch abhängige Zentralbank und das Finanzministerium. Der Zinssatz wurde drastisch gesenkt,

fast auf null Prozent. Gleichzeitig begann man, die Banken zu konsolidieren und die staatlichen Ausgaben sukzessive zu erhöhen. Bald belief sich die staatliche Schuldenquote auf circa 150 Prozent des Sozialprodukts.

Trotz dieser Stimulierungsmaßnahmen stagnierte die japanische Wirtschaft über Jahre hinweg. Sie waren offensichtlich zu spät ergriffen worden. Perioden mit geringfügigen Steigerungen des Sozialprodukts folgten immer wieder Schrumpfungsprozesse. Erst nach einem Jahrzehnt erholte sich das Land spürbar. Aber Zentralbank und Finanzministerium beurteilten Japans Wachstum auch dann als nur wenig nachhaltig. An eine Straffung der Geldpolitik und eine Rückführung der hohen Staatsverschuldung wollte man noch nicht denken. So war Japans Wirtschaft zu dem Zeitpunkt, als sie von der amerikanischen Finanzkrise getroffen wurde, immer noch sehr fragil. Vor allem befanden sich die wichtigsten wirtschaftspolitischen Aktionsparameter – Zinssatz und Staatsverschuldung – auf einem Niveau, von dem aus kaum wirtschaftliche Belebungsmaßnahmen hätten ergriffen werden können.

### *Ausbreitung der Hypothekenkrise*

Auch die US-amerikanische Hypothekenkrise wurde durch eine lockere Geldpolitik verbunden mit Einflussnahmen der Politik und Weiterentwicklungen am Finanzmarkt verursacht. So versorgte die Zentralbank die Wirtschaft reichlich mit Liquidität. Die Politik befürwortete die großzügige Vergabe von Hypothekenkrediten, um den Eigenheimbau zu fördern. Das Finanzsystem entwickelte auf der Basis gewährter Hypotheken neue Finanzprodukte, die im Zusammenhang mit der großzügigen Bewertung durch Rating-Agenturen eine starke Ausweitung von Krediten ermöglichten. Als schließlich die Zinsen zur Dämpfung der Kapitalnachfrage angehoben wurden, konnten viele Kunden ihre Kredite nicht mehr bedienen mit der Folge, dass die im Portefeuille zahlreicher Finanzinstitute gehaltenen verbrieften Kredite Wert verloren. Diese Entwicklungen hätten, ähnlich wie zuvor die Finanzprobleme in China und Japan, ein auf die USA begrenztes Problem bleiben können. Indessen kam es über finanz- und realwirtschaftliche Transaktionen zu deren Ausbreitung.

■ Für die „finanzielle Ansteckung“ war von Bedeutung, dass der US-Dollar die führende Weltwährung ist und auf US-Dollar lautende Forderungen grundsätzlich weltweit von einem breiten

Publikum nachgefragt werden. Hinzu kam, dass die neuen Finanzprodukte keiner strengen und realistischen Risikoüberprüfung durch Banken und Rating-Agenturen unterzogen wurden. Wichtig war ferner, dass es freien Kapitalverkehr gab, die neuen Finanzprodukte von den nationalen Aufsichtsbehörden akzeptiert wurden und die ausländischen Finanzinstitute an entsprechenden Geschäften Interesse hatten.

■ Die „reale Ansteckung“ erfolgte über Änderungen in den internationalen Güter- und Dienstleistungsströmen. Weil in den USA die Nachfrage als Folge der Wirtschaftskrise sank, nahmen die amerikanischen Importe ab. Davon waren besonders die Länder betroffen, die mit der amerikanischen Wirtschaft eng verflochten sind. Sofern die dortigen Unternehmen nicht in der Lage waren, rasch zusätzliche Märkte im Ausland zu erschließen oder für eine wachsende Binnennachfrage zu produzieren, kam es zu einem drastischen Einbruch der Gesamtproduktion. Vor diesem Hintergrund wird die Ansteckung Chinas und Japans betrachtet.

### *Die Ansteckung Chinas*

Chinas Finanzsystem erwies sich als bemerkenswert robust und resistent gegenüber negativen ausländischen Einflüssen. Die vorherige erfolgreiche Konsolidierung seines Bankensystems war dafür wichtig. Bedeutender aber war, dass China nach wie vor Kapitalverkehrskontrollen durchführte. China akzeptiert die Handelskonvertibilität seiner Währung, nicht aber die Kapitalkonvertibilität. Eingehende und ausgehende Direktinvestitionen, Kredite aus dem Ausland und für das Ausland, Käufe und Verkäufe von Aktien sowie von staatlichen und privaten Schuldanleihen werden kontrolliert. Die Kapitalverkehrskontrollen verhinderten weitgehend das Hereinströmen der neuen Finanzprodukte. Chinesische Bankmanager, von denen sich viele sicherlich gern an den internationalen Geschäften beteiligt hätten, waren dank sorgfältiger Überwachung durch die Regulierungsbehörden kaum in der Lage, entsprechende Geschäfte vorzunehmen. Von Chinas Finanzinstituten musste angeblich als Folge der Krise lediglich ein Betrag von vier oder fünf Milliarden US-Dollar abgeschrieben werden. Im Vergleich mit dem Abschreibungsbedarf der USA und vieler europäischer Länder ist dies eine zu vernachlässigende Summe.

Realwirtschaftlich konnte sich China allerdings nicht abschotten. China ist für eine „große“ Volkswirtschaft in einem ungewöhnlich hohen Maß

über Importe und Exporte mit dem Ausland verflochten. Dazu trugen vor allem ausländische Unternehmen bei. Nahezu alle größeren und viele mittelständische westliche Unternehmen haben im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte Produktionsstätten in China errichtet, von denen aus auch die Außenmärkte bedient werden. Ihr Anteil an den chinesischen Exporten beläuft sich auf über 50 Prozent. Als Folge der Wirtschaftskrise sank zunächst in den USA und bald auch in der EU die Nachfrage nach Produkten aus China. Der Rückgang belief sich zunächst auf circa 30 Prozent. Hiervon waren einzelne Regionen vor allem im Süden des Landes, in denen nahezu ausschließlich für den Export produziert wird, besonders betroffen. Millionen von Arbeitern, vor allem viele der sogenannten Wanderarbeiter aus ärmeren ländlichen Regionen, die sich auf insgesamt 100 bis 200 Millionen belaufen, verloren ihre Arbeit. Weil ihnen nur im Zusammenhang mit einer Beschäftigung die städtische Aufenthaltserlaubnis gewährt wird, mussten sie zurück in ihre ländlichen Herkunftsregionen.

Da China nur über ein rudimentäres soziales Sicherungssystem verfügt, drohten immer mehr Menschen zu verarmen, wodurch die bisher nur mühsam aufrechterhaltene soziale Stabilität in Gefahr geriet. Zur Vermeidung sozialer Unruhen hält die chinesische Wirtschaftsführung Wachstumsraten von mindestens sieben bis acht Prozent erforderlich, weil nur dann ein hinreichend großer Anteil der in der Landwirtschaft nicht mehr benötigten Arbeitskräfte und der Schulabsolventen Beschäftigung findet. Der durch die Exportrückgänge verursachte damals noch nicht absehbare Rückgang der Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts alarmierte daher die chinesische Regierung. Chinas zerbrechlicher gesellschaftlicher Zusammenhalt wäre hierdurch gefährdet gewesen.

### *Die Ansteckung Japans*

Japan verfügt schon seit Langem nicht mehr über Kapitalkontrollen. Grundsätzlich bestand daher die Gefahr einer finanziellen Ansteckung. Allerdings hatte man aus den bisherigen Finanzproblemen Lehren gezogen und Aufsichtsbehörden für die Finanzinstitute geschaffen. Auch Banken waren wegen der leidvollen Erfahrungen nicht geneigt, sich an allen sich bietenden lukrativen Geschäften zu beteiligen. Sie überprüften sehr genau die Risiken ihrer finanziellen Engagements. Insofern ist Japan ein Beispiel dafür, dass die dortigen Banken und Aufsichtsbehörden in der Lage sind,

die Qualität der von amerikanischen Finanzinstitutionen angebotenen Verbriefungen realistisch einzuschätzen.

Eine realwirtschaftliche Ansteckung konnte Japan allerdings auch nicht vermeiden. Die Exporte in westliche Länder, auf die volkswirtschaftlich bedeutende Industrien Japans angewiesen sind, nahmen drastisch ab. Alternative Auslandsmärkte für die hochwertigen Produkte ließen sich nicht rasch genug erschließen. Auch eine die Exportrückgänge kompensierende Ausweitung der Binnennachfrage erwies sich als nicht möglich. Die wohlhabendere ältere Generation sah kaum Anlass, sich mit zusätzlichen Luxusgütern einzudecken. Japans Mittelschicht war verunsichert, weil sie nicht wusste, ob sie ihre Arbeitsplätze behalten würde. Zudem beschränkten die hohen Bildungsausgaben für ihre Kinder und der Zwang zum Sparen für das Alter ihre Kaufkraft. Die jüngere Generation interessiert sich zwar für ein breites Spektrum von Gütern. Da ein wachsender Anteil von ihr nur befristete Arbeitsverträge erhielt und damit rechnen muss, bald arbeitslos zu werden, ist ihre Kaufkraft ebenfalls sehr gebremst. Japans Gesamtnachfrage ging daher zurück, und das Volkseinkommen schrumpfte. In der Öffentlichkeit verbreitete sich erneut die Auffassung, dass das Land weit entfernt ist von einem halbwegs nachhaltigen Wachstum.

### *Krisenbewältigung in China*

China befand sich in einer Position, in der es sein geldpolitisches und fiskalpolitisches Instrumentarium zur Ankurbelung der Wirtschaft wirksam einsetzen konnte. Wechselkurspolitische Maßnahmen, das heißt Währungsabwertungen, schiedenen aus politischen Erwägungen aus. Zu lange war Chinas Wirtschaftsführung mit dem Vorwurf konfrontiert gewesen, seinen Wechselkurs künstlich niedrig zu halten, um in einer Phase, in der die wichtigsten Partnerländer bisher kaum gekannte wirtschaftliche Schwierigkeiten hatten, zu versuchen, das Land durch eine Abwertung zulasten der Partnerländer zu konsolidieren. Allerdings setzte China die in den davor liegenden Jahren sukzessiv durchgeführte und von seinen Wirtschaftspartnern zunächst auch im Krisenjahr erwartete Aufwertung des Renminbi gegenüber dem Dollar aus.

Durch Lockerung der straffen Geldpolitik und Ausweitung der verhältnismäßig niedrigen Staatsschulden konnte die Binnennachfrage einfach erhöht werden. Zur Steigerung der Liquidität wurden die in Marktwirtschaften üblichen indirekten

Maßnahmen getroffen: Senkung des Diskontsatzes, Verringerung der Mindestreservesätze und Offenmarktpolitik. Zusätzlich wurden überkommene planwirtschaftliche Elemente genutzt. Banken wurden von der zentralen Wirtschaftsverwaltung und von lokalen Verwaltungsebenen angewiesen, ausgewählten Unternehmen großzügig Kredite zur Verfügung zu stellen. Das Risiko, den Anteil der uneinbringbaren Kredite wieder zu erhöhen, wurde dabei in Kauf genommen.

Gleichzeitig wurden die staatlichen Ausgaben drastisch erhöht, sodass die Staatsverschuldung anstieg. Trotzdem ist Chinas Schuldenquote wesentlich geringer als die der meisten EU-Länder. Gefördert wurden Investitionen und der Konsum. Die zusätzlichen Investitionsmittel wurden für Projekte eingesetzt, die bereits im Volkswirtschaftsplan für die nächsten Jahre vorgesehen waren. Sie waren daher häufig bereits fertig konzipiert, was eine rasche nachfragestimulierende Umsetzung ermöglichte. Der Konsum wurde unter anderem durch Subventionen für bestimmte Produkte in ausgewählten Regionen angeregt. So wurde der Kauf von elektrischen Geräten in ländlichen Regionen bezuschusst, und wer ein Fahrzeug mit elektrischem Antrieb kaufte, konnte ebenfalls mit staatlichen Finanzhilfen rechnen.

All das trug dazu bei, dass China in der Lage war, sein hohes Wirtschaftswachstum fortzusetzen. Die Wachstumsrate sank zwar um drei Prozentpunkte, belief sich aber immer noch auf circa acht Prozent. Drastische Arbeitsplatzverluste und davon ausgehende soziale Unruhen konnten verhindert werden. Inzwischen spricht vieles dafür, dass China demnächst wieder zweistellige Wachstumsraten verwirklichen wird. Dennoch verläuft nicht alles wunschgemäß. So wird von chinesischen Ökonomen gefordert, das Wirtschaftswachstum weniger abhängig von Exporten zu machen und stärker auf eine Steigerung der Binnennachfrage zu setzen. In Anbetracht der Armut breiter Bevölkerungsschichten sei es nicht nachvollziehbar, wenn China das Ausland mit billigen Produkten versorgt statt für seine eigene Bevölkerung zu produzieren. Die wirtschaftliche Belebung gelang aber letztlich durch zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen und Exportsteigerungen. Zudem wurde ein erheblicher Teil der für zusätzliche Investitionen vorgesehenen Finanzmittel für Immobilienspekulationen eingesetzt. So stieg die ohnehin große Nachfrage nach Immobilien drastisch an und führte im Immobiliensektor zu einem Preisschub. Noch kann nicht ausgeschlossen werden, dass auf diese Weise das Entstehen einer Spekulationsblase begünstigt wird.

*Aufwertung des Yen zur falschen Zeit*

In Japan war fast jegliche Wachstumsdynamik erstickt. Anders als China verfügte Japans Wirtschaftspolitik über keinerlei Spielraum zur Bekämpfung der Depression. Bei einem Zinssatz nahe null Prozent konnte eine weitere Erhöhung der bereits reichlich vorhandenen Liquidität nur noch im Rahmen der Offenmarktpolitik durchgesetzt werden. Unter den gegebenen Bedingungen wirkte dies aber kaum nachfragestimulierend.

Eine weitere Steigerung der kreditfinanzierten Staatsausgaben war kaum zu rechtfertigen und stieß zunächst auch politisch auf Widerstand. Schon lange wurde in der Öffentlichkeit die exorbitant hohe Staatsverschuldung neben der sogenannten Überalterung der Gesellschaft als eines der großen Probleme Japans angesehen. Zudem waren zur Konjunkturbelebung in der Vergangenheit bereits in nahezu jeder Region alle nur denkbaren Infrastrukturprojekte verwirklicht worden. Als die wirtschaftlichen Aktivitäten aber immer weiter zurückgingen, hielt man zusätzliche kreditfinanzierte Staatsausgaben für unumgänglich. Weitere Infrastrukturprojekte wurden durchgeführt und Maßnahmen zur Ankurbelung des Konsums ergriffen. Auf diese Weise wurden wohl noch drastischere Rückgänge des Sozialprodukts verhindert, die Schuldenquote stieg aber auf nahezu 200 Prozent.

Die Senkung des Wechselkurses zur Stimulierung der Gesamtnachfrage kam für Japan ebenfalls nicht infrage. Hierzu wäre eine Kooperation mit anderen Zentralbanken erforderlich gewesen. Während der weltweiten wirtschaftlichen Rezession hätte Japan aber keinen Außenwirtschaftspartner gefunden, der bereit gewesen wäre, durch entsprechende Käufe und Verkäufe von Währungen zur Senkung des Außenwertes des Yen beizutragen und damit die eigenen Exportchancen zu vermindern. Für Japans Wirtschaft war es tragisch, dass sich in jener kritischen Phase die Nachfrage nach Yen und damit auch sein Außenwert sogar erhöhten. Da in der Vergangenheit Japans Zinssatz im Vergleich mit den Zinssätzen anderer Länder außerordentlich niedrig war, hatten ausländische Geschäftsleute zunehmend Kredite in Yen aufgenommen, um sie zu höheren Zinsen im Ausland anzulegen. Inzwischen war der Zeitpunkt gekommen, zu dem die Kredite zurückgezahlt werden mussten. Die hieraus resultierende Yen-Aufwertung dämpfte zusätzlich die ausländische Nachfrage nach japanischen Gütern und Dienstleistungen.

*China befand sich in einer besseren Ausgangsposition als Japan*

Die in der Krise demonstrierte Robustheit der chinesischen Wirtschaft und die Anfälligkeit der japanischen Wirtschaft korrespondieren mit dem Image beider Länder im Ausland. Schon lange richtet sich der Blick besonders auf China, wenn im westlichen Ausland von wirtschaftlichen Möglichkeiten und Herausforderungen in Asien die Rede ist. Japans Wirtschaft übertrifft die Chinas im Hinblick auf fast alle maßgeblichen Indikatoren. Trotzdem beeindruckt China Beobachter und Geschäftsleute mit seiner Wirtschaftsdynamik und den sich bietenden Chancen. Kein Zweifel, eine Volkswirtschaft, die über Jahrzehnte hinweg zweistellige Wachstumsraten des Sozialprodukts aufweist, verdrängt in der Wahrnehmung sehr rasch stagnierende Volkswirtschaften, auch wenn deren Wirtschaftsleistungen absolut gemessen herausragend sind.

Die erfolgreiche Krisenbewältigung hat dazu beigetragen, dass Chinas internationale Position noch weiter gestärkt wurde. Mithilfe einer Kombination moderner geldpolitischer und fiskalpolitischer sowie aus der Planwirtschaft herrührender wirtschaftspolitischer Instrumente gelang es, das Land innerhalb kurzer Zeit wieder auf den bisherigen Wachstumspfad zurückzuführen. Japans Wirtschaft schrumpfte dagegen und verfiel zunächst wieder in Stagnation. Die derzeitigen positiven Vierteljahresergebnisse werden noch nicht als Beleg dafür gewertet, dass sich Japans Wirtschaft nachhaltig erholt hat.

Trotzdem darf Chinas Fähigkeit der Krisenbewältigung im Vergleich mit der Japans nicht überbewertet werden. China befand sich zum Zeitpunkt, als es vom Rückgang der Exporte betroffen wurde, wirtschaftspolitisch in einer besseren Position als Japan. Chinas Wirtschaftspolitik verfügte daher über einen wesentlich größeren Handlungsspielraum zur Belebung der Wirtschaft. Die Ergebnisse sähen sicherlich anders aus, wenn sich China zum Zeitpunkt der Krise in einem Wachstumstief befunden und Japans Wirtschaft floriert hätte.

Trotzdem stellt sich die Frage, ob Japan im Zusammenhang mit der Liberalisierung seiner Wirtschaft und der Anpassung an amerikanische Konzepte auf staatliche Eingriffsmöglichkeiten in die Wirtschaft verzichtet hat, die es während der Turbulenzen nach dem Plaza-Abkommen und der jetzigen Finanzkrise hätte nutzen können. Vermutlich hätten Japans Bürokraten im Rahmen der

Window Guidance die Kreditgewährung der Banken an Spekulanten unterbinden können, wenn Kapitalmärkten weiterhin eine kleine Rolle bei der Kapitalversorgung der Wirtschaft zugefallen wäre. Die hieraus erwachsenden Wachstumseinbußen wären im Vergleich mit den späteren Einbrüchen zu verschmerzen gewesen. Das sind allerdings hypothetische Überlegungen, die selbst jetzt, in Anbetracht der Probleme Japans bei der Krisenbewältigung und der Schlagkraft des chinesischen wirtschaftspolitischen Apparats, von kaum einem japanischen Ökonomen öffentlich zum Ausdruck gebracht werden. Den meisten sind vermutlich die damalige Sturheit und Arroganz der Bürokraten sowie die Widersprüche und Starrheiten der bevormundeten Wirtschaft noch allzu gut in Erinnerung.

### *Zur Bedeutung von Renminbi und Yen*

Im Gegensatz zu den weltwirtschaftlichen Gewichtverschiebungen Chinas und Japans hat sich das Gewicht ihrer Währungen kaum verändert. Man hätte annehmen können, dass Chinas Renminbi internationale Bedeutung gewinnt und dass sich die Schwächung der Wirtschaftskraft Japans in einer Abwertung und damit sinkenden internationalen Bedeutung des Yen widerspiegelt. Die Bedeutungssteigerung des Renminbi war aber nicht möglich, weil die chinesische Regierung ihre Währung nach wie vor grundsätzlich nur als Binnenwährung genutzt sehen möchte. Die Kapitalkonvertibilität wird weiterhin eingeschränkt und der Wechselkurs auf dem bisherigen Niveau fixiert.

Was den Yen angeht, wird erwartet, dass die Währung einer schrumpfenden und bestenfalls stagnierenden Volkswirtschaft Wert verliert. Der Wert des Yen steigt aber, weil Yen-Kredite zurückgezahlt werden müssen. Die Währungsaufwertung ruft bei nahezu allen Gruppierungen Besorgnis hervor. Selbst bei Importeuren, deren Produkte aus dem Ausland jetzt billiger werden, ist die Freude über die hieraus erwachsenden Gewinne gering. Fast jeder ist verunsichert, weil er weiß, dass die gegenwärtige Stärke des Yen keineswegs das Ergebnis einer wachsenden Wirtschaftskraft Japans ist, sondern tendenziell eher zur zusätzlichen Schwächung des Landes beiträgt. Wie zu erwarten, hat die Bedeutung des Yen als internationale Transaktions- und Reservewährung weiter abgenommen.

Der Renminbi hätte möglicherweise das Potenzial, Funktionen einer internationalen Währung zu übernehmen, auch zulasten des Yen. Chinas Wirt-

schaftsführung ist das damit einhergehende Risiko aber zurzeit noch zu groß. Sie experimentiert vorerst lediglich mit der begrenzten Liberalisierung der Kapitalströme zu ausgewählten Nachbarländern, wie Vietnam, Malaysia, Kasachstan, Laos, Singapur und Thailand. Weitergehende Entscheidungen werden erst nach einer Auswertung der Ergebnisse getroffen.

### *Die Gründe für Chinas Wirtschaftserfolg*

In einem ähnlich starken Maß, wie sich die Gewichte zwischen China und Japan verschoben haben, veränderten sie sich zwischen China und den USA einerseits und der EU andererseits. Der Bedeutungswandel kam wohl am deutlichsten zum Ausdruck, als in den USA und Europa Genugtuung darüber gezeigt wurde, dass China weiterhin aus den westlichen Volkswirtschaften importierte und fast als eine Art Konjunkturlokomotive wirkte. Die Exporte der EU und der USA nach China sind zwar anteilmäßig viel zu gering, um nennenswerten Einfluss auf deren Konjunkturverlauf zu nehmen. Für zahlreiche amerikanische und europäische Unternehmen bedeutete die kontinuierliche Nachfrage aus China aber eine Stützung ihrer Geschäfte. Als Folge des wirtschaftlichen Einbruchs in den USA und in der EU verringerte sich deren Abstand zu China. Somit wird der Zeitpunkt, zu dem China die USA und europäische Länder in Bezug auf wichtige Leistungsindikatoren überholen wird, in den Hochrechnungen von Wirtschaftsleistungen wichtiger Industrieländer früher angesetzt.

In den USA und der EU, wo man mit der nur zögerlichen und kostspieligen Krisenbewältigung unzufrieden ist, beneiden viele Beobachter die chinesische Wirtschaftsführung um ihre wirtschaftspolitischen Möglichkeiten. Manche mögen sich im Hinblick darauf, dass nach allen Erfahrungen die nächste Krise mit Sicherheit kommen wird, eine vergleichbare wirtschaftspolitische Schlagkraft wünschen. Ein solcher Wunsch ist indessen illusorisch: nicht nur, weil in den USA und der EU der Rückgriff auf administrative Allokationsmechanismen noch viel weniger als in Japan politisch durchsetzbar wäre. Wichtiger ist, dass die maßgeblichen Gründe für Chinas wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Erfolg in anderen Bereichen zu suchen sind:

■ Hierzu gehört die im Westen in ihrer Intensität kaum vorstellbare Konkurrenz zwischen Firmen und zwischen Mitarbeitern. In Chinas zahlreichen

„Megastädten“, zu denen nicht nur die bekannten Metropolen, sondern zahlreiche Millionenstädte überall im Land gehören, werden Stärken und Schwächen der Konkurrenz ständig registriert und unverzüglich als Herausforderung angenommen. Technologisch erfolgreiche Firmen finden nur wenige Verordnungen zum Schutz intellektuellen Eigentums, die ihnen für eine begrenzte Zeit den Status eines Alleinanbieters gewähren würden. Beschäftigte wissen, dass sie kurzfristig durch andere Arbeitsuchende ersetzt werden können; nur wenige Gesetze schützen die Arbeitnehmer vor einer aus westlicher Sicht kaum akzeptablen betrieblichen Inanspruchnahme ihrer Arbeitskraft und vor Entlassungen. Einen hohen Konkurrenzdruck kennen Chinas Unternehmen und Beschäftigte im bevölkerungsreichen China schon seit Jahrtausenden. Durch das drastische Anwachsen der Bevölkerung, die konsequente Abschaffung regionaler Abschottungen sowie den Aufbau einer leistungsfähigen landesweiten modernen Infrastruktur und eines effizienten Bildungssystems wurde der Konkurrenzdruck in den letzten beiden Jahrzehnten noch verschärft.

■ Hinzu kommt, dass Chinas Unternehmen bei der Durchführung ihrer Vorhaben kaum mit Hindernissen rechnen müssen, mit denen westliche Firmen konfrontiert sind. Bodennutzungsbestimmungen, Lärmschutzverordnungen, sonstige Umweltauflagen oder Eigentumsrechte am Boden sind, sofern sie existieren, verhandelbar und durch Korruption zu umgehen. Bürgerbewegungen wie in westlichen Ländern, die zum Beispiel gegen Bauvorhaben von Unternehmen und des Staates vorgehen, sind kaum vorstellbar.

■ Von Bedeutung ist auch die Homogenität der chinesischen Führungsgruppen in der Zentrale und auf den lokalen Ebenen aufgrund ihrer gemeinsamen Zugehörigkeit zur Kommunistischen Partei. Entsprechende Effekte werden jedoch häufig überschätzt. Meinungsunterschiede werden durchaus ausgetragen, es gibt unterschiedliche politische „Flügel“, und Sachfragen werden kontrovers diskutiert. Die Zugehörigkeit zu derselben Partei hat aber zur Folge, dass man von der Parteiorganisation auf vielfältige Weise in die Pflicht genommen werden kann und Ergebnisse mittragen muss, auch wenn sie nicht den eigenen Vorstellungen entsprechen.

### *Chinas Wirtschaftssystem trotz der Krise*

Chinas Wirtschaftsführung und der größte Teil der Bevölkerung sehen sich in Anbetracht der in den Marktwirtschaften in den letzten Jahrzehnten verstärkt auftretenden Krisen und deren mangelnder Fähigkeit der Krisenbewältigung in ihrem eigenen System bestärkt. Vorläufig sind daher keine Änderungen in den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen zu erwarten. Auch gibt es im asiatischen Raum, zum Beispiel Singapur, durchaus „moderne“ Volkswirtschaften, die mit einem vergleichbaren System bis heute erfolgreich agieren.

Eine zusätzliche Legitimation für sein Wirtschaftssystem findet China im Erfolg seines Finanzsektors. Chinas Finanzinstitute haben die Krise nicht nur ohne größere Schäden überstanden, sondern sie sind aus ihr gestärkt hervorgegangen. Inzwischen gehören sie bilanzmäßig zu den größten Instituten der Welt und haben die Voraussetzungen für ein modernes Finanzmanagement verbessert. So haben sie zahlreiche an der Wallstreet und in London erfahrene Finanzmanager gewinnen können, die dort während der Finanzkrise weniger gefragt waren – ähnlich wie nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion sowjetische Wissenschaftler und Ingenieure in Chinas Forschungsinstitutionen Beschäftigung fanden.

Das wird in einigen Nachbarländern Chinas, so in Vietnam, mit gemischten Gefühlen zur Kenntnis genommen. Absehbar ist, dass die ohnehin gewaltige Dominanz Chinas nicht nur wie bisher im Produktionsbereich, sondern auch im schwerer überschaubaren und einflussreicheren Finanzbereich zur Geltung kommen wird. Gleichzeitig könnte in nächster Zeit ein für viele ostasiatische Volkswirtschaften bereits seit Jahrzehnten als Ärgernis empfundener Sachverhalt zu Ende gehen: dass ostasiatische Volkswirtschaften am meisten zu den weltwirtschaftlichen Ersparnissen beitragen, deren profitable Anlage aber mangels eigener fähiger Finanzinstitute US-amerikanischen und englischen Banken übertragen wird. Eine weitere Finanzkrise in westlichen Ländern – der Chinas Wirtschaftssystem vermutlich noch besser gewachsen wäre, falls die Umorientierung auf den Binnenmarkt entschlossener vorangetrieben würde – könnte zur zusätzlichen Stärkung von Chinas Finanzinstituten beitragen.<sup>1</sup> ■

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Vortrag, gehalten an der National Economics University Hanoi im April 2010.

# Exportsteuern in Argentinien: Fluch oder Segen?

Prof. Dr. Federico Foders/Dipl.-Soziologe Robert Grundke  
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel/  
UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Washington, D. C.

Ausfuhrzölle sind nach wie vor ein beliebtes Instrument der Außenhandelspolitik vieler Länder. Auch Argentinien setzt seit 2002 verstärkt auf diese Strategie. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass sich das Land – trotz der Boom-Jahre zwischen 2003 und 2008 – von der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise nur schwer erholt.

Während der Aufschwung in den Industrieländern auf sich warten lässt, erholen sich große Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien recht zügig von der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und schicken sich sogar an, die Lokomotivenrolle in der Weltwirtschaft zu übernehmen. Argentinien hingegen, das im Gefolge der eigenen Zahlungsunfähigkeit 2001/2002 überraschend kräftig vom weltweiten Handels- und Rohstoffboom im Zeitraum 2003 bis 2008 profitiert hat, findet nur zaghafte den Weg aus der jüngsten Krise: Das Land hat mit einem Haushaltsdefizit und einer zweistelligen Inflationsrate zu kämpfen und musste 2009 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von drei Prozent hinnehmen. Zudem trägt es die Last einer Auslandsverschuldung, die 2009 knapp 200 Prozent der Exporte erreichte. Im Hinblick auf das Länderrisiko wird Argentinien zurzeit ähnlich kritisch wie Ecuador und Venezuela eingestuft. Was ist geschehen? Hat die Regierung die falschen Weichen gestellt? Ist der Erfolg der Boom-Jahre schon verpufft?

Nach der Krise von 2001/2002 – der bislang schwersten Wirtschaftskrise in seiner Geschichte – gelang es Argentinien, in der ersten Dekade des neuen Jahrtausends bis zum Beginn der Rezession im Jahr 2009 mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate des BIP von 6,9 Prozent zu expandieren. Das schnelle Wachstum war im Wesentlichen exportgetrieben und der weltweit gestiegenen Nachfrage nach Rohstoffen und rohstoffintensiven Produkten geschuldet; eine ähnlich günstige Entwicklung des internationalen Umfelds hatte das Land seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nicht mehr erfahren. Im Unterschied zu damals traf der Boom diesmal jedoch auf eine weit offenere Volkswirtschaft. Erstmals stellten sich seit längerer Zeit Überschüsse im Haushalt und in der Leistungsbilanz ein, die immerhin bis Anfang 2009 aufrechterhalten werden konnten. Im Ergebnis

stiegen die Devisenreserven auf circa 48 Milliarden US-Dollar im Jahr 2009 an.

## *Außenwirtschaftspolitik seit 2002*

Nach 2002 nahm die Außenhandelsprotektion zu, unter anderem mit der Einführung von Exportsteuern. Im Zuge des Rohstoffbooms haben viele Entwicklungsländer dieses Instrument genutzt, um ihre Volkswirtschaften von den hohen Nahrungsmittelpreisen abzukoppeln. Auch Argentinien schloss sich dieser Sicht der Dinge an und hielt an den Exportsteuern fest. Damit stellt sich die Frage, ob die Exportsteuern im Zeitraum 2003 bis 2008 wohlstandsmehrend gewesen sind oder ob sie eher dem Zweck gedient haben könnten, etwaige Zusatzgewinne in der Landwirtschaft für die Finanzierung von Staatsausgaben abzuschöpfen.

Mit der Abwertung des argentinischen Pesos Anfang 2002 wurde die seit Beginn der 1990er Jahre bestehende Parität zum Dollar zugunsten eines nominalen Wechselkurses von zunächst fast vier Peso je US-Dollar aufgegeben. Dies entsprach einem Konjunkturprogramm für den rohstofflastigen Exportsektor und ermunterte die Übergangsregierung von *Eduardo Duhalde* zur Einführung von Exportsteuern, um dem desolaten Zustand der Staatseinnahmen kurzfristig zu begegnen und das Haushaltsdefizit zu verringern. Das handelspolitische Instrument war bereits in den 1960er, 1970er und 1980er Jahren fester Bestandteil der argentinischen Wirtschaftspolitik gewesen, wurde aber mit der festen Anbindung der heimischen Währung an den US-Dollar im April 1991 im Zuge der außenwirtschaftlichen Liberalisierung der Regierung von *Carlos Menem* abgeschafft.

Ab 2002 wurden die meisten Exportwaren sukzessive erneut mit Zöllen belastet, die zudem wäh-

rend der Präsidentschaft *Néstor Kirchners* von 2003 bis 2007 in unregelmäßigen Abständen weiter angehoben wurden; die Zolleinnahmen machten in dieser Zeit 2,2 Prozent des BIP sowie jeweils rund zehn Prozent des Exportwerts und der Steuereinnahmen aus; im Jahr 2005 entfiel sogar mehr als die Hälfte des primären Haushaltsüberschusses, also vor Abzug der Schuldzinsen, auf Einnahmen aus der Exportsteuer. Mitte 2006 wurden den Exporteuren Wertzölle von 5, 10, 15, 20, 25 und 45 Prozent für bestimmte Warengruppen abverlangt. Auch seine Nachfolgerin im Amt des Staatspräsidenten, *Cristina Fernández de Kirchner*, hat die Zollsätze zum Teil erheblich heraufgesetzt, vor allem bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

### *Zollanhebungen bei Agrargütern*

Besonders auffällig ist die Struktur der Zölle im Hinblick auf den Verarbeitungsgrad der Ausfuhr-güter. Betrachtet man landwirtschaftliche Produkte, so werden Weizen mit einem Satz von 32,5 Prozent, Ölsaaten mit 27,5 Prozent, andere Getreidearten mit 22,4 Prozent und Rindfleisch mit 38 Prozent belegt, während verarbeitete Rindfleischprodukte mit Zöllen von 15 und 33 Prozent, Pflanzenöle und -fette mit einem Satz von 24 Prozent und verarbeitete Getreideprodukte mit fünf Prozent verzollt werden müssen.<sup>1</sup> Die höchsten Sätze werden also auf unverarbeitete Rohstoffe erhoben, womit eine Diskriminierung der rohstoffnahen Produktion und somit eine implizite Förderung der die Rohstoffe verarbeitenden Industrie stattfindet.

Am 11. März 2008 kündigte die Regierung von Frau *Kirchner* nicht nur höhere, sondern in Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen variable Zollsätze an, nachdem ihr Ehemann bereits am 7. November 2007 am Ende seiner Amtszeit die Zollsätze angehoben hatte. Im Gefolge dieser Maßnahmen ergaben sich folgende Zollanhebungen bei Agrargütern: Bei Sojabohnen sollte der Satz von 27,5 Prozent im Jahr 2006 erst auf 35 Prozent im darauffolgenden Jahr und schließlich auf 44 Prozent im Jahr 2008 steigen; bei Sonnenblumenkernen war ein Sprung von 27,5 Prozent auf 35 Prozent und dann auf 39 Prozent vorgesehen; bei Weizen sollte der Satz von 20 auf 28 Pro-

zent und zuletzt auf 27 Prozent verändert werden, bei Mais von 20 Prozent zunächst auf 25 und danach auf 24 Prozent.

Ein variabler Satz wurde ausschließlich für Sojabohnen eingeführt; lag der internationale Sojabohnenpreis zwischen 301 und 400 US-Dollar je Tonne, sollte der Zollsatz zwischen 28 und 36 Prozent liegen, bei Preisen zwischen 401 und 500 US-Dollar je Tonne sollte er 36 bis 43 Prozent betragen, und bei Preisen zwischen 501 und 600 US-Dollar je Tonne sollte der Satz auf bis zu 49 Prozent des Warenwerts klettern. Kommt ein internationaler Preis zustande, der die Schwelle von 600 US-Dollar je Tonne überschreitet, behält der Exporteur 51 Prozent von 600 US-Dollar und nur noch fünf Prozent des Betrags über 600 US-Dollar; die Besteuerung ab der genannten Preisschwelle nimmt also konfiskatorische Züge an.<sup>2</sup>

Nachdem die Staatspräsidentin ihre Zollerhöhungen vorgeschlagen hatte, kam es zu massiven Protesten der Landwirte. Daraufhin versuchte sie, die Zustimmung von beiden Kammern des Parlaments zu einem entsprechenden Gesetz zu erlangen.<sup>3</sup> Als ihr der Senat die Gefolgschaft verweigerte, lies sie die private Rentenversicherung verstaatlichen, diesmal mit Unterstützung des Parlaments, um den Einnahmeausfall durch die missglückte Steuererhöhung zu kompensieren. Als Begründung für die Verstaatlichung der privaten Rentenversicherung musste das fadenscheinige Argument herhalten, dass private Ersparnisse auf die Weise am besten vor der Finanzkrise geschützt würden.

### *Sojaprodukte als Spielball der Handelspolitik*

Die besondere Behandlung von Sojabohnen, Sojamehl und Sojaöl, die in der Handelspolitik zum Ausdruck kommt, ist eng verbunden mit der Position Argentiniens auf dem Weltmarkt dieser Produkte und deren Wahrnehmung in Argentinien. Im Zuge des Strukturwandels hat der einstige weltweit führende Rindfleischproduzent und -exporteur den internationalen Fleischmarkt inzwischen anderen Anbietern überlassen und einen Großteil der erstklassigen Böden, die früher zur Rinderhal-

1 Vgl. Julio J. Nogués, *The Domestic Impact of Export Restrictions: The Case of Argentina*, International Policy Council Position Paper, Agricultural and Rural Development Series, Washington, Juli 2008. Bei Weizen und Rindfleisch handelt es sich um die Zolläquivalente von quantitativen Ausfuhrbeschränkungen.

2 Beispiel: Bei einem internationalen Sojapreis von 700 US-Dollar je Tonne würde ein Exportunternehmen 306 US-Dollar für die ersten 600 US-Dollar und fünf für die übrigen 100 US-Dollar einbehalten dürfen, insgesamt also nur 311 US-Dollar.

3 Einnahmen aus Exportsteuern stehen in voller Höhe dem Bund zu und müssen nicht mit den Provinzen geteilt werden.

tung genutzt wurden, zunehmend dem Anbau von Sojabohnen zugeführt. Im Ranking der Anbieter von Sojabohnen steht Argentinien nach den USA und Brasilien an dritter Stelle. Bei der Produktion von Sojamehl und -öl nimmt das Land ebenfalls den dritten Platz ein, belegt jedoch im Außenhandel bei beiden Sojaerzeugnissen weltweit den ersten Platz.

Die von Argentinien besetzten Ränge werden von der Regierung als Indikator für „Marktmacht“ interpretiert. Seltsamerweise fehlt eine ausführliche Diskussion der Wettbewerbssituation; die einschlägige Literatur ist in dieser Frage gespalten: Einige Autoren sprechen dem Land den Status eines „großen Landes“ mit der Möglichkeit zu, sein reales Austauschverhältnis aus eigener Kraft zu verändern, also den Preis und die Menge mithilfe von Exportsteuern zu beeinflussen; andere bescheinigen dem Land allenfalls Mengenanpasserqualitäten ohne Einfluss auf die Weltmarktpreise.<sup>4</sup>

Sojabohnen, -mehl und -öl werden auf globalen Märkten angeboten, die durch viele Anbieter und einen hohen Wettbewerbsgrad gekennzeichnet sind. China und die EU sind die wichtigsten Abnehmer von Bohnen und Mehl aus Argentinien; Sojaöl wird vor allem von China und Indien importiert. Die argentinischen Sojaausfuhren sind daher regional hoch konzentriert – allein China nimmt fast 80 Prozent der Sojaexporte auf –, was sich kaum als Zeichen von Marktstärke deuten lässt. Hinzu kommt, dass der einheimische Verbrauch von Sojaprodukten in Argentinien vernachlässigbar gering ist, was die Abhängigkeit von nur wenigen Auslandsmärkten verstärkt, weil der heimische Markt – anders als bei Rindfleisch – als Ausweichmarkt nicht zur Verfügung steht. Hieraus den Status eines „großen Landes“ abzuleiten, ist zumindest fraglich, zumal die argentinischen Exporte nicht nur regional, sondern auch im Hinblick auf ihre Güterstruktur wenig diversifiziert und somit in mehrfacher Hinsicht nicht ohne Risiko sind.

Ferner verstößt Argentinien mit seinen Sojaexporten gegen internationales Handelsrecht.<sup>5</sup> Argentinien produziert und exportiert – wie Brasilien – überwiegend gentechnisch veränderte Sojaboh-

nen in roher und verarbeiteter Form, die von der amerikanischen Firma Monsanto aus Missouri patentiert worden sind. Die Verwendung von Samen der Sorte Roundup Ready, die gegen ein Pflanzenschutzmittel von Monsanto resistent sind, unterliegt der Lizenzpflicht. Trotz mehrerer Klagen von Monsanto gegen Argentinien und Brasilien verweigern die beiden Staaten die Anmeldung zum Patent im eigenen Rechtsgebiet, bevorzugen ihre eigenen Sojabohnenproduzenten gegenüber amerikanischen, indem sie die gebührenfreie Verwendung von lizenzpflichtigen Samen tolerieren, und kommen so in Konflikt mit dem Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) der Welthandelsorganisation (WTO).

Somit sind argentinische Ausfuhren von Sojaprodukten mit mehreren Risiken behaftet, die jederzeit Anlass zu unerwarteten Exportausfällen geben könnten, wenn die Importländer auf andere Lieferanten ausweichen sollten. Importeure von Sojaprodukten wie China haben längst Qualitätskontrollen eingeführt, die für einzelne Lieferanten Absatzschwierigkeiten nach sich ziehen könnten. Die Missachtung von Eigentumsrechten trägt dazu bei, die ohnehin labile Position Argentiniens auf dem Weltmarkt für Sojaprodukte zusätzlich zu schwächen.

### *Kontroverse Bewertung der Exportzölle*

In der Wissenschaft werden die argentinischen Exportzölle unterschiedlich beurteilt.<sup>6</sup> In einer Arbeit von *Martín Cicowiez* und anderen aus dem Jahr 2009 steht die Einführung von Exportzöllen in Verbindung mit haushalts-, einkommens- und industriepolitischen Zielen der argentinischen Regierung. Die Autoren stufen das Land – ohne Angabe von Gründen – als „großes Land“ ein und sehen Spielraum für eine strategische Handelspolitik, die dazu dienen könnte, einen Teil der Exportsteuer auf ausländische Importeure bzw. Konsumenten abzuwälzen. Weiterhin fassen sie die Auswirkung einer Exportsteuer auf den einheimischen Preis von Agrargütern – eine Preissenkung im Inland – als Kompensation der urbanen Arbeitnehmer für die nach der drastischen Abwertung von 2002 gestiegenen Inlandspreise für Nahrungsmittel auf. Auch führen die Autoren die Zunahme der landwirtschaftlichen Produktion im Zeitraum 2003 bis 2007 nicht auf eine starke Nachfrage des Auslands, sondern auf die günstige Entwicklung

4 Für Marktmacht plädieren *Martín Cicowiez/Carolina Díaz-Bonilla/Eugenio Díaz-Bonilla*, *Impacts of Trade Liberalization on Poverty and Inequality in Argentina*, Agricultural Distortions Working Paper, Nr. 105, World Bank, Washington, Juni 2009. Dagegen stellt sich beispielsweise *Julio J. Nogués*, a. a. O.

5 Vgl. *Seeds of Dispute*, The Guardian vom 22. Februar 2006 ([www.guardian.co.uk/science/2006/feb/22/gm.argentina](http://www.guardian.co.uk/science/2006/feb/22/gm.argentina)).

6 Dieser Abschnitt beruht im Wesentlichen auf *Martín Cicowiez et al.*, a. a. O., und *Julio J. Nogués*, a. a. O.

des realen Austauschverhältnisses in Argentinien nach Einführung von Exportsteuern zurück.

Mithilfe einer statischen Modellrechnung mit dem Basisjahr 2005, als Exportzölle bereits Bestandteil der Außenhandelspolitik waren, kommen die Autoren zum Ergebnis, dass die Abschaffung von Exportsteuern zu einem Rückgang des BIP, zu höherer Arbeitslosigkeit und zu mehr Armut unter der städtischen Bevölkerung führen würde. Die schlimmsten Auswirkungen hätte dies vor dem Hintergrund einer Liberalisierung des Agrarhandels in der übrigen Weltwirtschaft, weil in dem Fall der Anstieg der Nahrungsmittelpreise im Inland am kräftigsten ausfiele. Die Effekte setzen sich zum einen aus den Preiserhöhungen und zum anderen aus den intersektoralen Auswirkungen hoher Agrarpreise zusammen. Hohe Agrarpreise führen im Modell dazu, dass die Produktionsfaktoren von der Industrie und den Dienstleistungen zugunsten der Landwirtschaft abgezogen werden.

Die Analyse wird von den Autoren als Beleg herangezogen für eine erfolgreiche Haushaltssanierung – das Land erlebt seit 2003 erstmals seit vielen Jahren mehrjährige primäre Überschüsse –, eine vernünftige Industriepolitik, die die Landwirtschaft diskriminiert und die Industrie fördert, sowie eine Besserstellung der Stadtbevölkerung durch Verringerung der Armut. Die Autoren schätzen außerdem den Optimalzoll, den Argentinien aufgrund seiner Marktmacht auf seine Exporte erheben sollte: 43,2 Prozent für Getreide, 36 Prozent für Kohlenwasserstoffe und 52,2 Prozent für Sojaprodukte. Die Studie zeigt jedoch einige Schwächen:

- Erstens besitzt Argentinien keine nachhaltige Marktmacht auf den Weltagrarmärkten, weder bei Fleisch und Weizen noch bei Ölsaaten.

- Zweitens könnte die Besteuerung von Sojaprodukten, die in Argentinien von der Bevölkerung nicht nachgefragt werden, allenfalls den ersten beiden Zielen – Haushaltssanierung und Veränderung der Industriestruktur – dienen, mitnichten jedoch der Verbesserung der Einkommen urbaner sozialer Gruppen, jedenfalls nicht direkt.

- Drittens liegt es in der Natur des verwendeten statischen Modells des allgemeinen Gleichgewichts und der dabei getroffenen Annahmen, dass die Analyse die kurzfristigen Implikationen einer Liberalisierung der Agrarausfuhren beleuchten kann. Mittel- bis langfristige Wirkungsketten können mit dem Modell nicht untersucht werden, ob-

wohl es eigentlich auf sie ankommt, zumal es sich bei den Exportsteuern nicht um temporäre Maßnahmen handelt und sich Veränderungen im Einsatz von Produktionsfaktoren in der Regel eher langfristig vollziehen. Die Autoren hätten die Annahmen, unter denen die Simulationen durchgeführt wurden, auf langfristige Anpassungsprozesse ausrichten können, um eine dynamische Analyse zu simulieren; dies ist leider nicht erfolgt.

- Viertens wird implizit an der alten Importsubstitutionsstrategie festgehalten, indem die unbedingte Förderung einer ineffizienten Industrie auf Kosten der wettbewerbsfähigen Landwirtschaft unkritisch hingenommen wird.

### *Aufhebung der Exportzölle wäre besser*

Der Arbeit von *Cicowiez* steht die Untersuchung von *Julio J. Nogués* aus dem Jahr 2008 gegenüber, die mit denselben Daten, aber anderen empirischen Methoden zu diametral entgegengesetzten Schlussfolgerungen gelangt. *Nogués* verwendet ein ähnliches allgemeines Gleichgewichtsmodell in Kombination mit partialanalytischen Verfahren und simuliert wie *Cicowiez* die Aufhebung der Exportsteuern. Er bewertet preisliche Ausfuhrehemmnisse negativ und stuft sie als äußerst schädlich für Wachstum und Beschäftigung ein. Auch sieht er keine Möglichkeit, dieses Instrument für die nachhaltige Armutsreduzierung einzusetzen. *Nogués* kommt zum Ergebnis, dass die Produktion und Beschäftigung des rohstoffnahen Sektors ohne Exportzölle expandieren würden, wobei auch das BIP zunähme. Weil der Wegfall der Steuer sofort zu einem Preisanstieg bei Nahrungsmitteln führte, sollten seiner Meinung nach zielgerichtete Transfers an die betroffenen sozialen Gruppen gezahlt werden, allerdings nur bei Getreide und Rindfleisch sowie zeitlich begrenzt.

Die Regierung müsste kurzfristig auf ihre Einnahmen aus der Exportsteuer verzichten. Die höhere Produktion in den rohstoffnahen Sektoren würde jedoch höhere Einnahmen aus der Einkommen- und der Mehrwertsteuer zur Folge haben, die mittelfristig bis zu 70 Prozent der Exportsteuereinnahmen kompensieren könnten; *Nogués* empfiehlt auch die Einführung einer Grundsteuer. Von diesen Maßnahmen würde nicht nur die Bundesregierung profitieren, sondern auch die Provinzregierungen, da sie an den Einnahmen aus der Einkommensteuer beteiligt sind. Ferner würden die Anreize für eine höhere Rohstoffproduktion nach Abschaffung der Exportsteuern auch auf die Roh-

stoffverarbeitung durchschlagen, sodass selbst in dem Bereich mit einer höheren Produktion und damit höheren Steuereinnahmen zu rechnen sei. Im Ergebnis sagt *Nogués* eine Zunahme des realen BIP von zwei bis vier Prozent und die Schaffung von etwa 300 000 Arbeitsplätzen als Folge einer Liberalisierung der Exporte voraus; für den Staatshaushalt ergibt sich in seiner Untersuchung eine Übergangsphase mit Mindereinnahmen, die jedoch schrittweise überwunden werden kann.

### *Neue Studie zu Zolleffekten*

Das Kieler Institut für Weltwirtschaft hat ein Modell des allgemeinen Gleichgewichts für Argentinien mit dem Basisjahr 2000 erstellt und unter verschiedenen Annahmen simuliert.<sup>7</sup> Da es im Basisjahr noch keine Ausfuhrsteuern gab, wird – anders als bei *Nogués* und *Cicowiez* – die Frage untersucht, welche Implikationen die Einführung von Exportsteuern auf Agrarprodukte für die argentinische Volkswirtschaft haben könnte. Durch eine Variation der Annahmen gelingt es, aus den Modellrechnungen Anhaltspunkte sowohl für die kurze als auch für die lange Frist zu gewinnen, wenngleich es sich dabei nur um eine unechte dynamische Analyse handelt. In den Simulationen für die kurze Frist ist allein der Faktor Arbeit mobil zwischen den Wirtschaftssektoren Landwirtschaft und Industrie, und die Faktoren Kapital und Boden werden in einem festen Verhältnis zueinander in den einzelnen Sektoren verwendet. In den Simulationen für die lange Frist können alle drei Faktoren Arbeit, Kapital und Boden in einem variablen Verhältnis in jedem Sektor eingesetzt werden.

Eine Exportsteuer auf Agrarprodukte führt den Simulationen zufolge kurzfristig zu niedrigeren Preisen im Inland und zu einem höheren Angebot dieser Güter auf dem inländischen Markt. Langfristig jedoch sinkt die Produktion aufgrund niedrigerer Produzentenpreise stark, und der Landwirtschaft gehen die Faktoren Arbeit und Kapital verloren, die in die Industrie abwandern. Damit wird das inländische Angebot reduziert, und die Preise dieser Güter steigen wieder an. Durch die inverse Zolleskalation, also höhere Zölle für unverarbeitete als für verarbeitete Rohstoffe, steigt kurzfristig die Produktion der rohstoffverarbeitenden Industrie, die ihre Vorleistungen im Inland preisgünstig einkaufen kann. Langfristig dreht sich die Situation

wieder, weil die Produzentenpreise steigen und der künstliche Vorteil der effektiven Protektion erodiert wird. Somit zieht die Einführung einer Exportsteuer zum Teil erhebliche Preisverzerrungen und vor allem einen ineffizienten Faktoreinsatz nach sich; das BIP sinkt, und die Arbeitslosigkeit nimmt zu.

Zu den Gewinnern einer Ausfuhrabgabe auf Agrargüter zählt in erster Linie der Staat, der kurzfristig hohe Steuereinnahmen erzielt, die er aber langfristig im Zuge des Produktions- und Exportrückgangs wieder einbüßt. Weiterhin ist die urbane Bevölkerung Nutznießerin der kurzfristig gesunkenen Nahrungsmittelpreise und der Produktionsausdehnung in der Industrie. Allerdings sind auch diese Vorteile nicht von Dauer. Die Beschäftigten in der Landwirtschaft und die Produzenten dieses Sektors gehören zu den Verlierern einer Handelspolitik, die auf Exportsteuern setzt. Insgesamt gesehen bestätigen die Resultate der Modellrechnungen die Wirkungen, die aus der Darstellung von Ausfuhrzöllen in der Außenhandelstheorie zu erwarten gewesen wären; sie bestätigen die Ergebnisse von *Nogués* und widersprechen denen von *Cicowiez*.

### *Ausfuhrhemmnisse: Kein Segen, sondern ein Fluch*

Eine niedrige Exportsteuer kann in einem Land, das überwiegend Agrarprodukte exportiert, vorübergehend eine sinnvolle Maßnahme sein, so wie in Argentinien nach der Krise von 2001/2002. Die Steuer kann helfen, die Nahrungsmittelpreise nicht explodieren zu lassen und die Ausfälle anderer Staatseinnahmen zu kompensieren. Jedoch sind Exportzölle auf Agrarprodukte kaum dafür geeignet, die Leistungsfähigkeit der argentinischen Volkswirtschaft nachhaltig zu erhöhen. Im Gegenteil: Neben einigen kurzfristigen Effekten, die den Anschein einer Besserstellung der städtischen Bevölkerung und der Industrie erwecken, wird allein der Staat begünstigt, der vorübergehend höhere Einnahmen erzielt; langfristig wird der landwirtschaftlichen Produktion eher geschadet.

Die Kosten einer derartigen Handelspolitik sind sehr hoch, insbesondere in einem Land, in dem die Landwirtschaft zu den wettbewerbsfähigsten Sektoren zählt. Aus diesem Grund überrascht es nicht, dass Argentinien in den Jahren des Rohstoffbooms vor der Finanz- und Wirtschaftskrise seine Agrarexporte hat ausweiten können – trotz

<sup>7</sup> Vgl. Federico Foders/Robert Grundke, *The Economic and Social Consequences of Agricultural Export Taxes: A CGE Analysis for Argentina*, Kiel Working Paper, in Vorbereitung.

## Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik

### Preisträger 2010

Eine unabhängige Jury unter dem Vorsitz von *Dr. Hans D. Barbier* hat entschieden, wer für seine publizistische Tätigkeit mit dem Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2010 ausgezeichnet wird. Die Hauptpreise erhalten:

- *Dr. Karen Horn*, Leiterin des Berliner Hauptstadtbüros des Instituts der deutschen Wirtschaft, und
- *Roger Köppel*, Verleger und Chefredakteur der schweizerischen Zeitschrift *Die Weltwoche*.

Die Ludwig-Erhard-Förderpreise erhalten:

- *Antonia Götsch*, Redakteurin bei den *Gruener + Jahr* Wirtschaftsmedien,
- *Jens Tönnemann*, freier Journalist, und
- *Frank Wörner*, WDR-Autor und Redakteur bei der Deutschen Welle.

Die Hauptpreise sind mit je 10 000 Euro, die Förderpreise mit je 5 000 Euro dotiert. Die Preise werden am 8. Juli 2010 im Ludwig-Erhard-Haus in Berlin übergeben. *Dr. Rainer Hank* wird die Laudationes halten.

erheblicher Ausfuhrhemmnisse. Ebenso wenig überrascht es, dass sich das Land aus der jüngsten Krise nur sehr langsam erholt.

Aus weltwirtschaftlicher Sicht stellt sich die Frage nach dem heutigen Stellenwert von Exportsteuern. Dieses handelspolitische Instrument ist nach den Regeln des multilateralen Handelssystems nicht verboten; es ist nach Artikel XI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994 sogar explizit erlaubt. Insgesamt spielen Ausfuhrhemmnisse im GATT nur eine geringe Rolle; der Fokus liegt auf preislichen und nichtpreislichen Einfuhrbeschränkungen. Versuche seitens der Europäischen Kommission, das Thema Exportsteuern im Rahmen der noch laufenden Welt handelsrunde in Doha auf die Tagesordnung zu setzen, sind gescheitert; in der gegenwärtigen Pha-

se der Verhandlungen wird mit keiner weiteren Initiative gerechnet.

Einziger Lichtblick ist das Aufnahmeverfahren für neue Mitglieder der WTO, bei dem es in den letzten Jahren gelang, Exportsteuern in einigen Neumitgliedsländern in Verbindung zu begrenzen oder gar abzuschaffen. Weiterhin sind Exportsteuern in mehreren regionalen Integrationszonen nicht zugelassen, so etwa in der Europäischen Union, in der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA oder im karibischen gemeinsamen Markt CARICOM. Auch einige bilaterale Freihandelsabkommen schließen Ausfuhrhemmnisse aus. Dennoch setzt immer noch etwa ein Drittel der WTO-Mitglieder Exportsteuern in der Außenwirtschaftspolitik ein. Es ist an der Zeit, dieses handelspolitische Instrument weltweit zu verbieten. ■

# Sind die goldenen Jahre der Globalisierung vorbei?

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer  
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Der Abbau von Handelsschranken, gesunkene Transport- und Informationskosten sowie die internationale Öffnung nationaler Finanzmärkte sind die Ursachen der als Globalisierung bezeichneten Zunahme des internationalen Handels. Die jüngste Krise in der Weltwirtschaft könnte ein vorläufiges Ende dieses Prozesses bedeuten.

Es ist nicht ausgeschlossen, dass Wirtschaftshistoriker die Wirtschafts- und Finanzkrise der beiden letzten Jahre einmal als Einschnitt zwischen den goldenen und weniger goldenen Jahren der Globalisierung sehen werden. Für diese These spricht aus heutiger Sicht die Sorge:

- dass das mittelfristige Wachstum des Produktionspotenzials als Folge der Krise und seiner Schleifspuren in der Realwirtschaft und dem Finanzsektor Schaden genommen hat;
- dass die von privaten, vor allem aber auch öffentlichen Haushalten aufgebauten Schuldenberge eine Konsolidierungsphase erzwingen und die weltwirtschaftliche Nachfrage in den nächsten Jahren dauerhaft dämpfen werden;
- dass Unternehmen vor dem Hintergrund nachlassender Attraktivität exportorientierter Geschäftsmodelle die Pflege und Verteidigung der Heimatmärkte ernster nehmen als vor der Krise;
- dass Regierungen weniger als vor der Krise bereit sein werden, ihre Märkte uneingeschränkt zu öffnen.

## *Wie wird Globalisierung gemessen?*

Woran könnte man Globalisierungsfortschritte der goldenen Jahre messen? Sie numerisch an einem einzigen Indikator festzumachen, ist diskussionswürdig, weil bekannt ist, dass sich der Welthandel und die verschiedenen internationalen Kapitalströme (Kredite, Portfolio-Investitionen, Direktinvestitionen) nicht zeitlich parallel, sondern sequenziell verändern. Der Welthandel – dabei der Güterhandel vor dem Dienstleistungshandel – hat sich rascher und früher entwickelt als die internationalen Kapitalströme, insbesondere die Direktinvestitionen. Ebenso bekannt ist, dass der

Welthandel der Trendsetter ist. In seinem Gefolge sind auch die Kapitalströme gewachsen, teilweise in Abhängigkeit vom Handel als Finanzierungsseite der Medaille, teilweise und zunehmend aber auch unabhängig davon. Daher ist es sinnvoll, Globalisierungsfortschritte zunächst an der Entwicklung des internationalen Handels zu messen und dabei nach einem Indikator zu suchen, der sich für alle Handelspartner errechnen lässt.

*Jeffrey Frankel* hat dafür ein einfaches Maß vorgeschlagen: den Unterschied zwischen der Intensität des internationalen Handels und des nationalen Handels eines Landes.<sup>1</sup> Je größer der Unterschied in der Intensität, umso weiter ist ein Land vom Ideal vollständiger Globalisierung entfernt. Besteht kein Unterschied mehr, ist ein Land vollständig globalisiert. Dieses Globalisierungsmaß hängt wesentlich von der Größe einer Volkswirtschaft relativ zum Rest der Welt ab. Singapur beispielsweise mit einem winzigen Binnenmarkt im Vergleich zum Weltmarkt wird die Bedingungen für vollständige Globalisierung weitaus besser erfüllen als die USA mit ihrem großen Binnenmarkt.

Der Indikator bezieht den Anteil der Importe oder Exporte eines Landes an seinem Bruttoinlandsprodukt auf den Anteil des Restes der Welt am Weltbruttoinlandsprodukt abzüglich des Bruttoinlandsprodukts des betreffenden Landes. Falls die Bürger eines Landes keinerlei Präferenz für den Kauf oder Verkauf von Waren und Dienstleistungen im eigenen Land im Vergleich zu Käufen oder Verkäufen im Rest der Welt zeigen würden, würde dieser Indikator den Wert eins annehmen. Dann

<sup>1</sup> Jeffrey A. Frankel, What Do Economists Mean by Globalization? Implications for Inflation and Monetary Policy, Paper presented to the Academic Consultants Meeting, Board of Governors of the Federal Reserve System, El Paso Texas 2006; derselbe, Globalization of the Economy, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 7858, Cambridge, MA, August 2000, überarbeitete Version in: Joseph Nye/John Donahue (Hrsg.), Governance in a Globalizing World, Washington 2000, Seiten 45–70.

entspräche der Import- oder Exportanteil am Bruttoinlandsprodukt des betreffenden Landes dem Anteil des Restes der Welt am Bruttoinlandsprodukt. Bei Singapur ist das nahezu der Fall. Bei den USA allerdings nicht: Hier könnte der internationale Handel des Landes noch um den Faktor fünf bis sechs zunehmen, bevor er die Intensität der nationalen Transaktionen erreichen würde.

Betrachtet man den Handel der einzelnen EU-Staaten untereinander als Außenhandel der Länder, dann liegt Deutschland mit seinem Globalisierungsmaß näher an Singapur als an den USA (Faktor 2 bis 3). Dies zeigt, wie entscheidend die Definition der Berichtseinheit im Vergleich zum Rest der Welt ist. Betrachtet man nur die EU als Berichtseinheit und definiert den Handel zwischen den EU-Staaten genauso als Binnenhandel wie beispielsweise den inneramerikanischen Handel zwischen Kalifornien und Florida, ist auch die EU etwa gleich weit vom Maß der vollständigen Globalisierung entfernt wie die USA. Je kleiner also die Berichtseinheit wird, desto mehr wächst die Bedeutung des Handels mit dem Rest der Welt und desto stärker nähert sich das Land dem Stand der vollständigen Globalisierung. Daher ist es notwendig, Ländervergleiche um die Größe des Binnenmarktes zu bereinigen. Dies ist in einer Studie mit mehr als einhundert Ländern und im Vergleich über vier Zeitpunkte (1990, 1995, 2000 und 2005) geschehen.<sup>2</sup>

In der Retrospektive erweist sich diese Periode als goldene Zeit der Globalisierung. Unabhängig von der Größe des heimischen Marktes und vom Entwicklungsstand haben sich alle Länder kontinuierlich über die vier Zeitpunkte dahingehend geöffnet, dass die Lücke zwischen Außen- und Binnenhandel kleiner wurde. Anders formuliert: Sowohl für Hoheinkommensländer als auch für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen zeigt sich, dass das Globalisierungsniveau bei gleicher Binnenmarktgröße von Zeitpunkt zu Zeitpunkt wuchs, wobei der Sprung vom Jahr 2000 auf das Jahr 2005 besonders bemerkenswert ist. Einzige Ausnahme stellt eine sehr heterogene kleine Gruppe von Ländern – Hoheinkommensländer aus dem Nicht-OECD-Bereich, wie zum Beispiel Öl produzierende Länder in der Golfregion und Inselstaaten – dar, bei denen sich dieses Globalisierungsmuster nicht so eindeutig zeigt. Die Ergebnisse lassen sich sowohl für die Export- wie für die

Importseite der Länder bestätigen. Die Volkswirtschaften mit großen Binnenmärkten konnten zu den Volkswirtschaften mit kleinen Märkten aufschließen, was ihren Öffnungsgrad betrifft. So lag beispielsweise Deutschland mit einem relativ großen Binnenmarkt im Vergleich zu Paraguay im Jahr 2005 mit seinem Globalisierungsmaß auf dem gleichen Niveau wie Paraguay im Jahr 1990.

Bezieht man die sektorale Exportstruktur mit ein, zeigt sich für die gesamte Länderstichprobe als auch für die Hoch- und Mitteleinkommensländer das erwartete Ergebnis, dass das Globalisierungsmaß in exportdiversifizierten Volkswirtschaften höher ist als in Ländern, die sich auf wenige Rohstoffe konzentrieren. Bei den Niedrigeinkommensländern allerdings ist das Maß bei denjenigen Ländern höher, bei denen sich Exporte auf wenige Rohstoffe konzentrieren. Bei gegebenem Anteil von Rohstoffen in den Exporten dieser Länder sind alle Volkswirtschaften über die Jahre offener gegenüber der Weltwirtschaft geworden.

### *Die treibenden Kräfte der Marktöffnung*

Rückblickend lassen sich drei große Triebkräfte für den Anstieg des Globalisierungsniveaus feststellen: erstens der Rückgang der Transportkosten sowie der Informations- und Suchkosten; zweitens der Rückgang von Handelsbarrieren etwa durch Zölle; drittens der Rückgang von Finanzierungskosten als Folge der Öffnung nationaler Finanzmärkte zu den internationalen Märkten, der Weiterentwicklung der internationalen Finanzmärkte in der Risikoabschätzung von Finanzierungen und damit zusammenhängend eine größere Bereitschaft der internationalen Finanzmärkte, höhere Leistungsbilanzdefizite von Ländern zu finanzieren als früher.

■ Die Transportkosten sind in der Nachkriegszeit kontinuierlich zurückgegangen, unter anderem als Folge neuer Technologien im Seetransport, der größeren Effizienz von Hafendienstleistungen sowie der Expansion des Frachtangebots. Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die allmähliche Öffnung der Märkte für handelbare Dienstleistungen ermöglichten weitere Kosteneinsparungen, insbesondere bei Informations- und Suchkosten. Insbesondere in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts wuchs die Welttonnageflotte ebenso überdurchschnittlich stark wie der Handel mit maritimen Dienstleistungen und ermöglichte es auch peripheren Regionen mit relativ geringem Ladeauf-

<sup>2</sup> Vgl. Rolf J. Langhammer, Does International Trade Catch up with National Trade of Countries? Yes, Kieler Arbeitspapier 1519, erscheint demnächst in: International Trade Journal.

kommen, von sinkenden Transaktionskosten im Handel zu profitieren.

■ Die Phase vor 2005 kann als Liberalisierungshochzeit beschrieben werden. Zwischen 1983 und 2003 senkten die wichtigsten Entwicklungs- und Schwellenländer ihre angewandten Durchschnittszölle von knapp 30 Prozent auf etwas über elf Prozent. Stärker als die im Rahmen der Uruguay-Runde bis Mitte der 1990er Jahre getroffenen multilateralen Zollsenkungsvereinbarungen spielten dabei einseitige Liberalisierungsmaßnahmen eine Rolle.<sup>3</sup> Damit näherten sich die Länder deutlich dem bereits sehr viel niedrigeren Zollniveau der Industrieländer und konnten ihren Exportindustrien wesentliche Impulse verschaffen.

Als Folge dieser einseitigen Schritte öffnete sich allerdings die Schere zwischen gebundenen – also den maximalen Zöllen – und angewandten Zöllen derart stark, dass sich dadurch ein Problem für die laufende Welthandelsrunde in Doha ergeben hat: Viele Entwicklungs- und Schwellenländer könnten ihre gebundenen Zölle um fast 60 Prozent senken und wären damit erst auf der Höhe ihrer angewandten Zölle, sodass sich dadurch kein zusätzlicher Handelseffekt ergeben würde, auf den die Industriestaaten bestehen. Die Schwellen- und Entwicklungsländer müssten schon weitergehende Zollsenkungen vornehmen, um mit ihren gebundenen Zöllen unterhalb des Niveaus der angewandten Zölle zu kommen. Dies ist allerdings kein Verhandlungsgegenstand, weil die Schwellen- und Entwicklungsländer eine sehr viel höhere Zollsenkungsrate als die Industrieländer für unvereinbar mit den im alten Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT verankerten Sonderrechten von Entwicklungsländern auf mehr Schutz halten.

■ Viele Entwicklungsländer und Schwellenländer haben ihre Finanzmärkte dahingehend geöffnet, dass sich nationale Kreditnehmer in einer internationalen Währung zu niedrigeren Zinsen verschulden konnten als in heimischer Währung. Finanzierungsrestriktionen waren während des Beobachtungszeitraums nicht mehr so bindend wie in den 1980er Jahren. Dies hat zunächst in den lateinamerikanischen Ländern, dann aber in den asiatischen Ländern nach 1995 einem Importboom Vorschub geleistet, der zu höheren Leistungsbilanzdefiziten als in den 1980er Jahren führte und schließlich in die Asienkrise von 1997

<sup>3</sup> Vgl. Rolf J. Langhammer, Unordnung in der Internationalen Handelsordnung. Befunde, Gründe, Auswirkungen und Therapien, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Band 11, Heft 1, 2010, Seiten 75–98.

einmündete. Dennoch erholten sich die asiatischen Länder so rasch von dieser Krise, dass die Finanzierung ihres internationalen Handels nach 2000 keinen so gravierenden Engpass darstellte, nicht zuletzt auch, weil sie hohe Devisenreserven als eine Art Versicherung gegen erneute Zweifel an der Krisenfestigkeit ihrer Wirtschaftspolitik anhäuferten.

### *Folgen nach den goldenen Jahren nun magere Jahre?*

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2009 stellt eine drastische Zäsur im Globalisierungstempo dar. Auch wenn die mittelfristigen Auswirkungen nicht abschließend beurteilt werden können, spricht einiges für eine skeptische Antwort darauf, ob sich das Globalisierungstempo der Vorjahre fortsetzen wird. Gegen die Fortsetzung spricht eine Reihe von Hypothesen:

■ Erstens hat die Wirtschafts- und Finanzkrise erhebliche Überkapazitäten in einigen Bereichen zutage gefördert, die der Bereinigung harren. Dazu gehört nicht allein die Finanzindustrie, sondern auch beispielsweise die Kraftfahrzeugindustrie. Vermutlich müssen zunächst die bestehenden Kapazitäten an die geringere Nachfrage vor allem in den USA, aber auch in Europa angepasst werden, bevor an eine Ausweitung der Kapazitäten zu denken ist.

■ Zweitens ist nicht ausgeschlossen, dass das mittelfristige Wirtschaftswachstum auch dadurch gedämpft wird, dass sich nach der Krise neue Preise gebildet haben, die einen Teil des alten Kapitalstocks entwerten. Eine derartige Situation bestand nach der ersten Ölpreiskrise 1973, als dauerhaft höhere Energiepreise den unter den neuen Preisen zu energieintensiven Kapitalstock entwerteten und Abschreibungen erzwangen. Der Aufbau eines neuen Kapitalstocks war zeitintensiv. Heute könnten sich die Preise für Eigenkapital verändern, die, wenn sie ansteigen würden, Expansionspielräume von Unternehmen beschneiden würden. Vor der Krise hatten sich viele Unternehmen im Vertrauen auf dauerhaft niedrige Zinsen hoch fremdverschuldet.

■ Drittens wird das Exportorientierungsmodell einiger Volkswirtschaften, vor allem Chinas, an seine Grenzen stoßen, wenn in den USA, aber auch in Europa die Konsolidierungsanstrengungen der öffentlichen und privaten Haushalte durchgreifen und die Nachfrage dämpfen. Die Unternehmen

werden dabei der Sicherung des Heimatmarktes wieder größere Bedeutung beimessen als den Exportmärkten. Dies wird Auswirkungen auf den gesamten innerasiatischen Handel haben, weil ein Großteil des Handels intermediärer Handel ist, der der Fertigstellung des für die amerikanischen und europäischen Märkte bestimmten Endprodukts in China, aber auch in anderen Ländern vorgelagert ist.

■ Viertens ist nicht ausgeschlossen, dass die Krise Exportnetzwerke auf vertikaler Ebene – grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten vom Rohstoff bis zum Endprodukt – zerrissen hat und sich daher diese Wertschöpfungsketten verkürzen. Dazu könnte beigetragen haben, dass die Finanzierungskosten im internationalen Handel gestiegen sind und mehr Wert auf Bonität gelegt wird als vor der Krise. Zudem haben Industriestaaten mithilfe von Subventionen Versuche unternommen, mehr Wertschöpfungsanteile auf das heimische Territorium zu ziehen. Der protektionistische Gehalt dieser Subventionen und ihr negativer Effekt auf den Handel konnten bislang nicht eindeutig nachgewiesen werden, aber sicher ist, dass sie dem internationalen Handel nicht zuträglich waren.

■ Fünftens ist unwahrscheinlich, dass die treibenden Kräfte der Globalisierung vor 2005, also die Schwellen- und Entwicklungsländer, weiterhin bereit sein werden, ihre Märkte einseitig zu öffnen. Die multilateralen Zollverhandlungen in der Doha-Runde stagnieren seit vielen Jahren und nehmen keine hohe Priorität, beispielsweise bei der G-20-Ländergruppe, ein. Zwar ist es zu keinem

protektionistischen Flächenbrand wie während der Depression in den 1930er Jahren gekommen, aber die Bereitschaft zu weiterer Marktöffnung, etwa in der Landwirtschaft, wird nach der Krise angesichts sinkender Preise an noch härtere Vorbedingungen geknüpft werden; zudem waren bereits vor der Krise diese Vorbedingungen in vielen Fällen von den Handelspartnern nicht erfüllt worden. Auch hier könnte die Sicherung der heimischen Märkte zumindest eine Zeit lang politischen Vorrang gewinnen. Ein gutes Indiz dafür, dass viele wichtige Handelspartner heute der Handelsliberalisierung nur Lippenbekenntnisse zollen, bieten empirische Studien des Global Trade Alert Projekts, denen zufolge die G-20-Länder jeden dritten Tag seit dem ersten Gipfel in Washington mit protektionistischen Maßnahmen gegen das Stillhalteversprechen verstoßen haben.<sup>4</sup>

Die Überwindung der Rezession im Jahr 2010 ist noch lange kein Nährboden für eine weitere Liberalisierung der Märkte. Drei weitere Krisenelemente sind zu bewältigen: erstens die Überwindung der Vertrauenskrise und die Bilanzbereinigung auf den Finanzmärkten, zweitens die realwirtschaftliche Anpassung an niedrigere Wachstumsaussichten sowie drittens die Lösung der Ausstiegprobleme der öffentlichen Haushalte und der Notenbanken aus der Stimulierung der Märkte. Die Akteure auf den internationalen Märkten wissen um diese Herausforderungen. In dieser Lage sind Heimatmärkte ein sichererer Boden als Auslandsmärkte. So gesehen spricht vieles dafür, dass die goldenen Jahre der Globalisierung zunächst einmal vorbei sind. ■

<sup>4</sup> Vgl. Simon Evenett (Hrsg.), Global Trade Alert, Broken Promises: a G-20 Summit Report by Global Trade Alert, Centre for Economic Policy Research, London 2009, Seite 3.

# Sicherung der Welternährung: Über die Notwendigkeit einer neuen „Grünen Revolution“

*Prof. Dr. Harald von Witzke*

*Professor an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt Universität zu Berlin  
und Vorsitzender des Humboldt Forum for Food and Agriculture e. V.*

Die Welt hat das Potenzial, die Menschheit in hinreichendem Umfang mit qualitativ hochwertigen Nahrungsgütern zu versorgen und dabei die Umwelt und die natürlichen Ressourcen zu schonen. Eine wissenschaftsbasierte Hightech-Landwirtschaft ist der Schlüssel dazu.

*Thomas Malthus* und *David Ricardo*, Klassiker der Wirtschaftswissenschaften, lebten Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts in England. Sie beobachteten damals stark steigende Preise für Agrargüter und schlossen daraus, dass die Zukunft der Menschheit von wiederkehrenden Hungerkrisen gekennzeichnet sein müsste. Im Verlauf der Krisen würde die Bevölkerungszahl dadurch zurückgehen, dass die Menschen entweder verhungern oder sich im Kampf um landwirtschaftlich nutzbaren Boden gegenseitig umbringen.

Die erste „Grüne Revolution“ – ausgelöst durch die Arbeiten der Begründer der Agrarwissenschaften, etwa *Albrecht Daniel Thaer* und *Justus von Liebig* – sorgte jedoch dafür, dass die pessimistischen Prognosen von *Malthus* und *Ricardo* nicht Wirklichkeit geworden sind. Im Gegenteil: Mehr als ein Jahrhundert lang – von etwa 1870 bis zum Jahr 2000 – sind die Preise für Nahrungsgüter tendenziell gesunken. Dieses Phänomen wird auch als „landwirtschaftliche Tretmühle“ bezeichnet: Die Landwirtschaft hat immer mehr Nahrungsgüter für immer mehr Menschen zu immer geringeren Preisen und in immer besserer Qualität bereitgestellt. Triebkraft dieser Entwicklung waren Investitionen in die Agrarforschung, die zu Produktivitätssteigerungen in der Weltlandwirtschaft geführt haben. In den 1960er und 1970er Jahren waren die Produktivitätsfortschritte, ausgelöst durch die Arbeiten des Pflanzenzüchters *Norman Borlaug* und die Verfügbarkeit preiswerten synthetischen Stickstoffdüngers, so ausgeprägt, dass diese Periode als zweite Grüne Revolution bezeichnet wird.

## *Steigerung der Agrarproduktion nötig*

Die Jahrtausendwende markiert jedoch eine Trendwende auf den Weltagrarmärkten. Seitdem sind die Marktpreise für Agrarprodukte tenden-

ziell gestiegen. In den kommenden Jahrzehnten wird sich dieser Trend fortsetzen. Der zentrale Grund für die Erwartung höherer Nahrungsmittelpreise ist, dass die weltweite Nachfrage nach Agrargütern schneller wachsen wird als das Angebot. In der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts wird sich der Nahrungsbedarf der Welt wegen des rasanten Bevölkerungswachstums und steigenden Pro-Kopf-Verbrauchs in den Entwicklungs- und Schwellenländern verdoppeln.

Nach Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen FAO (Food and Agriculture Organization) wird sich das Nahrungsdefizit der armen Länder bis 2030 gegenüber der Jahrtausendwende verfünffachen. Selbst unter den optimistischsten aller realistischen Szenarien werden die armen Länder der Welt in den kommenden Jahrzehnten nicht annähernd in der Lage sein, ihren rasch wachsenden Nahrungsbedarf selbst zu decken. Daher kommt der Steigerung der Agrarproduktion auch in den reichen Ländern und den Schwellenländern eine große Bedeutung für die Sicherung der Welternährung zu.

Die Agrarproduktion kann zum einen durch Ausdehnung der landwirtschaftlichen Nutzflächen erhöht werden. Für die Nahrungsproduktion geeignete Flächen sind allerdings weltweit begrenzt. Die produktivsten Böden befinden sich bereits in der landwirtschaftlichen Nutzung. In vielen Teilen der Welt gibt es keine Bodenreserven mehr, die sich für die Nahrungsproduktion mobilisieren ließen. Dort, wo es Reserven gibt, zum Beispiel die tropischen Regenwälder, sollten diese Flächen aus Gründen des Umwelt-, Klima- und Artenschutzes nicht in die Agrarproduktion überführt werden.

Zum anderen bleibt also nur eine Steigerung der Nahrungsproduktion auf Flächen, die bereits

landwirtschaftlich genutzt werden. Dafür muss die Produktivität dieser Nutzflächen erhöht werden. In den letzten 50 Jahren sind etwa 80 Prozent des Produktionswachstums das Resultat von Produktivitätssteigerungen gewesen. In den kommenden Jahrzehnten wird dieser Wert auf 90 Prozent ansteigen müssen, wenn der Hunger in der Welt besiegt werden soll. Ob sich eine solche Produktivitätssteigerung wird realisieren lassen, ist offen. Seit mehreren Jahrzehnten gehen die jährlichen Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft jedenfalls zurück – von vier Prozent zwischen 1960 und 1989 auf nunmehr etwa ein Prozent.

Mit den traditionellen Züchtungsmethoden ist das Produktionspotenzial der Nutzpflanzen ausgeschöpft worden, sodass weiteres Produktivitätswachstum nur durch steigende Investitionen in die Agrarforschung und durch neue Züchtungsmethoden, etwa mittels Gentechnologie, erreicht werden kann. Beides wird jedoch vernachlässigt: Die Investitionen in die traditionelle Agrarforschung zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität sind, unter dem Eindruck vergangener Überschussproduktion in den reichen Ländern, seit Ende der 1970er Jahre deutlich zurückgegangen. In vielen Teilen der Welt, einschließlich Europas, wird die moderne Agrarforschung sogar behindert, insbesondere in der Gentechnik.

### *Grenzen der Nahrungsproduktion*

■ Eine höhere Agrarproduktion ist immer mit höherem Wasserverbrauch einhergegangen. Wasser wird aber weltweit knapper und damit teurer, was das Produktivitätswachstum ebenfalls verlangsamten muss. Dies verdeutlicht auch die folgende Überlegung: Nur 2,5 Prozent des Wassers auf der Welt ist nicht salzig, davon sind etwa zwei Drittel in den Polkappen und in Gletschern gebunden. Die Landwirtschaft verbraucht etwa 70 Prozent des gesamten Wassers. Eine Verdoppelung der Produktion würde daher weit mehr Wasser erfordern, als schon gegenwärtig weltweit verbraucht wird.

■ In dem Maß, in dem die Produktion von Pflanzen zur Gewinnung von Bioenergie auf Flächen erfolgt, die sich auch für die Herstellung von Nahrungsgütern eignen, verringert sich die Nahrungsproduktion. Das Argument der Ressourcenkonkurrenz gilt auch für andere Nichtnahrungsgüter, die auf Flächen angebaut werden, die sich für die Nahrungsproduktion eignen. So werden allein knapp 40 Millionen Hektar Ackerland für die Baumwollproduktion verwendet. Auch für andere

Faserpflanzen, Kautschuk oder Ölsaaten zur industriellen Nutzung werden Flächen genutzt.

■ Der Klimawandel wirkt sich in den Regionen der Welt sehr unterschiedlich aus; per Saldo verringert sich allerdings die Produktion von Nahrungsgütern. Die ärmsten der armen Länder befinden sich in agro-klimatischen Zonen, die am stärksten durch den Klimawandel negativ betroffen werden. Dies sind meist Länder, die bereits heute Nahrungsdefizite aufweisen und die in der Regel nicht über genügend Devisen verfügen, um ausreichend Nahrungsgüter auf dem Weltmarkt kaufen zu können. Die Auswirkungen des Klimawandels auf die armen Länder werden verschärft, da diese Länder meist nur über rudimentäre Agrarforschungssysteme verfügen, sodass es für die Landwirte dort sehr schwierig ist, ihre Produktion an den Klimawandel anzupassen.

■ Steigende Energiepreise tragen zu einer Verringerung des weltweiten Angebots an Nahrungsgütern bei. Zum einen erhöhen sie die Kosten, was zu einem Rückgang der Produktion führt; zum anderen resultieren sie in einer Wanderung der Produktion weg von der Nahrung hin zur Bioenergie. Ökonomische Analysen zeigen, dass der Preis der Energie zu einem der bedeutendsten Bestimmungsfaktoren der zukünftigen Agrarpreisentwicklung geworden ist.

### *Auswirkungen steigender Agrarpreise*

Wenn nicht entschieden dagegen gesteuert wird, ist mit einer drastischen Erhöhung der internationalen Preise für agrarische Rohstoffe und damit Nahrungsmittel zu rechnen. Dies gilt insbesondere, wenn der Preis für Energie hoch bleibt oder weiter steigen sollte. Wenn sich bis gegen Ende dieses Jahrzehnts Preissteigerungen zwischen 50 Prozent und 100 Prozent gegenüber Anfang des letzten Jahrzehnts ergeben, würde dies zu einer dramatischen Zunahme des Hungers in der Welt führen. So würden die pessimistischen Prophezeiungen von *Malthus* und *Ricardo* doch Wirklichkeit werden.

Im Jahr 2008 litten bereits mehr als eine Milliarde Menschen Hunger. Sie verfügten über eine Kaufkraft von 1,25 US-Dollar oder weniger je Tag und mussten den weitaus größten Teil ihres Einkommens für Nahrungsgüter ausgeben, um zu überleben. Anhaltend hohe Agrarpreise würden sowohl die Anzahl der hungernden Menschen erhöhen als auch das Ausmaß der individuellen Unterer-

nahrung. Dies würde, wie bereits 2008, als die Nahrungsgüterpreise zeitweise sehr hoch waren, zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen. Anhaltend hohe Nahrungspreise könnten auch internationale Migrationsströme bisher unbekanntem Ausmaßes auslösen – mit all den damit verbundenen Problemen sowohl für die von Immigration als auch für die von Emigration betroffenen Regionen.

Steigende Nahrungspreise tragen auch erheblich zum Klimawandel bei. Die Landwirtschaft ist mit etwa 40 Prozent der Beschäftigten der bei Weitem größte Wirtschaftsbereich der Welt. So ist wenig verwunderlich, dass die Landwirtschaft auch mehr als alle anderen Bereiche zum vom Menschen verursachten Teil des Klimawandels beiträgt. Nahezu ein Drittel des auf menschliche Aktivitäten zurückgehenden Klimateffekts wird von der Landwirtschaft verursacht. Der größte Teil davon ist die Folge agrarwirtschaftlicher Landnutzungsänderungen, insbesondere Brandrodungen und Umwandlung von Gras- in Ackerland. Dies ist bedeutender als der Klimateffekt der weltweiten Industrieproduktion oder der Beitrag der Transportwirtschaft zum Klimawandel.

Steigende Preise für Nahrungsgüter erhöhen den Anreiz für die armen Menschen der Welt, die mehrheitlich auf dem Land leben, durch Brandrodungen oder Umbruch von Grünland zusätzliche Ackerflächen zu erschließen, damit sie sich selbst und ihre Familien ernähren können. Damit kommt einer steigenden Produktivität in der Landwirtschaft nicht nur eine wichtige Bedeutung im Kampf gegen den Hunger in der Welt zu, sondern auch für die wirksame Begrenzung des Klimawandels sowie für die Erhaltung natürlicher und naturnaher Lebensräume. Eine steigende Produktivität in der Weltlandwirtschaft entschärft darüber hinaus die Ressourcenkonkurrenz zwischen der Erzeugung von Nahrung und Bioenergie.

### *Sicherung der Welternährung durch Innovation und Technologietransfer*

Von den mehr als einer Milliarde Menschen, die mangelernährt sind, lebt die große Mehrheit auf dem Land oder von der Landwirtschaft. Dabei handelt es sich meist um Kleinbauern, deren Produktion nicht einmal für die Versorgung der eigenen Familie ausreicht, geschweige denn einen Überschuss für den Markt erzeugt. Daher kommt einer Steigerung der Produktivität der Kleinbauern in den armen Ländern ebenfalls große Bedeu-

tung zu. Produktivitätswachstum verbessert nicht nur die Ernährungslage der ländlichen Bevölkerung, sondern erhöht auch die Löhne in den ländlichen Regionen und schafft dort neue Arbeitsplätze. Dadurch wird der in vielen Entwicklungsländern zu beobachtenden Landflucht entgegengewirkt.

Die Erfahrungen mit der zweiten Grünen Revolution in den 1960er und 1970er Jahren belegen: Dort, wo die neuen und ertragreichen Getreidesorten den lokalen agro-klimatischen Gegebenheiten entsprachen, wurden sie schnell von den Bauern übernommen. Dort, wo dies zunächst noch nicht der Fall war, wandten sich die Bauern nach anfänglichen Versuchsanbauten wieder den traditionellen Sorten zu, und die Produktion stagnierte. Wo die neuen Sorten nicht zur Verfügung standen, führte das für Entwicklungsländer typischerweise hohe Bevölkerungswachstum zu einer Verringerung der Löhne im ländlichen Raum und zu einer Erhöhung der Einkommen der Bodeneigentümer, weil Boden knapper wurde und Arbeit reichlicher verfügbar war. In Regionen, in denen sich die neuen Sorten als erfolgreich erwiesen, war das Gegenteil der Fall: Produktion und Beschäftigung stiegen an, ebenso wie die Löhne. Die Einführung produktiver Technologien hat damit der Tendenz zur Verelendung von Kleinbauern und Landlosen, die vom starken Bevölkerungswachstum ausgeht, entgegengewirkt.

Eine erfolgreiche Strategie im Kampf gegen den Hunger und den Klimawandel muss auf Innovation und Produktivitätssteigerungen setzen. In vielen armen Ländern wird die Produktion derzeit begrenzt durch die mangelnde Verfügbarkeit produktiver Technologien. Für die Bereitstellung von geeigneten Technologien für die Kleinbauern kann der Privatsektor ebenfalls eine wichtige Rolle spielen; die Entwicklungshilfe hat diesen jedoch bisher weitgehend ignoriert. Relativ schnell kann die Produktion gesteigert werden, indem den Bauern – einschließlich der Kleinbauern – in den armen Ländern Zugang zu bereits existierenden produktiven Technologien ermöglicht wird, ergänzt um Beratung über deren Einsatz.

Hierzu zählen vor allem die bodensparenden Technologien, wie modernes Saatgut, Pflanzenschutz und synthetische Düngemittel. In vielen Regionen in den Entwicklungsländern kommt es mangels Mineraldünger zu einer Nährstoffverarmung, die den Böden irreversible Schäden zufügt und damit ihre Fruchtbarkeit verringern kann. Weltweit gehen derzeit etwa 40 Prozent des

potenziellen Ertrags durch Pflanzenschädlinge und -krankheiten verloren – der Großteil davon in den armen Ländern der Welt. Nahezu die Hälfte davon ließe sich durch geeignete Pflanzenschutzmaßnahmen vermeiden. Auch das traditionelle Saatgut der Kleinbauern, das züchterisch nicht oder nur wenig bearbeitet worden ist, setzt der Produktivität Grenzen. In vielen Entwicklungsländern sind auch die Nachernteverluste hoch, weil moderne Infrastruktur für die Lagerung, den Transport und die Verarbeitung von Nahrungsgütern fehlt. Investitionen in diesem Bereich können ebenfalls relativ rasch die Nahrungsproduktion erhöhen.

Für eine nachhaltige Steigerung der Produktivität muss aber vor allem wieder mehr Agrarforschung betrieben werden. Dazu gehören die Erhöhung der Investitionen in die öffentliche Agrarforschung ebenso wie eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die private Forschung, damit die Entwicklung von Innovationen ermutigt und nicht behindert wird, wie dies gegenwärtig in Europa und anderswo der Fall ist. Wissenschaftliche Analysen haben immer wieder gezeigt, dass Investitionen in die öffentliche und die private Agrarforschung aus Sicht der Gesellschaft außerordentlich profitabel sind. Für Deutschland konnte am Beispiel der Pflanzenzüchtungsforschung gezeigt werden, dass die Verzinsung von Forschungsinvestitionen im Bereich von 15 Prozent bis 25 Prozent pro Jahr liegt. Das hohe Ergebnis demonstriert, dass aus Sicht der Gesellschaft zu wenig in die Agrarforschung investiert wird.

### *Hightech-Landwirtschaft für die Zukunft*

Das traditionelle Paradigma des internationalen Agrarhandels lautet: Die armen Länder der Welt sollten aufgrund ihrer Kostenvorteile bei der Produktion Exporteure von Agrargütern sein, während die reichen Länder diese importieren und dafür Industriegüter exportieren. Hinter dieser Argumentation verbirgt sich die Vorstellung, dass die Herstellung von Nahrungsgütern viele ungelernete Arbeitskräfte erfordert. Da in den armen Ländern der Welt ungelernete Arbeitskräfte reichlich vorhanden und daher die Löhne geringer sind als in den reichen Ländern, sollten sie Nahrungsgüter preiswerter herstellen können als die reichen Länder.

Die armen Länder waren einst Nettoexporteure von Nahrungsgütern im Handel mit den reichen Ländern. Mittlerweile importieren sie in zunehmendem Umfang Nahrungsgüter aus den reichen Ländern. Der Grund hierfür ist, dass die nachhaltige Produktion qualitativ hochwertiger Nahrungsgüter kapital- und humankapitalintensiv ist. Sowohl Kapital als auch Humankapital sind in den reichen Ländern der Welt relativ reichlich vorhanden und daher relativ preiswert, während sie in den armen Ländern der Welt relativ knapp und damit teuer sind.

Zur Verteidigung des traditionellen Paradigmas des internationalen Agrarhandels wird angeführt, dass die reichen Länder mit subventionierten Exporten die Märkte überschwemmt haben und die Entwicklungsländer nicht damit konkurrieren können. Dem ist entgegenzuhalten, dass die reichen Länder ihre Agrarpolitik liberalisiert und die Entwicklungsländer die Besteuerung ihrer Agrarsektoren verringert haben, was zu geringeren Importen von Nahrungsgütern seitens der armen Länder hätte führen müssen. Darüber hinaus sind die armen Länder durch starkes Bevölkerungswachstum gekennzeichnet, wodurch Arbeit immer reichlicher vorhanden ist und damit die Löhne relativ zurückgehen. Wenn also die reichliche Verfügbarkeit ungelernerter und damit preiswerter Arbeit zu Kosten- und damit Preisvorteilen in der Agrargüterproduktion führen würde, hätten die Importe der armen Länder abnehmen müssen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall.

Da die natürlichen Ressourcen für die Agrarproduktion begrenzt sind und der Bedarf der Welt rasch wächst, muss die Landwirtschaft der Zukunft eine Hightech-Landwirtschaft sein. Es ist eine für die armen und hungernden Menschen der Welt fatale Illusion zu glauben, dass die Sicherung der Welternährung im 21. Jahrhundert mit landwirtschaftlichen Produktionsmethoden des 19. Jahrhunderts auch nur annähernd erreicht werden kann. Nur eine hochproduktive Weltlandwirtschaft kann den Hunger in der Welt besiegen, die natürlichen Ressourcen sowie natürliche und naturnahe Lebensräume nachhaltig bewahren und dabei auch dem Klimawandel entgegentreten. Nur eine wissenschaftsbasierte Hightech-Landwirtschaft kann nachhaltig und in hinreichendem Umfang Nahrungsgüter hoher Qualität für die rasch wachsende Weltbevölkerung bereitstellen. ■

# Rückverlagerungen deutscher Unternehmen: Relevantes Phänomen oder anekdotische Einzelfälle?

Dr. Steffen Kinkel

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung, Karlsruhe

Das deutsche Verarbeitende Gewerbe hat die Verlagerung von Produktionskapazitäten ins Ausland Ende der 1990er Jahre und Anfang des neuen Jahrtausends intensiv betrieben. Die Reduktion der Personalkosten war dabei das dominierende Motiv. Gleichzeitig gab es aber auch Rückverlagerungen nach Deutschland. Die Risiken und Schwierigkeiten des Aufbaus von Produktionsstätten in Niedriglohnländern wurden nicht selten unterschätzt.

Empirische Analysen zeigen, dass Unternehmen der hohen strategischen Bedeutung von Standortentscheidungen zur Internationalisierung der Produktion nicht immer ausreichend gerecht werden. Gerade kostenorientierte Verlagerungsentscheidungen werden häufig vorschnell getroffen, und die Gefahr ist groß, dass die Grundlage der Entscheidung nicht tragfähig ist. Teilweise kommt es dann auch zu Rückverlagerungen, die sowohl die betroffenen Unternehmen wie auch ihre Beschäftigten in hohem Maße belasten. Im Resultat führen insbesondere kostengetriebene Verlagerungsentscheidungen zu selten zu einer strategischen Verbesserung der Wettbewerbsposition.

## *Empirische Analyse von Standortentscheidungen*

Eine Untersuchung von Rückverlagerungsentscheidungen und insbesondere der auslösenden Gründe ist wertvoll. Dadurch können Faktoren aufgedeckt werden, die es bei künftigen Standortentscheidungen stärker zu gewichten gilt. Diese Risikofaktoren müssen in entsprechende betriebswirtschaftliche Bewertungsmodelle integriert werden, aber auch in wirtschaftspolitische Diskussionen, um die Chancen und Risiken von Produktionsverlagerungen zu thematisieren.

Eine Datenbasis, die hier Einblicke bieten kann, ist die alle zwei Jahre durchgeführte Umfrage „Modernisierung der Produktion“ des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI), die Mitte 2009 durchgeführt wurde. Sie stützt sich auf Daten von 1 484 Betrieben, die einen Fragebogen ausgefüllt haben; die Rücklaufquote betrug zehn Prozent. Die Datenbasis deckt das gesamte deutsche Verarbeitende Gewerbe ab. Die Auswertungen wurden entsprechend der

Branchen-, Größen- und Regionalstruktur der Grundgesamtheit gewichtet.

Die Umfrage erlaubt es als einzige verfügbare Datenbasis, neben der Verlagerungsneigung produzierender Betriebe auch die Rückverlagerungsdimension zu beleuchten und daraus Fehler in den Verlagerungsstrategien und möglicherweise unterschätzte Vorteile des deutschen Industriestandorts abzuleiten. Damit konnten im Auftrag des Vereins deutscher Ingenieure (VDI) folgende Leitfragen beantwortet werden:

- Wie viele und welche Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes haben von 2007 bis Mitte 2009 Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert bzw. von dort wieder zurückverlagert?
- Wie viele Betriebe planen aktuell Produktionsverlagerungen ins Ausland bzw. Rückverlagerungen zur Auslastung inländischer Kapazitäten?
- In welche Länder werden Produktionsverlagerungen bevorzugt vorgenommen, und aus welchen Ländern kommen Rückverlagerungen?
- Welche Motive sind für Produktionsverlagerungen ins Ausland sowie für Rückverlagerungen an den deutschen Standort bestimmend?

## *Weniger Verlagerungen, gleichbleibende Rückverlagerungen*

Die Entwicklung der vergangenen Jahre im Verarbeitenden Gewerbe zeigt, dass das Phänomen der Produktionsverlagerung rückläufig ist. Lediglich neun Prozent der Betriebe des deutschen Verarbeitenden Gewerbes haben von 2007 bis Mitte 2009 – ein Zeitraum mit etwa einem Jahr

hoher Auslastung und etwa einem Jahr Krise – Teile ihrer Produktion ins Ausland verlagert. Gegenüber der letzten Erhebung (Mitte 2004 bis Mitte 2006) mit einem damals bereits geringen Niveau von 15 Prozent ging der Anteil der verlagernden Betriebe nochmals deutlich zurück. Im Teilssektor der Metall- und Elektroindustrie zeigt sich das geringste Verlagerungsniveau seit Mitte der 1990er Jahre (Abbildung 1).

Damit kann erstmals auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ein Rückgang der Verlagerungen beobachtet werden. Das Ausmaß der aktuellen Wirtschaftskrise veranlasst die Unternehmen anscheinend dazu, eher die Kapazitäten an ihren bestehenden Standorten zusammenzuhalten als weitere Kosteneinsparpotenziale in Niedriglohnländern zu suchen. Auch die Angaben zu aktuell geplanten Produktionsverlagerungen (sieben Prozent der Betriebe) bestätigen die derzeitige Zurückhaltung der Industrie.

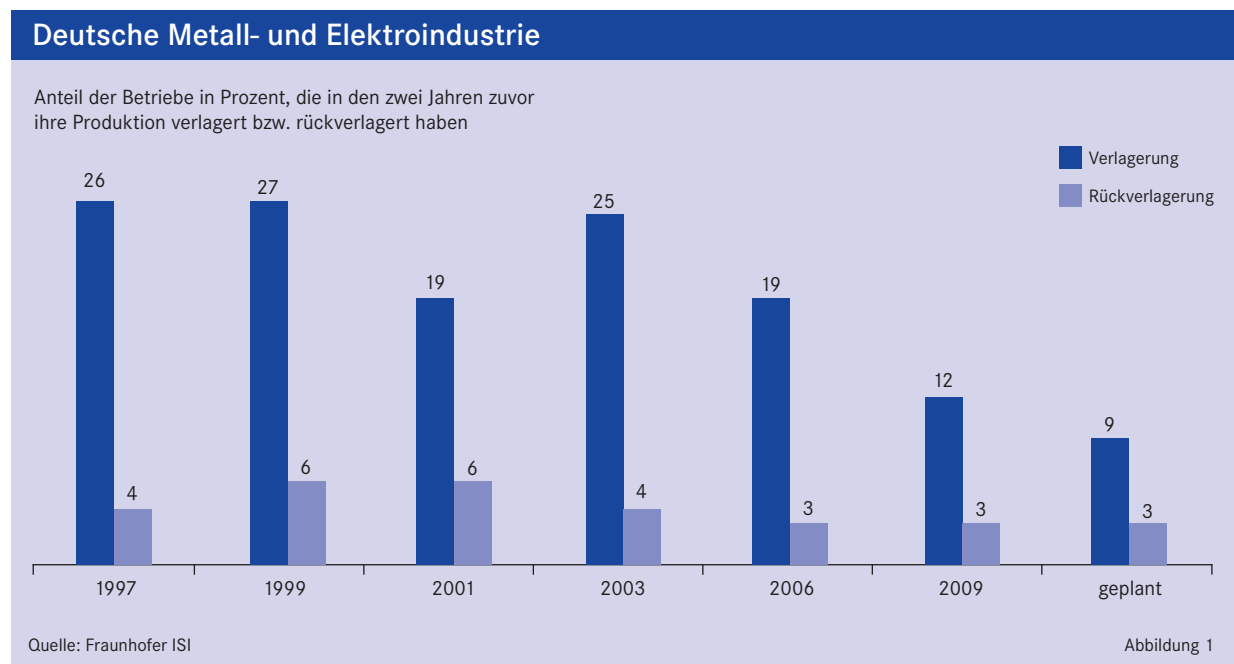
Gleichzeitig zeigt die Analyse der Entwicklung von Rückverlagerungen vormals ausgelagerter Produktionskapazitäten ein stabiles Bild. Mit etwa drei Prozent Rückverlagerern im Verarbeitenden Gewerbe ist diese Quote seit 2003 etwa konstant. Damit kommt derzeit auf jeden dritten Verlagerer ein Rückverlagerer. Auch die aktuellen Rückverlagerungsplanungen der Betriebe zur Auslastung inländischer Produktionskapazitäten deuten auf eine weitere Stabilisierung dieses Niveaus hin. In den kommenden zwei bis drei Jahren könnte da-

mit auf fast jeden zweiten Verlagerer ein rückverlagernder Betrieb entfallen.

*Produktionsverlagerungen nach Betriebsgröße und Branche*

Differenziert nach der Betriebsgröße zeigen sich Unterschiede in der Verlagerungsintensität: Während große Betriebe mit 1 000 und mehr Beschäftigten zu 45 Prozent bei Produktionsverlagerungen aktiv waren, reduziert sich diese Quote über die verschiedenen Größenklassen bis zu drei Prozent bei Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten. Da der Großteil der Grundgesamtheit aber kleine und mittlere Betriebe sind, zeigt eine Hochrechnung der absoluten Anzahl pro Jahr, dass fast die Hälfte (etwa 840) der insgesamt etwa 1 750 Verlagerer auf die Gruppe der Betriebe mit 50 bis 249 Beschäftigten entfällt. Danach folgt die Gruppe der größeren Mittelständler mit 250 bis 999 Beschäftigten (etwa 390 Verlagerer), gefolgt von den kleinen (circa 330) und den großen Betrieben (circa 190).

Ein ähnliches Bild der Verteilung über Betriebsgrößen zeigt sich für Rückverlagerungen an den deutschen Produktionsstandort. Hier waren zwischen 2007 und Mitte 2009 knapp drei Prozent der Industriebetriebe aktiv, was hochgerechnet immerhin etwa 570 Betrieben pro Jahr entspricht. Auch hier ist die Rückverlagerungsintensität von der größten bis zur kleinsten Größenklasse abneh-



ment von elf Prozent auf unter zwei Prozent. Die absolute Anzahl ist hochgerechnet mit etwa 240 Rückverlagerern bei den Betrieben mit 50 bis 249 Beschäftigten am höchsten.

Insgesamt belegen diese Hochrechnungen, dass es sich bei Rückverlagerungen um ein messbares und relevantes Phänomen jenseits von Einzelfällen handelt. Die zu diesem Befund scheinbar kontrastierende geringe Zahl bekannt gewordener Beispiele hängt damit zusammen, dass sich die entsprechenden Unternehmen ungern in der Öffentlichkeit „outen“ oder solche Aktivitäten offensiv vertreten.

Eine Differenzierung nach Branchen macht sektorspezifische Unterschiede im Verlagerungs- und Rückverlagerungsverhalten sichtbar. Im Vergleich mit der Verlagerungsintensität im vorherigen Beobachtungszeitraum von Mitte 2004 bis Mitte 2006 zeigen sich Rückgänge von jeweils etwa zehn Prozentpunkten im Fahrzeugbau, im Maschinenbau, bei den Herstellern von Gummi- und Kunststoffwaren sowie im Textil- und Bekleidungsgerber. Insbesondere im Fahrzeugbau mit seinen Zulieferern und im Maschinenbau dürfte sich hier der starke Rückgang der Auftragseingänge und Absatzzahlen verlagerungsdämpfend ausgewirkt haben.

Ein relativ geringer Rückgang der Verlagerungsneigung ist dagegen, von einem recht hohen Niveau ausgehend, in der Elektroindustrie zu beobachten. Hier scheint der Wettbewerbs- und Kostendruck durch die ausländische Konkurrenz auch bei rückgängigen Umsatzerwartungen noch so hoch zu sein, dass die Betriebe weiterhin nach Einsparpotenzialen durch Produktion in Niedriglohnländern suchen.

Bei den Rückverlagerungsaktivitäten zeigen sich geringere sektorspezifische Unterschiede im Vergleich zum vorherigen Betrachtungszeitraum. Einzig im Fahrzeugbau mit seinen Zulieferern ist ein deutlicherer Rückgang um drei Prozentpunkte auf nunmehr sechs Prozent Rückverlagerer beobachtbar. Dennoch weist der Fahrzeugbau auch weiterhin das höchste Rückverlagerungsniveau auf, knapp gefolgt von den Herstellern von Gummi- und Kunststoffwaren. Dies deutet darauf hin, dass die Automobilbranche auch weiterhin und strukturell bedingt nach Möglichkeiten zur Kapazitätskonzentration sucht.

## Motive für Rückverlagerungen

Angaben in Prozent	
Qualität	68
Flexibilität, Lieferfähigkeit	43
Personalkosten	33
Transport-/Logistikkosten	32
Koordinations-/Kontrollaufwand	20
Verfügbarkeit/Fluktuation von Fachkräften	19
Know-how-Verlust/-Kopie/-Piraterie	5
Nähe zu heimischer Forschung und Entwicklung	2
Quelle: Fraunhofer ISI	Tabelle 1

## Motive für Verlagerungsentscheidungen

Die Reduktion der Personalkosten ist nach wie vor das dominierende Motiv für Produktionsverlagerungen ins Ausland. Drei Viertel der verlagernden Betriebe nennen dies als einen wesentlichen Grund ihrer Verlagerungsentscheidung. Auf den Rangplätzen zwei und drei folgen mit jeweils knapp 30 Prozent der Nennungen die Nähe des Produktionsstandorts zu Schlüsselkunden im Ausland sowie die Markterschließung im Zielland. Etwa gleichauf mit jeweils etwa 15 Prozent der Nennungen folgen auf den Rangplätzen vier und fünf das Motiv der Nähe zu bereits verlagerten Produktionskapazitäten sowie die Reduktion der Transport- und Logistikkosten durch Produktion vor Ort.

Verbesserte Rahmenbedingungen bei Steuern, Abgaben und Subventionen werden wie bereits 2006 nur etwa von jedem zehnten verlagernden Betrieb als wesentlicher Grund genannt. Erfreulich gering ist zudem die Relevanz des Mangels an qualifizierten Fachkräften für Produktionsverlagerungen ins Ausland. Der sich in manchen Qualifikationen verschärfende Fachkräftemangel in Deutschland scheint demnach noch nicht merklich Verlagerungsentscheidungen von Unternehmen zu beeinflussen.

Die Analyse der wichtigsten Rückverlagerungsgründe gibt Hinweise darauf, welche Faktoren bei Verlagerungsentscheidungen in der betrieblichen Praxis nicht berücksichtigt worden sind oder wo dynamische Veränderungen von Standortfaktoren vor Ort ausschlaggebend für Strategieanpassungen waren. Etwa sieben von zehn rückverlagernden Betrieben nennen Qualitätsprobleme, die damit der häufigste Rückverlagerungsgrund sind (Tabelle 1). Auslöser sind unterschätzte Zeitdau-

ern für die Sicherstellung der angestrebten Produkt- und Prozessqualität in Ländern mit anderer Sprache und Kultur sowie daraus folgende Aufwendungen für die interne Qualitätssicherung. Dieses Motiv hat gegenüber der letzten Erhebung von Mitte 2006 noch mehr Bedeutung gewonnen.

An zweiter Stelle der Rückverlagerungsgründe folgen mit mehr als vier von zehn Nennungen Einbußen bei der Flexibilität und Lieferfähigkeit der Betriebe. Diese Einbußen können sowohl auf Problemen bei der eigenen Fertigung wie auch beim flexiblen Zugriff auf lokale Zulieferernetzwerke beruhen.

Auf den Rangplätzen drei und vier folgen mit jeweils einem Drittel der Nennungen die Personalkosten im Ausland sowie Transport- und Logistikkosten als Rückverlagerungsgründe. Die Bedeutung von Personalkosten als Rückverlagerungsgrund hat sich damit gegenüber der letzten Erhebungsrunde von Mitte 2006 mehr als verdoppelt, was auf eine gestiegene und so nicht erwartete Lohndynamik in den Zielländern hindeutet. Da viele Unternehmen ihre Standortvergleiche statisch durchführten oder die Entwicklungsdynamik unterschätzt haben, scheinen einige der ursprünglich aussichtsreichen Verlagerungskalküle nun nicht mehr vorteilhaft zu sein.

Der Rückverlagerungsgrund unterschätzter Transport- und Logistikkosten deutet darauf hin, dass dieser Faktor insbesondere bei Strategien der ver-

längerten Werkbankproduktion im Ausland mit Re-Import ins Inland schnell Dimensionen annehmen kann, die ursprünglich attraktive Lohnkostenvorteile überkompensieren können. Die unterschätzte Höhe des Koordinations- und Kontrollaufwands für den ausländischen Produktionsstandort, der vom heimischen Stammsitz zu erbringen ist, ist zudem für jeden fünften Betrieb ein wesentlicher Grund, Rückverlagerungen durchzuführen.

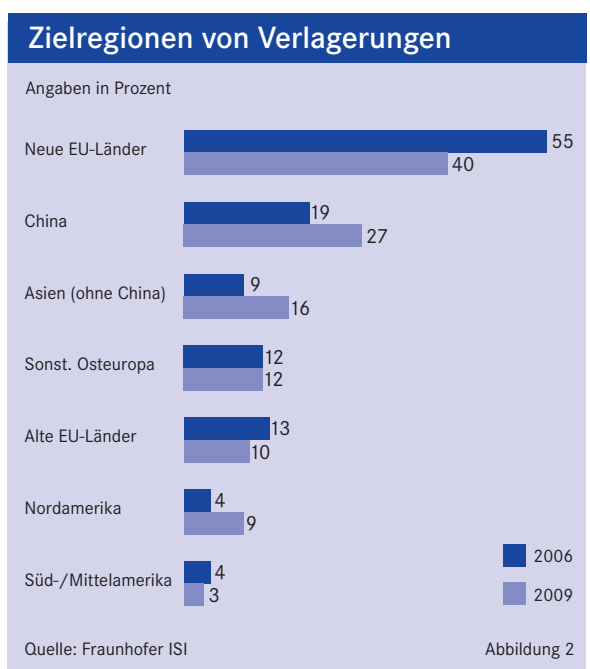
Auch die Bedeutung von Verfügbarkeit und Fluktuation qualifizierter Fachkräfte hat sich gegenüber der letzten Erhebung als Rückverlagerungsgrund verdoppelt. Damit ist dieser Faktor ein häufigerer Auslöser für Rückverlagerungsstrategien, als der Mangel an qualifizierten Fachkräften in Deutschland ein Auslöser für Produktionsverlagerungen ins Ausland ist.

Der Faktor Know-how-Verlust bzw. Produktpiraterie spielt dagegen für Rückverlagerungen bislang eine untergeordnete Rolle. Ähnliches gilt für das Motiv der Nähe zur heimischen Forschung und Entwicklung. Diese geringen Relevanzen lassen sich dadurch erklären, dass in der Vergangenheit eher die Produktion reiferer Produkte in den fortgeschrittenen Phasen des Produktlebenszyklus ins Ausland verlagert worden ist.

### Ziel- und Herkunftsländer von Produktionsverlagerungen

Entsprechend der Relevanz des Kostenmotivs sind die neuen EU-Mitgliedsländer nach wie vor die bevorzugte Zielregion für Produktionsverlagerungen (Abbildung 2). 40 Prozent der verlagernden Betriebe haben sich von 2007 bis Mitte 2009 in diesen Ländern engagiert. Allerdings hat die Attraktivität der neuen EU-Staaten als Verlagerungsziel bereits merklich nachgelassen. Zum Zeitpunkt der letzten Erhebungsrunde Mitte 2006 wurde noch eine um 15 Prozentpunkte höhere Verlagerungsintensität in diese Länder gemessen. Demgegenüber kommen heute mit jeder zweiten auch die meisten Rückverlagerungen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten.

Der gegenüber der letzten Erhebung um zwölf Prozentpunkte gestiegene Wert ist ein weiterer Beleg für die nachlassende Attraktivität der mittel- und osteuropäischen Länder als Produktionsstandort für deutsche Betriebe. Einer der Gründe für die nachlassende Attraktivität könnten die in manchen Regionen von Polen, Tschechien, Un-



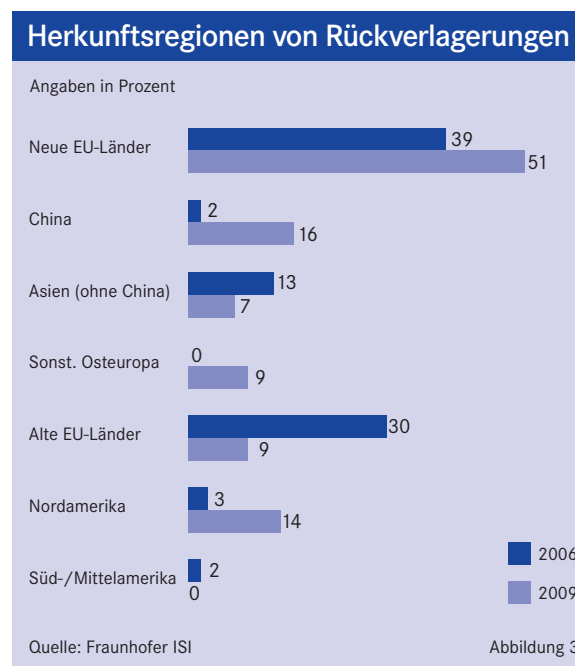
garn oder der Slowakei teilweise stark gestiegenen Löhne sein, die als Rückverlagerungsmotiv starke Bedeutung gewonnen haben. Gleichzeitig stagnieren Produktionsverlagerungen in das sonstige Osteuropa, während Rückverlagerungen von dort, die noch 2006 nicht messbar waren, mit neun Prozent zunehmend relevant werden.

An zweiter Stelle der attraktivsten Verlagerungsregionen folgt China mit inzwischen 27 Prozent der betrieblichen Verlagerungsaktivitäten. Gegenüber der letzten Erhebungsrunde von Mitte 2006 konnte China damit um acht Prozentpunkte zulegen. Bemerkenswert ist, dass China nicht mehr nur für größere Betriebe, sondern in vergleichbarem Umfang auch für kleine und mittlere Unternehmen ein attraktives Verlagerungsziel geworden ist.

Auf der anderen Seite kommen in der Zwischenzeit 16 Prozent der Rückverlagerungen aus China. Damit kann erstmals ein merklicher Anteil von Rückverlagerungen aus China gemessen werden. Hier sind insbesondere kleine und mittlere Betriebe aktiv, die aufgrund der größeren physischen und kulturellen Distanz Schwierigkeiten haben, die häufig auftretenden Qualitätsprobleme in den Griff zu bekommen.

Auch die restlichen asiatischen Länder sind gegenüber der letzten Erhebungsrunde merklich attraktiver geworden (plus sieben Prozentpunkte) und liegen in der Zwischenzeit mit 16 Prozent der verlagernden Betriebe an dritter Stelle der beliebtesten Verlagerungsregionen. Zusammen mit der zunehmenden Bedeutung Chinas und der abnehmenden Attraktivität der neuen EU-Länder kann daraus der Schluss gezogen werden, dass Betriebe heute, wenn sie aus Kostengründen verlagern, häufiger gleich die weiter entfernten asiatischen Länder bevorzugen und weniger die näher gelegenen neuen EU-Länder, deren Lohnkostenniveau sich merklich nach oben entwickelt hat.

Auf den Plätzen fünf bis sechs der attraktivsten Verlagerungsregionen folgen die alten EU-Länder sowie Nordamerika. Zugelegt mit plus fünf Prozentpunkten seit der letzten Erhebungsrunde hat dabei Nordamerika, da der – bis zu diesem Zeitpunkt – abgewertete US-Dollar in der Zwischenzeit günstige Produktions- und Verlagerungsstrategien in diesem wichtigen Zielmarkt vieler deutscher Betriebe möglich macht. Gleichzeitig haben aber auch Rückverlagerungen aus Nordamerika mit einer Zunahme um elf Prozentpunkte auf jetzt 14 Prozent deutlich an Bedeutung gewonnen (Abbildung 3). Dies könnte auf den im Zuge der globa-



len Wirtschaftskrise sehr frühen Einbruch der USA als bis dahin wichtigstem Absatzmarkt für viele deutsche Produktionsbetriebe zurückzuführen sein. Die alten EU-Länder, die bis 2003 noch die häufigste Herkunftsregion von Rückverlagerungen waren, sind mit inzwischen neun Prozent Rückverlagerern nicht mehr besonders relevant.

### *Internationale Arbeitsteilung mit weiterem Potenzial*

Wie die Analysen zeigen, sind Produktionsverlagerungen deutscher Betriebe ins Ausland im Zuge der Krise auf den niedrigsten Stand seit 15 Jahren gesunken. Gleichzeitig blieb das Niveau der Rückverlagerungen an den deutschen Standort stabil. Die Hochrechnung von schon seit einiger Zeit mehr als 500 rückverlagernden Betrieben pro Jahr belegt, dass es sich bei Rückverlagerungen nicht um Einzelfälle handelt. Wenige Unternehmen machen das jedoch öffentlich oder vertreten solche Aktivitäten offensiv. Aus Furcht, in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit Fehler einzugestehen und sich fragen lassen zu müssen, ob dies nicht absehbar gewesen sei, vollzieht man solche Prozesse lieber „still und heimlich“. Dabei wird gern übersehen, dass Rückverlagerungen nicht immer Folge des Scheiterns im Ausland sind, sondern bewusste Strategien zur flexiblen Kapazitätsallokation in globalen Produktionsnetzwerken sein können.

Die Hauptbotschaft ist für den Industriestandort Deutschland derzeit also positiv. In der aktuellen

Wirtschaftskrise scheinen die Unternehmen vorrangig bestrebt zu sein, ihre Kapazitäten an bestehenden Standorten zusammenzuhalten. Dies ist sicherlich auch darin begründet, dass Kapazitäten an manchen Auslandsstandorten flexibler abgebaut werden können als hierzulande. Die Bereitschaft dazu ist umso höher, wenn in manchen, vor der Krise boomenden Auslandsmärkten wie den USA oder den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern, die Nachfrage teilweise dramatisch zurückgeht und Kapazitäten nicht ausgelastet werden können.

Aus den vorliegenden Ergebnissen sollte aber nicht der Schluss gezogen werden, dass Produktionsverlagerungen ins Ausland von nun an eine abnehmende Relevanz haben oder gar zum Stillstand kommen, da alles „Verlagerbare“ bereits verlagert wurde. Der Ausgleich der internationalen Arbeitsteilung ist ein dynamischer Prozess unter Berücksichtigung von lokalen und globalen

Wachstums- und Innovationspotenzialen. Aus früheren Analysen ist bekannt, dass Unternehmen vorrangig reife Produkte mit standardisierten Prozessen aus Kostengründen in Niedriglohnländer verlagern. Doch Produkte und Prozesse, die heute noch innovativ sind, sind in drei bis fünf Jahren bereits Standard und gegebenenfalls „reif“ für die Verlagerung.

In einer solchen dynamischen Betrachtung wird das Phänomen der Produktionsverlagerung nicht zum Stillstand kommen. Gerade im Aufschwung nach der Krise, wenn die inländischen Kapazitäten wieder ausgelastet sind, werden die Unternehmen eventuell wieder vermehrt versuchen, Kosteneinsparpotenziale im Ausland zu realisieren. Zu hoffen bleibt, dass sie die Lehren aus zu risikoreichen, rein kostengetriebenen Verlagerungen der Vergangenheit gezogen haben, bei denen wesentliche Wettbewerbsfaktoren wie Qualität und Flexibilität nicht ausreichend beachtet wurden. ■

# Arbeiten trotz Hartz IV?

*Dr. Klaus Schrader*

*Stellvertretender Leiter des Zentrums Wirtschaftspolitik am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel*

Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich entschieden, dass die Regelleistungen im Rahmen des Hartz-IV-Gesetzes nicht verfassungskonform sind. Das Urteil hat die Diskussion über die Frage nach der sozialen Grundsicherung in Deutschland neu entfacht. Mit dem Hinweis auf die eingeschränkte soziale Teilhabe der Betroffenen wurden höhere Regelsätze gefordert. Gleichzeitig wurde die Frage aufgeworfen, wie hoch die Grundsicherung sein darf, damit sich Arbeit lohnt.

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht die Höhe der Regelleistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II – sogenannte Hartz-IV-Leistungen – keineswegs als verfassungswidrig eingestuft. Auch das Statistikmodell der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das der Bemessung der Regelsätze zugrunde liegt, wird als vertretbar bezeichnet. Dennoch genügen die Regelleistungen für Erwachsene und Kinder nicht dem von der Verfassung garantierten Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Das Gericht beanstandet, dass die Ableitung der Regelsätze aus der EVS nicht ausreichend empirisch fundiert ist, und spricht sogar von „Schätzungen ins Blaue hinein“. Über die Ermittlung der Kinderregelsätze wird nicht weniger hart geurteilt, da sie auf den beanstandeten Regelsätzen für Erwachsene basieren und keinen kinderspezifischen Bedarf berücksichtigen. Ebenso wird die laufende Fortschreibung der Sätze mit dem aktuellen Rentenwert als sachwidrig verworfen.

Die Konsequenzen des Urteils für den Gesetzgeber lassen sich in einem Arbeitsauftrag zusammenfassen: Wenn die Regelleistungen weiterhin als Pauschalbeträge gezahlt werden sollen, müssen sie für Erwachsene wie für Kinder empirisch begründet werden. Den Hilfebedürftigen soll es möglich sein, durch Anpassung ihres Verbrauchsverhaltens ihren individuellen Bedarf im Rahmen des Festbetrags zu decken. Für Fälle, in denen ein ständiger besonderer Bedarf vorliegt, ist eine eng begrenzte Härtefallregelung vorzusehen.

## *Die Hartz-IV-Bilanz fällt zwiespältig aus*

Unerwünschte Nebenwirkungen ergäben sich, wenn die Regelsätze erhöht würden: Wird der Abstand zwischen dem Arbeitslosengeld (ALG) II

und dem erzielbaren Nettolohn geringer, sinkt die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme; der Kreis derer mit Anspruch auf Aufstockung des Lohns durch staatliche Transfers (Ein-Euro-Jobs) würde zunehmen; Geringverdiener könnten am Sinn einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zweifeln; die Politik wäre stärker gefordert, Grundsicherung und Arbeitsanreize miteinander in Einklang zu bringen. Zweifelhaft ist, ob es der Politik in den vergangenen fünf Jahren überhaupt gelungen ist, diesen Einklang herzustellen, obwohl das dem Leitgedanken der Hartz-IV-Reform entsprochen hätte: Nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ sollten motivierte Leistungsbezieher unter eigener Mitwirkung rasch in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert werden. Das ALG II sollte nur vorübergehend das sozioökonomische Existenzminimum sichern.

Nach fünf Jahren Hartz IV fällt die Bilanz zwiespältig aus: In der Aufschwungphase der Jahre 2005 bis 2008 ist die „Hartz-IV-Arbeitslosigkeit“ zurückgegangen. Doch während die Zahl der Arbeitslosengeld-I-Bezieher um die Hälfte sank, war der Rückgang im Hartz-IV-Bereich mit weniger als 20 Prozent wesentlich verhaltener. Die „Hartz-IV-Arbeitslosenquote“ blieb mit 5,4 Prozent im Jahr 2008 relativ hoch. Sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland stieg der Anteil der Hartz-IV-Arbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit auf rund 70 Prozent an. Dabei war die Quote im Osten mit über neun Prozent mehr als doppelt so hoch wie im Westen. Dieses Bild erscheint auch nicht dadurch freundlicher, dass im Jahr 2009 trotz Wirtschaftskrise die Hartz-IV-Arbeitslosigkeit stagnierte: Der Bestand blieb bei fast 2,23 Millionen Arbeitslosen. Auch hier zeigten sich die Wirkungen der Kurzarbeiterregelung.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Hartz-IV-Bereich ist zudem mehr als doppelt so lang wie bei der ALG-I-Arbeitslosigkeit, und die Fluktuation bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist zurückgegangen. Eine detaillierte Analyse für die Jahre 2005 bis 2007 zeigt, dass die Zahl derjenigen, die ganzjährig Leistungen bezogen, bei insgesamt sinkenden Fallzahlen mit etwa 3,9 Millionen konstant blieb – das waren 74 Prozent der fast 5,3 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im letzten Beobachtungsjahr. Alleinerziehende sowie Paare mit Kindern wiesen die höchsten Verbleiberaten auf.<sup>1</sup> Das Verlassen der Grundsicherung fällt offensichtlich schwer.

### *Größere Lohnabstände durch Qualifizierung*

Eine Ursache für die unzureichende Aktivierung von ALG-II-Beziehern könnten zu geringe Abstände zwischen dem erzielbaren Nettolohn und der ALG-II-Zahlung sein. Analysen zeigen, dass Fehlansätze zur Arbeitsaufnahme bestehen, wenn die Lohnabstände zu gering sind.<sup>2</sup> Die Höhe des relativen Lohnabstands hängt zum einen stark von den Haushaltsmerkmalen ab: Alleinerziehende sowie verheiratete Alleinverdiener mit Kindern haben häufig geringe finanzielle Anreize, ihre Arbeitslosigkeit zu beenden; hingegen sind die Lohnabstände bei Verheirateten mit einem erwerbstätigen Partner so groß, dass das ALG II keine reizvolle Einkommensalternative darstellt (Tabelle 1).

Zum anderen hängt die Höhe des Lohnabstands vom Erwerbsprofil und vom Geschlecht ab: Der potenzielle Arbeitslohn und damit der Lohnabstand ist gering, wenn die Qualifikation des Leistungsempfängers gering ist, sein potenzieller Arbeitsplatz in Ostdeutschland liegt, der potenzielle Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor angesiedelt ist oder der ALG-II-Bezieher weiblich ist. Ein hoch qualifizierter Alleinstehender hat große finanzielle Anreize, eine Arbeit aufzunehmen, da er als Bezieher von ALG II seinen Lebensstandard stark einschränken muss. Die größten Probleme bestehen dagegen, wenn die Merkmale „geringe Quali-

fikation“, „Alleinverdiener“ und „Kinder“ zusammentreffen. Hier sollte die Wirtschaftspolitik also ansetzen.

Der Lohnabstand steigt, wenn der potenzielle Erwerbslohn eines gering qualifizierten ALG-II-Beziehers durch Qualifizierungsmaßnahmen angehoben wird. Doch sollte die Qualifizierung „marktgerecht“ sein. ALG-II-Bezieher werden bereits über eine große Zahl von Programmen der Bundesagentur für Arbeit qualifiziert, doch häufig zeigt sich, dass die Qualifikationen am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt werden. Um dies zu vermeiden, sollte die Qualifizierung „on the job“ erfolgen und sich an den Anforderungen eines konkreten Arbeitsplatzes orientieren. Dafür geeignet wären sogenannte Einstellungsgutscheine, die Langzeitarbeitslosen übertragen werden und befristete Lohnzuschüsse für Arbeitgeber darstellen. Der Gutscheinwert sollte mit der auf die Arbeitslosigkeit folgenden Beschäftigungsdauer kontinuierlich sinken, da bei neu eingestellten Langzeitarbeitslosen mit zunehmender Beschäftigungsdauer oft die Produktivität und die Arbeitsmotivation erheblich steigen.<sup>3</sup>

Hinzukommen muss allerdings die Bereitschaft der Arbeitslosen, eine Beschäftigung auch außerhalb des akzeptablen Pendelbereichs anzunehmen. Dies könnte ebenfalls ein Verharren in Arbeitslosigkeit verhindern helfen. Nach den geltenden Bestimmungen muss die Abwanderung in eine andere Arbeitsmarktregion zumutbar sein und insbesondere familiäre Bindungen berücksichtigen. Ein offensiver Umgang mit dem bereits vorhandenen Instrument der Mobilitätshilfe – das sind Beihilfen zu Reisekosten, Fahrtkosten, Trennungskosten und Umzugskosten – könnte helfen, den Aufwand eines Arbeits- bzw. Wohnortwechsels zu senken. Entscheidend für die Bereitschaft zur Wanderung dürfte allerdings die Höhe des erzielbaren Erwerbslohns sein; Mobilitätshilfen können nur als Entscheidungshilfe dienen.

### *Vereinbarkeit von Arbeit und Familie*

Haushalte mit Kindern stehen vor dem Problem, eine Erwerbstätigkeit mit der Betreuung des Nachwuchses in Einklang zu bringen. Insbesondere Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren dürften die Erwerbstätigkeit von ALG-II-Bezie-

1 Vgl. Tobias Graf/Helmuth Rudolph, Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, IAB-Kurzbericht 5/2009, Nürnberg 2009; Torsten Lietzmann, Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben, IAB-Kurzbericht 12/2009, Nürnberg 2009.

2 Vgl. Alfred Boss/Björn Christensen/Klaus Schrader, Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?, Kieler Diskussionsbeiträge 421, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2005; dieselben, Die Hartz-IV-Fälle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, Kieler Diskussionsbeiträge 474/475, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2010.

3 Vgl. Alfred Boss/Alessio J. G. Brown/Christian Merkl/Dennis Snower, Einstellungsgutscheine: Effektivität und Umsetzung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 42 (3), 2009.

## Lohnabstände

Einkünfte aus Arbeitslosengeld II und einem 400-Euro-Job im Verhältnis zu einem regulären Arbeitseinkommen 2009

Alleinerziehend, zwei Kinder	92 %
Verheiratet, zwei Kinder, Partner nicht erwerbstätig	81 %
Alleinstehend, 30 Jahre, weiblich	66 %
Verheiratet, keine Kinder, Partner nicht erwerbstätig	63 %
Alleinstehend, 45 Jahre, weiblich	61 %
Alleinstehend, 30 Jahre, männlich	61 %
Alleinstehend, 45 Jahre, männlich	51 %
Verheiratet, zwei Kinder, Partner erwerbstätig	36 %
Verheiratet, keine Kinder, Partner erwerbstätig	12 %

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Tabelle 1

hern mit Kindern fördern. Aufgrund des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz wurde bereits ein Ausbau der staatlichen Betreuungsinfrastuktur angestoßen. Doch sollte die Bereitstellung von Betreuungsangeboten nicht als exklusive staatliche Aufgabe angesehen werden. Unternehmen ziehen aus einer besseren Vereinbarkeit von Arbeit und Familie ebenfalls ihre Vorteile: Insbesondere Kosten der Wiedereingliederung, Vertretung oder Fluktuation können eingespart, und wertvolle Arbeitskräfte können gehalten werden. Investitionen in eine betriebliche Kinderbetreuung rechnen sich unter diesen Gesichtspunkten.

Für Geringverdiener ist allerdings nicht nur die Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten, sondern auch die daraus resultierende finanzielle Belastung von Bedeutung. Das Lohnabstandsgebot ist für Haushalte mit Kindern dahingehend zu erweitern, dass das verfügbare Einkommen nach Abzug der Betreuungskosten zumindest nicht niedriger als eine ALG-II-Zahlung sein sollte. Entsprechend würde eine Einkommensstaffel oder die Befreiung von Gebühren für kommunale Betreuungseinrichtungen den Lohnabstand und damit die Attraktivität der Arbeitsaufnahme erhöhen. Gleiches gilt für kostenlose Betreuungsangebote in Unternehmen, die wie ein zusätzlicher Lohnbestandteil wirken. Staatliche Hilfen bei den Kosten der Kinderbetreuung könnten in Form von einkommensabhängigen Gutscheinen gewährt werden, die bei den Kinderbetreuungseinrichtungen einlösbar sind.

### *Vorsicht bei fiskalischen Anreizen*

Die fehlende Motivation aufgrund zu geringer Lohnabstände könnte prinzipiell durch ergänzen-

de Transferzahlungen geschaffen werden. Dabei sollte allerdings vermieden werden, dass sich die Ausübung einer gering bezahlten Tätigkeit, der Aufstieg in der Lohnhierarchie und die Vermögensbildung nicht mehr lohnen. Dies setzt voraus, dass Bedürftigkeit nach den Kriterien des SGB II keine Anspruchsvoraussetzung ist und dass keine Anspruchsgrenzen gezogen werden, die zu einem geringeren verfügbaren Haushaltseinkommen bei steigendem Arbeitseinkommen führen. Auch muss der fiskalische Arbeitsanreiz für die öffentlichen Haushalte finanzierbar bleiben.

Großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG-II-Bezieher könnten vor dem Hintergrund des deutschen Steuerrechts teuer werden. Die Bereitschaft zu arbeiten wird maßgeblich von den Grenzsteuersätzen beeinflusst. Wenn die Transferentzugsrate für die Leistungsempfänger deutlich gesenkt würde, verbliebe den arbeitenden Leistungsempfängern ein höheres Einkommen aus Transfer und Hinzuverdienst. Auf diese Weise stiegen aber die Ausgaben für die bisherigen Leistungsempfänger stark an, da die Summe der erhaltenen Transfers sinken würde. Zudem erhielten viele zusätzliche Beschäftigte Anspruch auf ALG II, deren Einkommen bisher zu hoch für eine Transferzahlung war. Denn bei einer niedrigeren Transferentzugsrate steigt auch die Einkommenschwelle, ab der ein ALG-II-Anspruch erlischt. Dieser Effekt ließe sich nur vermeiden, wenn das den

4 Siehe entsprechende Vorschläge in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03; Hans-Werner Sinn et al., Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 55 (9), München 2002.

Arbeitsfähigen bei Nichterwerbstätigkeit gewährte Transfereinkommen reduziert würde.<sup>4</sup>

Alternativ können gezielt Haushalte mit Kindern besser gestellt werden. Nach den Hartz-IV-Regelungen erhalten Kinder einen eigenen Regelsatz, während die Höhe des Erwerbseinkommens weitgehend unabhängig von der Kinderzahl ist. Bei den Erwerbstätigen erhöht nur das Kindergeld den Nettolohn und zugleich den Lohnabstand, da es mit einer ALG-II-Zahlung verrechnet wird. Von einem höheren Kindergeld, etwa in Höhe des mittleren ALG-II-Regelsatzes für Kinder (251 Euro), würde die Bereitschaft zur Ausübung einer regulären Arbeit erhöht, denn der Lohnabstand würde steigen. Allerdings würde dies die öffentlichen Haushalte zusätzlich mit rund 13 Milliarden Euro belasten.

Ungeeignet erscheint hingegen das Instrument des „Kinderzuschlags“. Abweichend vom Kindergeld haben nur Eltern einen Anspruch, die aufgrund der Kinder ALG II beziehen würden und bedürftig sind. Damit würden Ersparnisse die Bedürftigkeit infrage stellen, und der berufliche Aufstieg, der mit einem steigenden Einkommen verbunden wäre, könnte zu einer Überschreitung der Anspruchsgrenze führen. Gleiches gilt für das Wohngeld, das ebenfalls Bedürftigkeit voraussetzt. Entsprechend drohen „Umkippeffekte“ beim Nettoeinkommen, wenn aufgrund höherwertiger Arbeitsleistungen das Bruttoeinkommen steigt und gleichzeitig Transfers entzogen werden.<sup>5</sup> Leistung würde sich nicht lohnen.

### *Kürzungen und Sanktionen*

Ein weiterer Ansatz zur Motivation von ALG-II-Beziehern besteht in einem Anziehen der „Daumenschrauben“ mit dem Ziel einer geringeren Attraktivität der Grundsicherung. So ist auf den ersten Blick eine Kürzung der Grundsicherung der einfachste Weg, die Lohnabstände zu erhöhen. Dieser Politikoption steht jedoch das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes entgegen: Eine Kürzung der Regelsätze wäre kaum vereinbar mit der grundgesetzlichen Garantie des Existenzminimums und der gesellschaftlichen Teilhabe. Eine Kürzung erscheint nur möglich, wenn gleichzeitig über Arbeitsleistungen der Kürzungsbetrag zurückfließen

kann. Dabei ist zu bedenken, dass Arbeitsgelegenheiten, die der Staat anzubieten oder zu vermitteln hätte, reguläre Arbeitsplätze nicht gefährden dürfen. Hier scheinen bereits durch die Ein-Euro-Jobs Grenzen erreicht, wenn nicht überschritten zu sein.

Hingegen wäre es auch vor dem Hintergrund des Urteils verfassungskonform, die Regelsätze zu senken, aber gleichzeitig über Mehrbedarfzuschläge einen erhöhten individuellen Bedarf – etwa durch Alter, Krankheit oder Kinderreichtum bedingt – zu berücksichtigen. Der Vorteil dieses Zuschlagsystems besteht in einer maßgeschneiderten Grundsicherung, die dem Sozialstaatsgebot genügt. Nachteilig wirken sich allerdings hoher bürokratischer Aufwand und gegebenenfalls nicht ausreichend große Lohnabstände aus. Das zumindest sind die Lehren aus der früheren Sozialhilfe.

Alternativ können sich die Regelsätze an der regionalen Kaufkraft und damit am regionalen Lohngefüge orientieren. Ähnliches gilt bereits bei der Erstattung von Miete und Heizungskosten. Dadurch ließen sich regional kritische Lohnabstände vermeiden, das Lohnabstandsgebot wäre besser einzuhalten. Allerdings müssten unerwünschte Urbanisierungseffekte durch hohe, an der städtischen Kaufkraft orientierte Regelsätze vermieden werden. Die Lebenshaltungskosten in städtischen Regionen sind in vielen Bereichen aufgrund intensiveren Wettbewerbs niedriger als auf dem Land. Die gesellschaftliche Teilhabe dürfte sich nicht an den größeren Möglichkeiten einer Stadt orientieren. Ein geeigneter Warenkorb müsste verhindern, dass durch verzerrte Hartz-IV-Sätze die Anziehungskraft der Städte unverhältnismäßig steigt.

Des Weiteren kann die Attraktivität der Grundsicherung durch schärfere Sanktionen gemindert werden. Um ein Verharren im Hartz-IV-Bereich zu verhindern, sollten Arbeitslosen, die nicht kooperationsbereit sind und Aktivierungsangebote ablehnen, die ALG-II-Zahlungen gekürzt werden. Die Sanktionen müssten spürbar und durchsetzbar sein und damit abschreckend wirken. Gemessen an diesen Kriterien scheinen die vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten hart genug zu sein, doch unterhöhlen langwierige Widerspruchs- und Gerichtsverfahren ihre Wirksamkeit. Daher ist weniger eine Verschärfung erforderlich, sondern vielmehr eine bessere Durchsetzung des Sanktionsinstrumentariums. Wenn dies gelingen würde, wären Sanktionen eine sinnvolle Ergänzung zu Maßnahmen, die die Bereitschaft zur Beschäfti-

<sup>5</sup> Vgl. Wolfgang Meister, Neuer Kindergeldzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen, ifo Schnelldienst 62 (16), München 2009, Seiten 19–31.

## „ALG-II-Stundenlöhne“

Bei einer unterstellten 40-Stunden-Woche entsprechen Leistungen aus ALG II einem Stundenlohn von ...

	ohne 400-Euro-Job	mit 400-Euro-Job
Alleinerziehend, zwei Kinder	8,62 €	9,54 €
Verheiratet, zwei Kinder, Partner nicht erwerbstätig	10,00 €	10,92 €
Verheiratet, keine Kinder, Partner nicht erwerbstätig	6,16 €	7,08 €
Alleinstehend	4,06 €	4,97 €
Verheiratet, zwei Kinder, Partner erwerbstätig	3,02 €	3,94 €
Verheiratet, keine Kinder, Partner erwerbstätig	0,16 €	1,08 €

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Tabelle 2

gungsaufnahme und die Arbeitsfähigkeit erhöhen, mehr aber auch nicht.

### Schädliche Mindestlöhne

Häufig werden Mindestlöhne als Mittel zur Verringerung von Lohnabständen vorgeschlagen. Das Rezept scheint einfach: Man erhöhe die Löhne von gering Qualifizierten über einen staatlichen Mindestlohn und Sorge damit für höhere Abstände zwischen potenziellem Arbeitslohn und ALG-II-Zahlung. Dabei wird jedoch übersehen, dass bei Mindestlöhnen, die den Wert der Arbeit übersteigen, weniger Arbeitskräfte nachgefragt werden: Die Arbeitgeber greifen zu Instrumenten der Rationalisierung oder Jobverlagerung. Zudem können die Verbraucher einer Kostenüberwälzung auf die Endverbraucherpreise durch verstärkte Eigenleistung, Konsumverzicht oder Schwarzarbeit ausweichen. Mehr Arbeitslosigkeit wäre die Folge.

Hinzu kommt: Durch das ALG II und andere Leistungen im Rahmen der Grundsicherung existieren de facto staatliche Lohnuntergrenzen. Die Höhe variiert mit der Haushaltsstruktur, sodass auch die Eintrittsschwellen zum Arbeitsmarkt unterschiedlich hoch sind. Haushalte mit Kindern können Leistungen aus ALG II beziehen, die einem Stundenlohn von 8,50 Euro und mehr gleichkommen, je nach Kinderzahl und Zuverdienst kann dieser Stundenlohn die Zehn-Euro-Schwelle überschreiten (Tabelle 2). Entsprechend hoch ist der Lohn, ab dem sich eine Arbeitsaufnahme lohnt. Hingegen beträgt am anderen Ende der Skala der ALG-II-Stundenlohn für Haushalte ohne Kinder, aber mit einem erwerbstätigen Partner weniger als 20 Cent, sodass die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme bei einem außerordentlich niedrigen Lohn ge-

geben ist. Ein einheitlicher staatlicher Mindestlohn wäre daher zu hoch oder zu niedrig, angemessene Lohnabstände sind nicht herstellbar.

### Wirtschaftspolitische Prioritäten

In den Vordergrund der Sozialstaatsdiskussion sollte der Leitgedanke der Hartz-IV-Reform rücken: Langzeitarbeitslosen möglichst rasch die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt zu ebnen. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige sollte ein größerer Personenkreis die Chance auf einen Ausstieg aus dem Transfersystem erhalten. Daher stimmt bedenklich, wenn jetzt dem Kern der Langzeitarbeitslosen die Arbeitsfähigkeit abgesprochen und eine Daueralimentierung als unvermeidlich dargestellt wird. Statt eine größere Zahl von Arbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückzubringen, würde bei diesem Ansatz die Zahl dauerhafter Sozialfälle weiter steigen – die Hartz-IV-Reform würde in ihr Gegenteil verkehrt.

Die deutsche Volkswirtschaft kann es sich auf Dauer nicht leisten, über zwei Millionen Arbeitslose als nicht beschäftigungsfähig zu behandeln. Aus der Sozialstaatsdiskussion sollten politische Weichenstellungen resultieren, die eine reguläre Arbeit attraktiver erscheinen lassen als das Verharren in Hartz IV. Die Rendite einer solchen Politik der konsequenten Aktivierung und gezielten Hilfen würde in einer auf Dauer geringeren Inanspruchnahme der Grundsicherung und anderer Transferleistungen bestehen. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik müssten wieder als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden und nicht als Hebel für eine dauerhafte staatliche Rundumversorgung missverstanden werden. ■



## 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. Federico Foders  
Dr. habil. Lüder Gerken  
Robert Grundke  
PD Dr. Marcus Höreth  
Dr. Steffen Kinkel  
Prof. Dr. Wolfgang Klenner  
Prof. Dr. Rolf J. Langhammer  
Prof. Dr. Dirk Meyer  
Dr. Philip Plickert  
Dr. Klaus Schrader  
Prof. Dr. Henrik Uterwedde  
Jan S. Voßwinkel  
Prof. Dr. Harald von Witzke

### Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

### Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

### Vertrieb

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

### ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 124 – Juni 2010. 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.

*Simipusau*