



4 2010

63. Jg., 7.–8. KW, 26. Februar 2010

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Charles B. Blankart und Erik R. Fasten, Jörn Axel Kämmerer und Hans-Bernd Schäfer, Jörg Asmussen, Christian Tietje, Michael Kühl und Renate Ohr

- Explodierende Staatsschulden, drohende Staatsbankrotte: Was kommt auf uns zu?

Forschungsergebnisse

Marc Piopiunik und Ludger Wößmann

- Volkswirtschaftliche Folgekosten unzureichender Bildung

Daten und Prognosen

Nick Hoffmann und Anja Rohwer

- DICE: Institutionelle Regelungen im internationalen Vergleich

Manfred Schöpe

- Gesamtwirtschaftliche Effekte der Förderung von Biodiesel

Im Blickpunkt

Christian Breuer und Matthias Müller

- Staatsverschuldung in Europa: Status quo

Marc Gronwald, Janina Ketterer und Jana Lippelt

- Kurz zum Klima: Klimaschutz im Accord

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Explodierende Staatsschulden, drohende Staatsbankrotte: Was kommt auf uns zu?

3

Seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist weltweit ein enormer Anstieg staatlicher Defizite und Schuldenstände zu beobachten. Was bedeutet die Entwicklung für die Europäische Währungsunion? *Charles B. Blankart* und *Erik R. Fasten*, Humboldt-Universität zu Berlin, finden es wünschenswert, »vom Nichtauslösungsartikel auszugehen und diesen mit einem Verfahren wie dem des Eurostabilitätspaktes zu verbinden. Die Mitgliedstaaten sagen Hilfe zur Restrukturierung zu. Aber wenn dies alles nichts fruchtet, so steht am Ende ... nicht die Auslösung, sondern der Staatsbankrott«. *Jörn Axel Kämmerer* und *Hans-Bernd Schäfer*, Bucerius Law School, Hochschule für Rechtswissenschaft, Hamburg, sehen die Europäische Union vor einem äußerst schmalen Grat. Die EU dürfe das Bail-out-Verbot nicht zum Schaden des Euro in einer Weise aufweichen, dass »die Ausnahme zur Regel« werde. Aber sie könne auch nicht untätig bleiben, da die Gefährdung des Gesamtsystems durch Turbulenzen, die erwachsen, wenn einem Staat die Unterstützung verweigert wird, im Bereich des Möglichen liege. *Jörg Asmussen*, Bundesministerium der Finanzen, unterstreicht, dass sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt als fiskalpolitisches Koordinierungsinstrument bewährt habe. In der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde einerseits die in dem Pakt angelegte Flexibilität genutzt, um angemessene fiskalpolitische Antworten zu ermöglichen. Auf der anderen Seite werden jetzt die Regeln wieder restriktiver angewandt. Dies bedeute, dass alle Mitgliedstaaten ihre Haushalts- und/oder Strukturprobleme aus eigener Kraft in den Griff bekommen müssen. Für *Christian Tietje*, Universität Halle-Wittenberg, bleibt es zunächst immer bei der Selbstverantwortung der Staaten der Eurogruppe für ihre Wirtschaftspolitik, finanzielle Solidaritätsmaßnahmen müssen die *Ultima Ratio* im Euroraum bleiben. *Michael Kühl* und *Renate Ohr*, Universität Göttingen, sind der Meinung, dass hochverschuldete Länder, wie z.B. Griechenland, selbst einen Weg finden müssen, ohne finanzielle Unterstützung der Partnerländer ihre Staatsfinanzen zu konsolidieren.

Forschungsergebnisse

Volkswirtschaftliche Folgekosten unzureichender Bildung: Eine makroökonomische Projektion

24

Marc Piopiunik und Ludger Wößmann

Wie die PISA-Studien belegen, zählt in Deutschland etwa jeder fünfte Jugendliche zur Gruppe der »Risikoschüler«, die nur unzureichende Bildung erhält. In einer aktuellen Studie, die das ifo Institut im Auftrag der Bertelsmann Stiftung verfasst hat, wurden die daraus erwachsenden volkswirtschaftlichen Folgekosten berechnet. Die Folgekosten unzureichender Bildung belaufen sich über den Lebenszeitraum der heute geborenen Kinder auf rund 2,8 Billionen € – mehr als das gesamte derzeitige deutsche Bruttoinlandsprodukt von 2,5 Billionen €. Das gewaltige Ausmaß dieser Projektionsergebnisse verdeutlicht die Dringlichkeit des Reformbedarfs im deutschen Bildungssystem.

Daten und Prognosen

DICE – eine Datenbank von institutionellen Regelungen im internationalen Vergleich

Nick Hoffmann und Anja Rohwer

31

Regulierungen der öffentlichen Hand werden immer mehr zum entscheidenden Standortfaktor für Investitionen und wirtschaftliches Wachstum. Dem Defizit an vergleichbaren und analytisch konzipierten Informationen zu den institutionellen Regu-

lierungen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten wollte das ifo Institut durch den stufenweisen Auf- und Ausbau einer Datenbank begegnen. Seit dem Jahr 2001 werden zahlreiche Informationen gesammelt, aufbereitet – als Tabellen, Graphiken oder Kurzberichte – und dem Nutzer über das Internet unentgeltlich in der Datenbank DICE (Database for Institutional Comparisons in Europe) zur Verfügung gestellt. Gegenwärtig umfasst DICE über 2 200 Einträge zu ca. 8 000 Variablen. Rückmeldungen zeigen, dass die Strategie bislang erfolgreich war.

Gesamtwirtschaftliche Effekte der Förderung von Biodiesel

40

Manfred Schöpe

Das Energiesteuergesetz von 2006 führte eine Besteuerung von Biodiesel als Reinkraftstoff ein, die von Jahr zu Jahr angehoben werden sollte. Mit einer derzeit gültigen Besteuerung von 18,6 Cent/Liter ist ein kostendeckender Absatz nicht mehr gewährleistet, so dass die Märkte weitgehend weggebrochen und bestehende Produktionskapazitäten nicht mehr ausgelastet sind. Die aktuelle politische Diskussion bewegt sich um die Problematik einer wirtschaftlich angemessenen Besteuerung. Der vorliegende Beitrag behandelt in diesem Kontext die Frage, inwieweit die von der Wertschöpfungskette »Biodiesel« erbrachte volkswirtschaftliche Leistung dazu beiträgt, die Steuermindereinnahmen auszugleichen.

Im Blickpunkt

Staatsverschuldung in Europa: Status quo

49

Christian Breuer und Matthias Müller

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in den Jahren 2008 und 2009 die staatlichen Budgetdefizite in vielen Ländern Europas anschwellen lassen. Infolge der staatlichen Rettungsmaßnahmen im Bankensektor sind neben den automatischen Budgetwirkungen zudem weitere Belastungen auf viele Staaten Europas zugekommen, die den Schuldenstand erhöht haben. Der Beitrag zeigt die Schuldenstandsquoten für 28 europäische Länder im dritten Quartal 2009.

Kurz zum Klima: Klimaschutz im Accord

53

Marc Gronwald, Janina Ketterer und Jana Lippelt

Am Ende des Klimagipfels in Kopenhagen, der Anfang Dezember des vergangenen Jahres stattfand, stand lediglich der so genannte »Copenhagen Accord«, da sich die Teilnehmer nicht auf einen völkerrechtlich bindenden Vertrag einigen konnten. Vereinbart wurde, dass die Länder bis zum 31. Januar 2010 ihre Klimaziele für das Jahr 2020 beim UN-Klimasekretariat vorlegen sollen. Nach Ablauf der Frist zeigt sich, dass die Länder sehr inhomogene Klimaziele angekündigt haben, dass wichtige Emittenten keine absoluten Reduktionsziele nennen und dass die Reduktionsziele vieler Länder nur sehr moderat sind. Vor diesem Hintergrund kann der Copenhagen Accord nicht als besonderer Erfolg gefeiert werden.

Mitteilung des Instituts

Die 61. Jahresversammlung des ifo Instituts findet am Mittwoch, den 23. Juni 2010, in der Großen Aula der Ludwig-Maximilians-Universität München statt. Als Gastredner wird Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen, erwartet. Im Anschluss daran wird eine Expertenrunde über »Haushaltskonsolidierung und Steuerreform« diskutieren. Die Tagesordnung wird rechtzeitig bekannt gegeben.

Seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist ein weltweit enormer Anstieg staatlicher Defizite und Schuldenstände zu beobachten. Im Euroraum sind die staatlichen Schulden zwischen Anfang 2008 und dem dritten Quartal 2009 auf 77,6% des BIP gestiegen. Das Niveau der Staatsverschuldung ist in Griechenland, Italien und Belgien besonders hoch. Was bedeutet die Entwicklung für die Europäische Währungsunion?

Staatsbankrotte: Macht oder ökonomisches Gesetz?

Regierungen, die über ihre Verhältnisse haushalten, geht irgendwann das Geld aus. Sie unterliegen Kreditrationierung, ähnlich einem privaten Unternehmen. Doch Politiker versuchen sich dem Marktmechanismus zu entziehen und rechtfertigen diesen Schritt mit dem so genannten »Primat der Politik«. ¹ Irgendwo muss Schluss sein mit dem Markt, sagen sie. Doch schon vor hundert Jahren schrieb der österreichische Nationalökonom Eugen von Böhm-Bawerk in seiner berühmten Streitschrift »Macht oder ökonomisches Gesetz?« (1914), Macht könne sich eine Zeit lang behaupten, letztlich aber setze sich das ökonomische Gesetz durch.

Auch in der Europäischen Union versuchen Politiker, die Ökonomie zu verdrängen. Institutionen, die wie der Euro-Stabilitätspakt dazu geschaffen wurden, die Regierungen zur nachhaltigen Haushaltspolitik anzuhalten, werden um politischer Vorteile willen geopfert. Statt strikte Selbstverantwortung zu üben, verlässt sich jeder darauf, dass ihm im Notfall die anderen helfen werden. All das leistet einer riskanten Haushaltsführung Vorschub, und wenn es dann wirklich zu Finanzproblemen kommt, fällt nicht nur ein Staat, sondern, weil sich jeder auf jeden verlassen hat, zieht jeder den anderen mit sich, so dass am Ende die ganze Union in eine Finanzkrise gerät.

Das war nicht immer so. Im folgenden Teil dieses Aufsatzes wird dargelegt, dass der Staatsbankrott im Modell des »klassischen souveränen Staates«² dem ökonomischen Gesetz zufolge nach einem schematisch nachvollziehbaren Verfahren abließ, aus dem sich ein leidlich funktionsfähiger Selbstheilungsmechanismus herausbildete. Im Anschluss wird dargelegt, warum dieser Mechanismus in einem Staatenverbund wie der Europäischen Union paralytisch wird, weshalb der Niedergang vertieft und die Kosten erhöht werden, ohne dass letztlich dem ökonomischen Gesetz entkommen werden könnte. Daher wird im abschließenden Abschnitt darauf eingegangen, wie der Konkursmechanismus im Rahmen der Europäischen Union verbessert werden könnte, so dass Krisen begrenzt bleiben und sich nicht auf die ganze EU ausdehnen.

Staatsbankrott im »klassischen souveränen Staat«

Im »klassischen souveränen Staat« kann ein Staatsbankrott grob in einen Ablauf von sieben Schritten aufgeteilt werden.

1. Regierungen haben hochfliegende Pläne, die sie aus Steuermitteln nicht finanzieren können oder wollen.
2. Um die Mittelbeschränkung zu überwinden, nehmen sie Kredite auf, und weil diese ihren Plänen auch in der Folge nicht genügen, werden die Schulden nicht zurückbezahlt, sondern durch immer neue Schulden aufgestockt.



Charles B. Blankart*



Erik R. Fasten**

* Prof. Dr. Charles B. Blankart ist Leiter des Instituts für Öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin.

** Erik R. Fasten ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin.

¹ In Deutschland beispielsweise gilt: »Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Bundes oder eines Landes« (Art. 12 Abs. 1 InsO).

² Hierunter sind die europäischen Nationalstaaten des 16. bis Mitte des 20. Jahrhunderts und heute auch viele Entwicklungsländer sowie große Industriestaaten zu verstehen.

3. Mit zunehmender Verschuldung reicht der Primärhaushaltsüberschuss aus Steuern minus reinen Staatsausgaben (außerhalb des Schuldendienstes) nicht mehr aus, um die Zinszahlungen zu decken.³
4. Daher müssen die Zinsen aus Neuverschuldung finanziert werden. Es entsteht ein so genanntes Ponzi-Spiel, genannt nach dem italienischen Finanzjongleur Charles Ponzi, der in den 1920er Jahren seinen Kunden hohe Renditen versprach, diese aber nicht aus Erträgen, sondern aus neuen Schulden finanzierte.
5. Sobald die Gläubiger das Ende des Ponzi-Spiels der Staatsverschuldung erkennen, sind sie nicht mehr bereit, dem verschuldeten Staat weitere Kredite zu gewähren. Die Angebotskurve nach Krediten wird völlig zinsunelastisch. Sie steigt senkrecht an, ja sie kann sich sogar rückwärts neigen, wenn die Gläubiger dem Staat die Neuauflage bestehender Kredite verweigern. Es kommt zur Kreditrationierung.
6. Um den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, gibt der klassische souveräne Staat, der auch das Geldangebot beherrscht, Papiergeld zu pari gegenüber der bisherigen, z.B. gold- oder devisengebundenen Währung aus. Faktisch gibt es dann zwei Währungen: Devisen bzw. Gold einerseits und Papiergeld andererseits. Dies kann zunächst gut gehen. Doch bei weiterer Geldmengenerhöhung tendiert das Papiergeld, an Wert gegenüber der gold- oder devisengebundenen Währung zu verlieren. Hält die Regierung aber dennoch an der Parität fest, so wird das seit dem Altertum bekannte und nach dem Berater der englischen Königin Elisabeth I, Sir Thomas Gresham (1519–1579), benannte Greshamsche Gesetz wirksam. Die Menschen versuchen, mit dem Papiergeld ihre Transaktionen zu tätigen und Gold und Devisen zurückzuhalten, so dass, wie Gresham voraussagt, das schlechte das gute Geld verdrängt. Als Folge steigen die Preise, und das Problem der hohen Staatsschuld wird teilweise durch Inflation gelöst.
7. Damit ist der Prozess aber nicht zu Ende. Vielmehr hat Peter Bernholz (2003; 2005) in umfassenden historischen Studien über Staatsbankrotte herausgefunden, dass nach der Verdrängung alles guten Geldes das so genannte Thierssche Gesetz (nach dem französischen Politiker und Historiker Adolphe Thiers 1826) eintritt, nach welchem nunmehr das gute das schlechte Geld verdrängt, weil dieses von niemandem mehr angenommen wird: »Finally the bad money will be driven out of circulation, and the unstable money become worthless.« (Bernholz 2003, 61). Dem Staat bleibt dann nur der Staatsbankrott, und die Gläubiger werden an den Kosten der Schuldenkrise beteiligt.

Nach diesem Muster gibt es also in souveränen Staaten eine Art »unsichtbare Hand«, der die Regierungen in ihrer Haus-

haltungspolitik unabhängig von ihrem Regierungssystem – seien es Monarchien oder demokratische Parteienherrschaften – nicht entgehen können. Es gilt Eugen von Böhm-Bawerk, dass sich langfristig nicht die Macht, sondern das ökonomische Gesetz durchsetzt. Dies wird in historischen Beispielen immer wieder bestätigt.⁴

Spanien unter Philipp II war insofern ein Spezialfall, als der König zwar insgesamt viermal einen Staatsbankrott erlitt, er es aber unterließ, auf der oben angeführten Stufe 6 Papiergeld einzuführen. Das Greshamsche und Thierssche Gesetz kamen also nicht zur Anwendung, da sich die Gläubiger in vollem Wissen über die Risiken auf die Finanzierung der Armada einließen (Drelichman und Voth 2010). Ferner war für Philipp der spanische Peso de ocho als Weltwährung, auf der Spaniens Seehandel beruhte, viel zu wichtig, um ihn wegen seiner persönlichen Zahlungsunfähigkeit zu gefährden. Folglich entschied er sich für den offenen Staatsbankrott (Bernholz 2007). Dies zwang ihn, seine Staatsfinanzen nach erklärter Zahlungsunfähigkeit jeweils soweit wieder ins Gleichgewicht zu bringen, dass er wieder kreditwürdig wurde, was ihm offenbar schon nach kurzer Zeit gelang. Insofern kann von einer selbstreinigenden Kraft der Krise gesprochen werden.

Zu einem verdeckten Staatsbankrott kam es in Frankreich, als der schottische Banker John Law im Jahr 1718 im Auftrag des amtierenden Regenten, des Prinzen von Orléans, versuchte, die Staatsfinanzen durch Papiergeld zu sanieren. Nach einer Weile wurde Greshams Gesetz wirksam. Doch als immer mehr Papiergeld in Umlauf kam, durchschauten die Bürger die Geldillusion, und es entstand eine Hyperinflation. Das Papiergeld verschwand, weil es niemand mehr wollte, und der Metallstandard setzte sich wieder durch (Bernholz 2003, 40).

Österreich begann im Jahr 1762 mit der zunächst beschränkten und daher im Zahlungsverkehr auch akzeptierten Papierwährung »Banco Zettel« im Verhältnis eins zu eins gegenüber der silberbasierten Conventionsmünze. Doch während der napoleonischen Kriege wurde die Papierwährung gewaltig ausgedehnt und verdrängte entsprechend dem Greshamschen Gesetz mehr und mehr die Conventionsmünze. Im Jahr 1816 schwang das Pendel zurück. Entsprechend Thiers' Gesetz setzte sich die Conventionsmünze wieder durch und bildete die Grundlage der im gleichen Jahr als private Aktiengesellschaft gegründeten »Privilegierten Oesterreichischen Nationalbank«, die strikt zu einem Drittel durch Silber gedecktes Papiergeld herausbrachte (Satzinger 2006).

³ Bei gegebener realer Wachstumsrate des BIP und gegebenem Zinssatz.

⁴ Eine Vielzahl von Beispielen findet sich auch bei Manes (1919), dem »Klassiker zum Staatsbankrott«.

Die »Privilegierte Oesterreichische Nationalbank« stellt ein frühes Beispiel einer unabhängigen Notenbank dar. Sie sollte der Regierung den Zugang zum Geld versperren und von ihr notfalls eher den offenen Staatsbankrott fordern, als ihr den Ausweg zur Inflation zu eröffnen, was ihr bis zum Ersten Weltkrieg auch ganz gut gelang. Dem finanziellen Ansturm der Kriegsfinanzierung war sie dann nicht mehr gewachsen. Sie gab nach, druckte Papiergeld weit über die Metalldeckung hinaus und konnte nach dem Krieg die Hyperinflation mit Staatsbankrott nicht verhindern.

Die Gefahr von hoher Inflation in Folge von steigenden Staatsschulden ist auch heute nicht vollends gebannt, wenngleich eine unabhängige Zentralbankpolitik in weiten Teilen der Wissenschaft befürwortet wird (Kydland und Prescott 1977). In den Vereinigten Staaten hat die aktuelle Krise zu einer riesigen Zunahme der Staatsschuldung geführt und zum Bedürfnis der Administration, sich der Geldpolitik verstärkt anzunehmen. Nicht zuletzt unter diesem Aspekt ist die zögerliche nochmalige Ernennung von Ben Bernanke zum Chef der Fed zu beurteilen.

Staatsbankrotte im Staatenverbund, insbesondere in der Europäischen Union

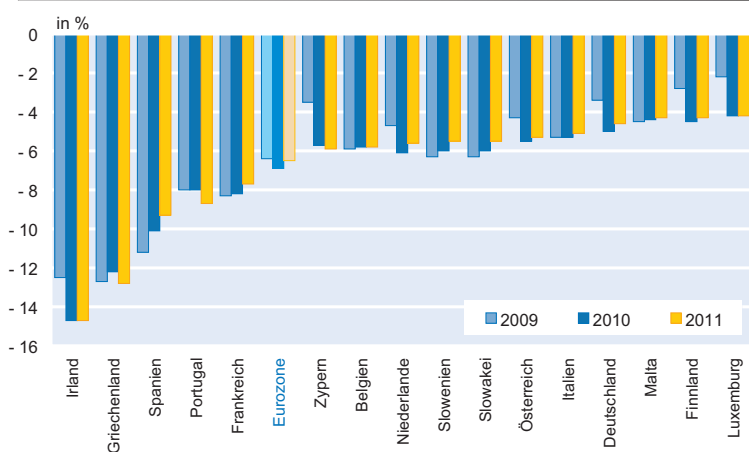
Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 sind die meisten Eurostaaten in Haushaltskrisen geraten. Die Maastrichtschwelle von maximal 3% Haushaltsdefizit vom BIP wurde, wie zeigt, massiv überschritten. Nur Luxemburg und Finnland bilden 2009 Ausnahmen. Reinhart und Rogoff (2009) zeigen aus historischer Perspektive, dass auf große Finanzkrisen im Allgemeinen große Staatsschuldenkrisen folgen und das Bedürfnis besteht, sich ihrer durch Inflation zu entledigen.⁵

Dramatisch ist die Lage vor allem in Griechenland, das noch im April 2009 ein Haushaltsdefizit von 3,7% des BIP meldete, dann aber ein solches von 12,7% realisierte und damit einen Schuldenstand 125% des BIP 2010 erreichen wird.⁶ Auch Griechenlands Haushaltsprobleme stellen historisch gesehen keine außergewöhnliche Situation dar.⁷ Schon der Eintritt Griechenlands in die Währungsunion im Jahr 2004 war durch eine Verletzung der Maastricht-Regeln überschattet. Und seither hat Griechenland die Maastricht-Kriterien genau genommen nie eingehalten.⁸

Die unseriöse Haushaltspolitik blieb den Gläubigern Griechenlands nicht verborgen, wenngleich sie auf die Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten vertrauten und die Risikoaufschläge am Anfang gering blieben. Unfundierte Geschenke der griechischen Regierung an die Sozialversicherten und die öffentlich Bediensteten verschärften das Misstrauen des Marktes. Solche Faktoren dürften bei gleichzeitiger Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit von 28% des BIP⁹ dazu beigetragen haben, dass Griechenland heute nur mehr mit großen Zinsaufschlägen zu neuen Krediten kommt. Anfang Februar 2010 stieg der erforderliche Zinsaufschlag gegenüber deutschen Bundesanleihen auf nahezu 400 Basispunkte (vgl. Abb. 2). Mittlerweile ging auch die Zahlungsmoral des Staates massiv zurück: Die Kommunen sind im Rückstand mit der Bezahlung ihrer Bauarbeiten, und Krankenhäuser sind nicht mehr in der Lage, ihre Medikamente zu bezahlen.¹⁰ Solche Zahlungsrückstände deuten auf eine Lücke, die die Regierung weder durch Steuern noch durch Staatsschuldung mehr zu stopfen vermag: Ein Zeichen, dass Griechenland am Rande der Kreditrationierung auf Stufe 5 der Schritte zum Staatsbankrott steht.

Doch wie geht es weiter? Die im Grundmodell des souveränen Staates folgenden Schritte 6 von Papierwährung und Greshamschen zu 7 des Thiersschen Gesetzes werden schon deswegen nicht folgen, weil Griechenland Mitglied der Europäischen Währungsunion mit ihrer unabhängigen Zentralbank ist und infolgedessen nur im Rahmen des ihm zgedachten Kontingents Noten drucken

Abb. 1
Prognostizierte Haushaltsdefizite in der Eurozone 2009–2011



Quelle: Europäische Kommission, Herbstprognose 2009.

⁵ Blankart und Fasten (2009) diskutieren die Rolle des Staates bei der Bewältigung der Finanzmarktkrise.

⁶ 2011 wird der Schuldenstand voraussichtlich 135% des BIP betragen (Europäische Kommission 2009).

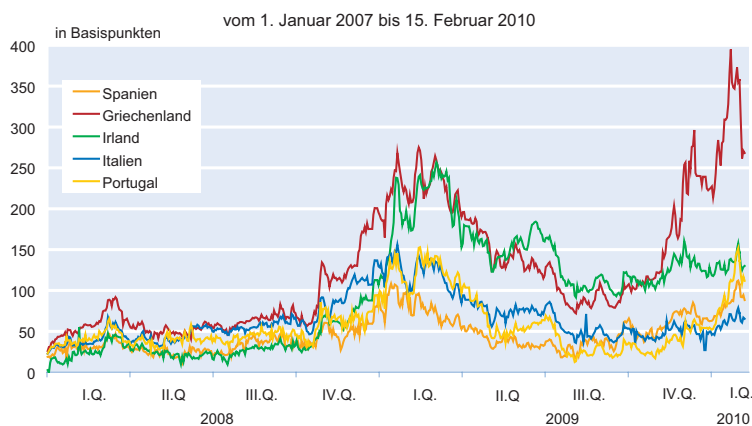
⁷ In einer bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden Studie zeigt Bernholz (2008), dass Griechenland mehrfach seit seiner Gründung im Jahr 1830 zu den Instrumenten des Staatsbankrotts und der Inflation griff, um sich seiner Staatsschulden zu entledigen.

⁸ Vielmehr sind die Nominallohne im privaten und öffentlichen Sektor in den letzten zehn Jahren in Griechenland ungefähr dreimal so schnell gestiegen wie in Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit hat massiv gelitten.

⁹ Aus Schneider (2007).

¹⁰ Frankfurt Allgemeine Zeitung, Nr. 25 vom 30. Januar 2010, S. 12.

Abb. 2
Renditeabstand zehnjähriger Staatsanleihen der PIIGS-Staaten gegenüber deutschen Bundesanleihen



darf.¹¹ In Abweichung vom Standardmodell folgen daher hier statt der Schritte 6 und 7 die für einen Staatenverbund typischen Schritte 6S und 7S.

6S: Wo die Besteuerung und Kredit erschöpft und Geldschöpfung nicht zulässig sind, da führt ein defizitärer Haushalt unausweichlich zur Insolvenz. Dies sieht auch die Nichtauslösungsklausel von Art. 125 Abs. 1 (ex Art. 103 Abs. 1) des Lissabon-Vertrags so vor. Dort steht, dass die Union nicht für die Verbindlichkeiten der Gebietskörperschaften und anderer öffentlich rechtlicher Einrichtungen haftet. Die Regierungen einigten sich auf diesen Artikel, weil keine von ihnen in die Schuldenprobleme einer anderen hineingezogen werden wollte, was für jede von ihnen unabsehbare Konsequenzen hätte. Notfalls wäre ein Staatsbankrott aus ihrer Sicht besser als ein Rattenschwanz offener Verpflichtungen gegenseitiger Hilfezahlungen.

7S: So ganz dezidiert scheinen die Mitgliedstaaten allerdings nicht gewesen zu sein, als sie in den Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag anfangs der neunziger Jahre die Nichtauslösungsklausel schufen. Sie fürchteten, dass die Zahlungsunfähigkeit eines ihrer Mitgliedstaaten Ansteckungseffekte hervorrufen und dann in einer Kettenreaktion einen Staat nach dem anderen in die Insolvenz stürzen könnte. Dabei geht es im Wesentlichen um drei Transmissionskanäle:

Zum einen kann der Bankrott eines Staates über Handelsverflechtungen auf die Zahlungsfähigkeit eines anderen Staates übergreifen. Rechnungen für vom einen in den anderen Staat gelieferte Produkte werden (insbesondere wenn sie an

den Staatsapparat gehen) nicht mehr bezahlt oder Zahlungen werden per Staatseingriff zurückbehalten. Zum anderen können Ansteckungseffekte über Finanzverflechtungen erfolgen. Beispielsweise halten die Banken eines Landes Staatspapiere des bankrotten Landes, die nun wertlos werden. Weiter können Informationen zu Ansteckungen führen. So können die internationalen Finanzmarktakteure aus der Zahlungsunfähigkeit eines Staates auf den Ausfall eines anderen Staates schließen, wenn sie dort ähnliche Krisensymptome beobachten oder vermuten und ihm Kredite versagen oder höhere Zinsen abverlangen.

Um es gar nicht so weit kommen zu lassen, haben die Mitgliedstaaten der EU schon in den Maastricht-Vertrag den heutigen Art. 126

Abs. 1 AEUV (ex Art. 104 EG) angefügt, der verlangt: »Die Mitgliedstaaten vermeiden übermäßige öffentliche Defizite.« Konkret wurden die Maastricht-Schwellen geschaffen, die ein Mitgliedstaat nicht übertreten darf, und diese wurden durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ergänzt, der festlegt, was im Falle eines Überschreitens der Schwellen erfolgen soll. Auflagen, selbst Bußen sollen den säumigen Mitgliedstaat zur Einhaltung der Maastricht-Grenzen bewegen. Eine Autorität, die die beschlossenen Maßnahmen durchsetzt, ist indessen nicht vorhanden. Das sollen Teamgeist und Gruppendruck (peer pressure) leisten. Sehr erfolgreich war dieses Verfahren allerdings nicht. Derzeit halten nämlich 24 der 27 Staaten die Maastricht-Kriterien nicht mehr ein. Bei der großen Zahl von Defizitsündern ist es schwer, eine qualifizierte Mehrheit gegenüber einem spezifischen Delinquenten zusammenzubringen (selbst wenn der betreffende Staat nicht mit abstimmen darf).

Doch auch wenn die Regierung des Defizitstaates in Brüssel einwilligt, Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen bei sich vorzunehmen, so muss sie diese zu Hause noch durchsetzen. Im Falle Griechenlands scheint dies besonders schwierig zu sein. Griechenlands Defizitpolitik wurde über viele Jahre stillschweigend geduldet. Die Erstellung korrekter Statistiken, die die wahre Lage hätten aufdecken können, wurde von den EU-Ministern anlässlich des Gipfels von 2005 abgelehnt. Der Eingriff in die nationale Souveränität sei zu groß, wurde damals argumentiert. Darüber hinaus haben private Banken der griechischen Regierung immer wieder Brücken gebaut, beispielsweise indem sie Schulden in Devisentransaktionen umwandelten, die in den offiziellen Statistiken nicht als Schulden erschienen, und hierbei recht gut Geld verdient.¹² Im Weiteren war auch die griechische Leistungsbilanz seit Jahren negativ.

¹¹ Es gibt allerdings Stimmen, die dies bezweifeln und überhöhten Druck nicht ausschließen. Griechische Eurobanknoten, erkenntlich am Υ , werden bekanntlich in Griechenland, genauer in der griechischen Staatsbank, gedruckt.

¹² New York Times vom 13. Februar 2010: »Wall St. Helped to Mask Debt Fueling Europe's Crisis«.

Wie konnte der griechische Wähler in seiner Mikrowelt erkennen, dass die Makrodaten nicht stimmen? Oder umgekehrt: Wie konnte das Bemühen Millionen von Griechen, sich tagtäglich über Wasser zu halten, im Gesamtzusammenhang falsch sein? Jetzt solle das Steuer herumgeworfen werden und sie sollen sich einschränken? Sie sollen Einstellungsstopp, Nominallohn-, Pensionskürzungen und Steuererhöhungen (auf Alkohol, Tabak und Kraftstoffe) hinnehmen, wo doch ihr Lebensstandard ohnehin zu den niedrigsten in ganz Europa zählt? Haben denn da die Gewerkschaften nicht recht, dass sie zu Streiks aufrufen? Deswegen wird die griechische Regierung gar nicht umhin können, die Brüsseler Beschlüsse (etwas) zu verwässern und ihren Bürgerinnen und Bürgern eine mildere Dosis zu verabreichen. Der EU umgekehrt fehlen die Zwangsmittel, um ihre Beschlüsse eins zu eins durchzusetzen.

Dabei steht Griechenland nicht alleine da. Andere Staaten wie Italien, Spanien, Portugal und Irland haben ebenfalls große Defizitprobleme. Sie sehen einer möglichen Entschärfung des Griechenland oktroyierten Sparprogramms hoffnungsvoll entgegen. Was Griechenland nicht erfüllen muss, bleibt auch ihnen erspart. Es ist nicht zufällig, dass diese Staaten im Verein mit Griechenland die Idee einer EU-Gemeinschaftsanleihe ins Spiel bringen, zu der sie selbst wenig beitragen, aber viel profitieren.¹³ Der neu formulierte Art. 122 (ex Art. 100) des Lissabon-Vertrags weist den Weg: »Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission [mit qualifizierter Mehrheit und ohne Zustimmung des Parlaments] beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren.« Damit kann die Nichtauslösklausel nach Art. 125 mehr oder weniger ausgehebelt werden. Es kann sogar die Kommission an einer solchen Anleihe Gefallen finden, wenn sie dadurch verhindert, dass sich der IMF des notleidenden Staates annimmt und sie so einen Kompetenz- und Ansehensverlust erleidet¹⁴, obgleich der IMF über Jahrzehnte Erfahrung bei der Staatskrisenbewältigung gesammelt hat. Die Gefahr, dass Griechenland EU-Kommission und IMF gegeneinander ausspielt, ist nicht auszuschließen.

Die Vielzahl der konkurrierenden Interessen in Europa führte daher auch zu gemischten Politikmaßnahmen. Einerseits verabschiedeten die Euro-Finanzminister einen Einsparplan Griechenlands, der die oben angeführten Maßnahmen vorsieht und über den periodisch Bericht zu erstatten ist. An-

dererseits wurde schon in Aussicht gestellt, dass Griechenland Hilfe der EU-Staaten erhalten werde, falls es für seine Schulden nicht mehr aufkommen könne. Griechenland kann also davon ausgehen, dass ihm ein Staatsbankrott erspart bleibt. »Wir lassen Griechenland nicht allein«, sagte der Vorsitzende der Finanzminister der Eurogruppe Jean-Claude Juncker am 15. Februar 2010.¹⁵ Zu Kreditrationierung soll es nicht kommen.

Klassische souveräne Staaten und Staaten im Staatenverbund im Vergleich

Zusammenfassend sei festgehalten: Der klassische souveräne Staat ist auf sich selbst angewiesen. Ein in Finanznot geratener Souverän wird zwar nichts unversucht lassen, einen Staatsbankrott hinauszuschieben. Er wird im Regelfall auch vor einer inflationären Papiergeldvermehrung nicht zurückschrecken. Doch die von Thiers vorausgesagte Repudiation des Papiergeldes zwingt ihn schließlich, zu stabilen Verhältnissen zurückzukehren. Es entsteht ein Zyklus von Niedergang und Reform.

In einem Staatenverbund wie der Europäischen Union ist dies anders. In Finanznot geratene Staaten können, wenn sie wie Griechenland der Eurogruppe angehören, ihre Stabilisierungsmaßnahmen lange hinauszögern. Es kann Jahre dauern, bis sich die anderen Mitgliedstaaten gegenüber dem Defizitstaat zu einem Defizitabbauprogramm durchringen. Auch wenn es einmal soweit ist, können sie das Programm verwaltungsmäßig nicht selbst durchsetzen, sondern sie müssen darauf vertrauen, dass der überschuldete Staat es selbst tut. Vor allem – und das ist der entscheidende Punkt – wird von den Maastricht-Grenzen des Art. 126 Abs. 1 AEUV (ex Art. 104 EG) in Verbindung mit dem Eurostabilitätspakt ausgegangen. Darin steht nur, was zu tun ist, damit ein Staatsbankrott verhindert wird, aber nicht was erforderlich ist, wenn ein solcher eintritt. Daher steht im Hintergrund von Art. 126 Abs. 1 AEUV immer die Auslösung, wie aus Junckers Diktum: »Wir lassen Griechenland nicht allein«, hervorgeht. Das gibt dem Schuldnerstaat einen Anreiz, die Strategie des moralischen Risikos zu fahren und auf eine Auslösung (einen Bail-out) von den übrigen Staaten zu spekulieren.

Richtig wäre es, vom Nichtauslösungsartikel (dem No-Bail-out-Artikel) von Art. 125 Abs. 1 AEUV auszugehen und diesen mit einem Verfahren wie dem des Eurostabilitätspaktes zu verbinden. Die Mitgliedstaaten sagen Hilfe zur Restrukturierung zu. Aber wenn dies alles nichts fruchtet, so steht am Ende (anders als bei Art. 126 Abs. 1 AEUV) nicht die Auslösung, sondern der Staatsbankrott. Anders gesagt: Die nackte Nichtauslösungsklausel von Art. 125 Abs. 1 AEUV

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 28 vom 3. Februar 2010, S. 9.

¹⁴ Am 3. März 2009 äußerte sich EU-Wirtschafts- und Währungskommissar Joaquín Almunia in dieser Richtung: »Wenn eine solche Krise in einem Euro-Staat auftritt, gibt es dafür eine Lösung, bevor dieses Land beim Internationalen Währungsfonds um Hilfe bitten muss.« (Bloomberg Press, 3. März 2009).

¹⁵ Handelsblatt, 16. Februar 2010.

wirkt unglaublich, weil ihr ein institutionalisiertes Verfahren fehlt. Es sieht so aus, als ob die Mitgliedstaaten einfach zusähen, wie ein anderer Mitgliedstaat in der Zahlungsunfähigkeit versinkt. Mit einem detaillierten Verfahren wäre dies aber nicht der Fall. Es wird nur Hilfe zur Selbsthilfe gegeben, wie sie vom IMF seit Jahren praktiziert wird. Die Letztverantwortung bleibt beim Mitgliedstaat.

Aus einer solchen Regel erwachsen Anreize in Richtung von Ex-ante- und Ex-post-Effizienz (vgl. Blankart und Fasten 2009). Ex-ante-Effizienz erlangen die Wirtschaftssubjekte, indem sie in ihren Dispositionen einen Ausfall des Staates als Gegenpartei nicht ausschließen. Beispielsweise werden sie Staatanleihen nicht bedenkenlos als sichere Reserven halten. Dadurch wird die Gefahr von Ansteckungseffekten reduziert. Auch die Regierungen selbst werden vorsichtiger sein, wenn sie die Schande eines Staatsbankrotts gewärtigen müssen. Ex-post-Effizienz wird vor allem von der Seite der Gläubiger angestrebt. Sie wollen wissen, was im Falle eines Staatsbankrotts geschieht.

Der Staatsbankrott erweist sich als die Stunde der Wahrheit, an der das ökonomische Gesetz nicht mehr ignoriert werden kann. Jedoch können Politiker ihre Macht dazu einsetzen, den Bankrott zu verzögern. Dies gilt weniger beim souveränen Staat als beim Staatenverbund. Jeder vertraut auf den anderen mit dem Ergebnis, dass, wenn einer fällt, die anderen auch in den Abgrund gezogen werden. Die sozialen Kosten des Bankrotts erklimmen dann immer größere Höhen. Infolgedessen ist es wichtig, den Staatenverbund so zu regeln, dass ein Bankrott eines einzelnen Staates niemals gänzlich ausgeschlossen ist.

Literatur

- Bernholz, P. (2003), *Monetary regimes and inflation: history, economic and political relationships*, Edward Elgar Publishing, Northampton.
- Bernholz, P. (2005), »Die Bedeutung der Geschichte für die Wirtschaftswissenschaften und der ökonomischen Theorie für die Geschichtsforschung«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 131–150.
- Bernholz, P. (2007), »Government Bankruptcy and Inflation«, in: P. Baake und R. Borck (Hrsg.), *Public Economics and Public Choice: Contributions in Honour of Charles Beat Blankart*, Springer Publishing, Heidelberg und Berlin, 135–145.
- Bernholz, P. (2008), »Government bankruptcy of Balkan nations and their consequences for money and inflation before 1914: a comparative analysis«, Bank of Greece Working Paper Nr. 74.
- Blankart, C.B. und E.R. Fasten (2009), »Financial Crisis Resolution – The State as a Lender of Last Resort?«, *Economic Affairs* 29(3), 47–52.
- Blankart, C.B. und E.R. Fasten (2009), »Wer soll für die Schulden im Bundesstaat haften? Eine vernachlässigte Frage der Föderalismusreform II«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 10(1), 39–59.
- Böhm-Bawerk, E.v. (1914), »Macht oder ökonomisches Gesetz?«, *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* XXIII, 205–271, wiederabgedruckt in Böhm-Bawerk, *Gesammelte Schriften*, Wien und Leipzig 1924.
- Drelichman, M. und H.-J. Voth (2010), »The Sustainable Debts of Philip II: A Reconstruction of Spain's Fiscal Position«, 1560–1598, working paper.
- Europäische Kommission (2009), *European Economic Forecast – Autumn 2009*, DG Economic and Financial Affairs, Brüssel.
- Kydland, F.E. und Prescott, E.C. (1977), »Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans«, *Journal of Political Economy* 85(3), 473–492.

Manes, A. (1919), *Staatsbankrotte. Wirtschaftliche und rechtliche Betrachtungen*, 2. Aufl., Siegismund, Berlin.

Reinhart, C. und K. Rogoff (2009), *This time is different: Eight centuries of financial folly*, Princeton University Press, Princeton.

Schneider, F. (2007), »Does the Shadow Economy Pose a Challenge to Economic and Public Finance Policy? Some Preliminary Findings«, in: P. Baake und R. Borck (Hrsg.), *Public Economics and Public Choice: Contributions in Honour of Charles Beat Blankart*, Springer Publishing, Heidelberg und Berlin, 157–180.

Satzinger, F. (2006), *Vöcklabruck Stadtgeschichte – Von den Anfängen bis 1850*, Kilian Verlag, Vöcklabruck.

Thiers, A. (1826), *Jean Law, in Encyclopédie progressive*, Paris (Bureau de l'encyclopédie progressive).



Jörn Axel Kämmerer*



Hans-Bernd Schäfer**

Staatsbankrotte als Herausforderung an das Völker- und Europarecht

Staatsbankrotte in den internationalen Beziehungen: Realität und Perspektiven

Wollte man eine Geschichte des Staatsbankrotts schreiben, so läse sie sich wie ein Who is Who der internationalen Gemeinschaft. Nicht nur die in chronischer finanzieller Bedrängnis lebenden Schwellenländer, sondern auch viele heutige Industriestaaten waren irgendwann im Laufe ihrer Historie einmal oder auch mehrfach zahlungsunfähig. Während die angelsächsisch geprägten Länder – mit der Ausnahme Südafrikas (1985) – vom Staatsbankrott in den vergangenen 200 Jahren verschont blieben, ist dieser insbesondere in Lateinamerika und Afrika, aber auch Kontinentaleuropa kein seltenes Vorkommnis gewesen. Ein nüchterner Blick auf die Historie, die auch Frankreich, Russland und Deutschland als Bankrotteure ausweist, hätte all jene frühzeitig eines Besseren belehrt, die bis zur Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 glaubten, die Industriestaaten des Westens seien gegen Bankrott immun. Auf der Agenda der internationalen Staatengemeinschaft stand die Insolvenz souveräner Staaten im Grunde längst schon, bevor die damalige Vizepräsidentin des Internationalen Währungsfonds, Anne Krueger, im Jahr 2001 den Entwurf eines »Sovereign Debt Restructuring Mechanism« unterbreitete, der Rahmenregeln für ein geordnetes Insolvenzverfahren souveräner Staaten enthielt. Anlass für diesen Schritt bestand durchaus. Denn im Umgang mit Staatsbankrotten überwiegt bis heute eine »A-la-carte-Mentalität«, und die jeweils gefundenen Rezepte haben sich – Stichwort »Schuldenfalle« – oft als wenig nachhaltig erwiesen.

* Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht I, Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Bucerius Law School, Hochschule für Rechtswissenschaft, Hamburg.

** Prof. Dr. Hans-Bernd Schäfer war Direktor des Instituts für Recht und Ökonomie an der Universität Hamburg und hat eine Affiliate-Professur an der Bucerius Law School, Hochschule für Rechtswissenschaft, Hamburg.

Das Völkerrecht definiert den Begriff des Staatsbankrotts bis jetzt ebenso wenig wie den – eher verfahrensbezogenen – der Staateninsolvenz. Allgemein wird man einen Staat dann für bankrott ansehen müssen, wenn er seine laufenden finanziellen Verpflichtungen nicht mehr zu erfüllen vermag, also zahlungsunfähig ist. Hinter den geringen Fortschritten des Völkerrechts bei der rechtlichen Erfassung des Staatsbankrotts und der Ordnung der Staateninsolvenz steht ein Ursachenbündel. Die zunehmende Komplexität der Gläubigerstruktur und die Differenzierung des Schuldtitelspektrums lassen Zweifel an der Effektivität eines »hoheitlichen« Bewältigungsmechanismus aufkommen. Hinzu tritt die Schwierigkeit, eine Balance zwischen Effektivität des Verfahrens und Rücksichtnahme auf staatliche Souveränität herzustellen. Das staatliche Recht – auch die deutsche Insolvenzordnung – lässt ein Insolvenzverfahren über Bund oder Länder auch deshalb nicht zu, weil der Staat nicht als sein eigener Insolvenzverwalter in Erscheinung treten kann. Im überstaatlichen Bereich wiederum begrenzt die staatliche Souveränität den Aktionsspielraum: Ohne Einwilligung des Schuldnerstaates kann die Umschuldung weder beginnen noch abgeschlossen werden, wobei dieses dort nur auf vertraglicher Basis geschehen darf; die Verfahrensherrschaft darf niemand dem Schuldnerstaat vollständig entziehen; und dass am Ende des Prozesses nicht, wie bei einem Unternehmen, die Liquidation stehen darf, steht außer Frage. Die Initiative des IWF jedenfalls blieb zunächst ohne Nachhall, da sie auf den Widerstand der USA und auch mancher Schuldnerstaaten stieß.

Die globale Finanzkrise brachte das Thema Staatsbankrott nicht nur auf die internationale Agenda zurück, sondern spülte es erstmals seit den Römischen Verträgen auch auf die europäische. Nachdem die finanzielle Lage von Ungarn und Lettland so prekär geworden war, dass sie aus einem Notfonds der Europäischen Union alimentiert werden mussten, und auch Griechenland ins Wanken geraten war, musste klar sein: Selbst Mitgliedschaft in der EU bietet gegen Bankrott keine absolute Gewähr. Und zweitens: In einer Ära globalisierter Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen mit regionalen Verdichtungskernen ist Staatsbankrott immer weniger eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates, sondern erfordert ein Handeln der internationalen ebenso wie der europäischen Staatengemeinschaft. Allerdings hat weder die eine noch die andere wirkungsvolle Präventionsstrategien zu entwickeln vermocht, und auch bei der Bekämpfung drohender oder eingetretener Staatsbankrotte wird eine gewisse Ratlosigkeit offenbar; abstrakte Maßstäbe und Grundsätze treten hier allenfalls in Ansätzen und schemenhaft hervor. Was die Frage der Prävention betrifft, mag die normative Zurückhaltung noch verständlich erscheinen, da das potentielle Ursachenspektrum für Zahlungsunfähigkeit souveräner Staaten breit ist. Während in Schwellenländern u.a. politische Instabilität, Währungsspekulation und mangelnde Steuerdisziplin, aber auch voreilige Liberalisierung des grenz-

überschreitenden Kapitalverkehrs mit der Gefahr plötzlicher und unkontrollierbarer Devisenabflüsse, chronische Haushaltsprobleme verursachen, waren die jüngsten Haushaltskrisen westlicher Staaten in deren Banken- und Finanzmarktpolitik lediglich latent angelegt: Erst der politische Zwang zur Rettung des Bankensystems – zu einem staatlichen Bail-out also – ließ die Staatsschulden explodieren. Dabei offenbarte sich zugleich die Wertlosigkeit der Nettoverschuldungsgrenze von 3% des BIP als Disziplinierungsmittel angesichts einer Situation, die den Mitgliedstaaten (was die Europäische Kommission auch nolens volens akzeptierte) keine andere Wahl als massives »deficit spending« lässt.

Die Europäische Union im Dilemma: Sorge um die Unionswährung zwischen Verbot und Notwendigkeit eines Bail-out

Für die EU-Mitgliedstaaten als Herren der europäischen Verträge war die Festlegung von Grundsätzen für den Umgang mit Staateninsolvenzen innerhalb der Gemeinschaft bzw. Union zu keinem Zeitpunkt ein Thema. Dass die Gefahr eines Staatsbankrotts in Europa unterschätzt worden ist, kann keineswegs als sicher gelten; lag doch bei Gründung der EWG das Londoner Schuldenabkommen, mit dem Deutschlands Verbindlichkeiten bereinigt worden waren, erst zwei Jahre zurück. Eher ist anzunehmen, dass die Vertragsstaaten die E(W)G bzw. EU, jedenfalls anfangs nicht als adäquates Forum für die Regelung staatlicher Schuldenprobleme betrachteten. Wohl nimmt das Unionsrecht auf Staatsschulden Bezug, doch tut es dies unter dem Vorzeichen der Stabilität des Binnenmarktes, der Wirtschafts- und Währungsunion und damit des Euro. Überschreiten Nettoneu- und Gesamtverschuldung eines Staates die im Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen Defizitgrenzen, so vermögen Rat und Kommission Sanktionsmaßnahmen in Gang zu setzen. Das äußerste Mittel, welches der Vertrag dabei androht – die Geldbuße –, erscheint gegenüber einem hoch verschuldeten Staat eher kontraproduktiv, während verbindliche Ratsvorgaben, die bereits auf der vorherigen Stufe beschlossen werden können (eine Stufe, die Griechenland praktisch erreicht hat), durchaus Effizienz zeitigen können. Dies gilt, wie sich im Umgang mit Griechenland gezeigt hat, selbst dann, wenn die Maßnahmen erst das Stadium eines Vorschlags der Kommission erreicht haben. Ja selbst die Ächtung als »Defizitsünder« bleibt nicht ohne Wirkung, und auch mit der Drohung, Unterstützungsmaßnahmen (wie aus dem Strukturfonds) auszusetzen, kann eine Disziplinierung des verschuldeten Mitgliedstaats erreicht werden. Die Wirksamkeit aller dieser Maßnahmen setzt allerdings voraus, dass die Haushaltsprobleme des Adressaten tatsächlich vorwiegend aus mangelnder Budgetdisziplin herrühren und nicht primär Folgen einer globalen Krise sind, die durch Fehleinschätzungen über die notwendigen

Gegenmaßnahmen, durch wirtschaftspolitische Fehlentscheidungen (beispielhaft steht dafür die Weigerung der USA, Lehman Brothers zu retten), noch vertieft worden ist. Die gleiche Wirkung können situativ unumgängliche Gegenmaßnahmen (wie die Rettung »systemwichtiger« Unternehmen) zeitigen, wenn die Wirtschaftssektoren, die unterstützt werden müssen, gemessen an der Gesamtwirtschaft überdimensioniert sind. Staaten, die noch vor wenigen Jahren einen ausgeglichenen Haushalt aufwiesen, sehen sich durch finanzielle Anstrengungen belastet, die sie zur Rettung von Banken und wichtigen Industriezweigen unternehmen müssen, also durch Bail-out-Maßnahmen zugunsten der eigenen Wirtschaft.

Gegen eine solche Situation sind die europäischen Verträge offenbar schlecht gewappnet. Schwierigkeiten von Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer finanziellen Verbindlichkeiten lassen sich – so stellt der Vertrag sich dies vor – in der Regel durch Straffung von Budgets und Kürzung der Staatsausgaben beheben. Nicht zuletzt deshalb wird auch der Pflicht zum »Bail-out« für solche Verbindlichkeiten durch die Union oder andere Mitgliedstaaten für den Regelfall eine Absage erteilt (Art. 125 AEUV): Jeder Staat, so das Prinzip, soll seine Schuldenlast selber schultern. Dieses Motto aber kann sich als kontraproduktiv erweisen, wenn höhere Ausgaben (die auch durch staatliche Beihilfen generiert werden können, welche im europarechtlichen Beihilfenkontrollverfahren bereits gebilligt worden sind) unumgänglich sind, um den Zusammenbruch von Wirtschaftssektoren zu vermeiden, der sich wiederum belastend auf den Binnenmarkt auswirken würde. Die aus der jüngsten Krise geborenen Verschuldungsprobleme von Ungarn, Lettland und Irland haben deutlich gemacht, dass die Union positiven Anstrengungen, um Mitgliedstaaten vor dem Bankrott zu bewahren, kaum entgegen kann, und dies nicht nur um der Stabilität des Euro willen. Nur sind die Pforten, die das Vertragsrecht solchen Unterstützungsaktionen öffnet, außerordentlich schmal: Bei Staaten, die nicht an der gemeinsamen Währung teilhaben, genügt eine Zahlungsbilanzkrise (Art. 143 f.), bei Staaten der Eurozone sind außergewöhnliche Ereignisse Voraussetzung, die sich ihrer Kontrolle entziehen (Art. 122 II AEUV). Diese Bestimmung ist nicht zunächst auf Haushalts- und Wirtschaftskrisen gemünzt, und nur bei großzügiger Auslegung wird man sie auch dann zur Anwendung bringen können, wenn die Krise maßgeblich vom Schuldnerstaat mit verursacht worden ist. In jedem Fall ist der »finanzielle Beistand«, der, wie der Vertrag betont, im »Geiste der Solidarität« geleistet wird und an »Bedingungen« gekoppelt sein muss, nur als Überbrückungsmaßnahme und nicht als Umschuldungsverfahren gedacht.

Die Union steht nun – rechtlich wie wirtschaftspolitisch – vor einem äußerst schmalen Grat. Sie darf das Bail-out-Verbot nicht zum Schaden des Euro in einer Weise aufweichen, dass die Ausnahme zur Regel wird. Aber sie kann auch

nicht untätig bleiben, da die Geschäftsgrundlage des Vertrages in einem wesentlichen Punkt lückenhaft ist: Die Gefährdung des Gesamtsystems durch Turbulenzen, die erwachsen, wenn einem Staat die Unterstützung verweigert wird, lag offenbar außerhalb der Vorstellungswelt der Vertragsparteien. Sie liegt aber im Bereich des Möglichen, wenn Griechenland Unterstützung verweigert wird: Spekulanten könnten dann die Schuldpapiere anderer labiler Mitgliedstaaten ins Visier nehmen und den befürchteten »Domino-Effekt« auslösen. Die EU wird daher jetzt in größeren und anderen Dimensionen denken und flexibler reagieren müssen, als die Vorschriften für das Defizitverfahren für den Normalfall vorsehen.

Insolvenzverfahren für Staaten?

Auf globaler Ebene hat sich der Umgang mit staatlichen und internationalen Finanzkrisen seit dem 19. Jahrhundert im Kern kaum gewandelt. In der Regel findet eine bloße Umschuldung des Schuldnerstaates statt, über die getrennt mit privaten und staatlichen Gläubigern verhandelt wird. Wenn man überhaupt ein die Umschuldungsverfahren der letzten Dekaden begleitendes Kontinuum erkennen will, so in den Stand-by-Krediten, die der Internationale Währungsfonds – der zugleich als verfahrensleitendes Organ auftritt – dem Schuldner gewährt. Während diese Notkredite nachweislich vorwiegend den Banken zufließen, muss sich der Schuldnerstaat harten Auflagen unterwerfen, aber ohne große Hoffnung, der berüchtigten »Schuldenfalle« dauerhaft zu entkommen. Solche Umschuldungsverfahren, auch solche, die mit einem partiellen Schuldenerlass einhergehen, ein Insolvenzverfahren zu nennen, wäre ein Euphemismus – weil sie keinen festen Regeln folgen und den Schuldnerstaat von seinen Lasten meist nicht dauerhaft erleichtern. Dabei hatte Adam Smith bereits 1776 in »The Wealth of Nations« die Notwendigkeit der staatlichen Insolvenz als Rechtsinstitut mit den folgenden Worten beschrieben. »Wenn es für den Staat notwendig wird, sich für bankrott zu erklären, ähnlich wie ein Individuum sich für bankrott erklärt, dann bietet eine faire, offene und ausdrückliche Insolvenz stets das Beste, für den Schuldner am wenigsten entehrende und für den Gläubiger am wenigsten schmerzhafteste Verfahren.«

Eine Kritik des Insolvenzverfahrens für Staaten lautet, Staaten könnten nicht wie Unternehmungen behandelt werden. Dahinter steht die irrige Annahme, ein Insolvenzverfahren erzwingt eine solche Gleichbehandlung. Wie eingangs dargestellt, schließt bereits das Souveränitätsprinzip die Übernahme mancher Elemente des staatlichen Verfahrens, wie Verfahrenszwang, Richterentscheidung und Liquidation, kategorisch aus. Je enger der wirtschaftliche Verbund zwischen dem Schuldnerstaat und anderen Mitgliedstaaten einer Wirtschafts- und Finanzgemeinschaft ausfällt, desto

stärker wird zudem die überkommene Gläubiger-Schuldner-Polarität überlagert durch eine horizontale Lösung zwischen den Mitgliedern des Verbundes, unabhängig davon, ob sie zugleich Gläubiger sind oder nicht. So gesehen, mag es konsequent erscheinen, wenn das deutsche Insolvenzrecht Bund und Länder für nicht insolvenzfähig erklärt; denn einen Teil ihrer Lasten übernehmen die anderen föderalen Glieder ja kontinuierlich, und bei extremen Haushaltsnotlagen steht der Bund über Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen dem Schuldnerland bei. Auch die EU wird sich in ihrem Dilemma zwischen dem rechtlichen Bail-out-Verbot und der wirtschaftspolitischen Bail-out-Notwendigkeit – die beide an sich zum Schutze des Euro reichen – wohl dafür entscheiden müssen, Griechenland unter wohlwollender Auslegung der Ausnahmevervorschriften Hilfen zu gewähren, um keinen Verfall der Unionswährung zu riskieren. Hier zeigt sich, dass bei der Gestaltung der Vorschriften über die Wirtschafts- und Währungsunion ein wesentliches Moment vergessen wurde, das eine ähnliche Funktion erfüllt wie die Liquidation oder jedenfalls ein Unbundling des insolventen Unternehmens: Um den Staatsbankrott als Gefahrenquelle für die Finanzbeziehungen zu beseitigen, hätte die Möglichkeit eines Ausschlusses oder wenigstens eines Austritts aus der Eurozone vorgesehen werden müssen. Dies gilt umso mehr, als Griechenland sich die Einführung des Euro mit falschen Haushaltszahlen erschlichen hatte. Nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln, die auf die EU als »self-contained regime« allerdings nicht angewendet werden können, dürfte ein solcher Betrug mindestens die Suspendierung der entsprechenden Regeln rechtfertigen. Der Versuch, Griechenlands Haushalt gleichsam unter die Aufsicht der EU zu stellen, hat Züge eines vorgezogenen Insolvenzverfahrens unter den EU-Partnern (da Griechenland sich durch den Bail-out faktisch ihnen zum Schuldner macht), nur fehlt es auch hierfür an einer soliden vertraglichen Grundlage. Die Zulässigkeit einer solchen Haushaltsaufsicht ließe sich jedoch noch eher begründen als die einer ebenfalls vorgeschlagenen geordneten Inflation, welche den vertraglichen Defizitregeln nicht nur in der Sache, sondern auch im Geiste diametral widersprechen würde.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat Europas Wehrlosigkeit gegenüber dem Staatsbankrott nicht nur insoweit offen gelegt, als ihm ein Regelungskonzept fehlt, sondern auch, weil die globale Krise einen Flächenbrand zu entfachen droht, der für die Union durchaus zu existenziellen Bedrohungen werden könnte: Staatsbankrott hat epidemisches Potential. Dieser Erkenntnis müsste auch die internationale Staatengemeinschaft Fortschritte zumindest bei der verfahrensrechtlichen Bewältigung von Staatsbankrottssituationen folgen lassen, doch geben die jüngeren Ereignisse wenig Grund zu Optimismus. Nachdem das vom IWF entwickelte Konzept eines standardisierten »Sovereign Debt Restructuring Mechanism« am Veto der USA gescheitert war, liefen gegen eine neue Initiative der G8 die Schwellenländer Sturm. Dass

Beharrlichkeit, ja Indolenz, und geschicktes Taktieren mehr wert sein kann als die Sicherheit eines Regelkorsetts, hat Argentinien zwischen 2001 und 2005 vorexerziert. Doch ist auch der Pampastaat noch nicht aus dem Schneider: Während die novellierte Schuldverschreibungen irgendwann einmal fällig werden, wird Buenos Aires die Bedienung der verbliebenen ursprünglichen Titel nicht ad infinitum verweigern können. Konsequenterweise wird gerade der »Erfolgsfall Argentinien« als Kandidat für einen möglichen künftigen Bankrott gehandelt.

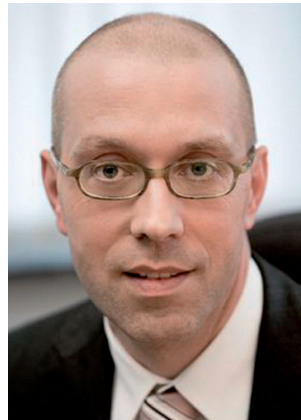
Die Defizite der tradierten Umschuldungsmechanismen liegen zugleich auf der Hand: Einzelne Gläubiger haben es immer wieder vermocht, auf Kosten der Gläubigergemeinschaft und des Schuldnerstaates die Bedienung von Krediten in nationalen Gerichtsverfahren zu erzwingen. Vor allem wenn der Schuldnerstaat die Bedienung von Krediten aussetzte, lieferten Gläubiger sich Wettrennen um pfändbare Objekte im Ausland; die Unübersichtlichkeit der Lage verschärfte nicht selten die bestehenden Wirtschaftskrisen. Zudem scheiterten in den 1990er Jahren mehrfach Versuche, den Abfluss von Auslandskapital aus dem Schuldnerstaat zu vermeiden, was die Schleifspuren der Krise in der realen Wirtschaft schmerzlich vertiefte. Bereits von der Existenz disziplinierender Regelungen könnte eine Steuerungswirkung für potentielle Kreditgeber ausgehen. Schuldner, Banken, Anleihegläubiger und Schuldnerstaaten haben bislang recht unbekümmert investiert, weil sie damit rechnen konnten, von internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds im Krisenfall mit Überbrückungskrediten »herausgepackt« zu werden. Ein Wegfall dieser faktischen Bail-out-Garantie zwänge Käufer von Staatsanleihen und Banken, Länderrisiken bei der Kreditvergabe wieder stärker zu berücksichtigen – und veranlasste den Schuldnerstaat zu einer realistischeren Steuer- und Fiskalpolitik. Was die Ausgestaltung des »Weltinsolvenzrechts« betrifft, streiten die Propagandisten eines »privatautonom« bekanntlich mit den Verfechtern eines völkerrechtlichen Modells. Beim ersten Modell können qualifizierte Gläubigermehrheiten auf der Basis so genannter Collective Action Clauses über einen »stand still« und sogar die Herabsetzung des geschuldeten Kreditbetrags beschließen. Sein Vorteil liegt auf der Hand: Die staatliche Souveränität bleibt formal unangetastet, die Gläubiger aber werden zu Herren des Verfahrens. Minderheiten werden zugleich Hold-up-Positionen ebenso verwehrt wie das Boykottieren eines Schuldenerlasses, wenn dieser im Interesse der meisten Gläubiger liegt. Wirkliche Gleichheit der Gläubiger können aber auch CAC nicht gewährleisten, weil sie nur Schuldverschreibungen der jeweils gleichen Art erfassen, und weil die Unterscheidung zwischen Forderungen Privater auf der einen und Forderungen der Staaten und des IWF – die in der bisherigen Rechtspraxis privilegiert sind – erhalten bleibt. Daher ist – auch seitens der G8 – vorgeschlagen worden, eine internationale Behörde (wie den IWF) zu ermächtigen, nach fest-

gelegten Kriterien Schuldenerlasse auch gegen den Willen der Gläubiger zu beschließen. Auch dieser Vorschlag ist jedoch nicht ohne Tücke, da er einen Art umgekehrten Bail-out generiert: Kredite des IWF wurden in der Vergangenheit vielfach nicht zur Stabilisierung, sondern zum Herauspacken privater Gläubiger, insbesondere amerikanischer Banken, benutzt. Wenn in Krisen eine »internationale Feuerwehr« wie der IWF bereitsteht, werden private Gläubiger einem Erlass ihrer Schulden nicht zustimmen; schließlich können sie darauf spekulieren, dass die internationale Staatengemeinschaft ein Land nicht im Stich lässt, weil private Gläubiger sich verweigern – und sorglos weiter Kredite vergeben. »Feuerwehraktionen« des IWF auf den Finanzmärkten bleiben trotz dieser Fehlallokationsrisiken notwendig. Insgesamt sollte jedoch auf die Entstehung eines »gemischten Insolvenzsystems« hingewirkt werden, das auf völkerrechtlicher Grundlage Elemente des privatrechtlichen Mechanismus integriert und dabei die Fehlanreize beider Systeme minimiert. Privaten Gläubigern ist die Chance einzuräumen, auf Augenhöhe mit staatlichen Kreditgebern und dem IWF zu agieren, die bestehenden Verhandlungsforen (»Londoner« und »Pariser Club«) sollten fest in ein neues institutionelles Geflecht eingebaut werden. Der Doppelfunktion des IWF, der zugleich als Gläubiger und Regieführer auftritt, könnte eine »chinese wall« zwischen der Kredit- und der Insolvenzsparte die Brisanz ein Stück weit nehmen, doch bleibt er selbst dort, wo keine eigenen Forderungen im Spiel sind, eher ein Vertreter von Gläubigerinteressen. Besser wäre daher die Gründung einer internationalen Insolvenzbehörde, die – wenn aus völkerrechtlichen Gründen auch nur mit empfehlender Wirkung – einen Teilerlass anordnen würde. Umschuldungen, die vielfach auch einen »Haircut« (einen partiellen Schuldenerlass, der auch in der Absenkung von Schuldzinssätzen bestehen kann) umschließen, sollten durch eine unabhängige Instanz angestoßen, begleitet und überwacht werden, eine Instanz, die auf Interessenausgleich zwischen den Gläubigern und dem Schuldnerland – und das heißt auch: seinen Bürgern und Steuerzahlern – hinarbeitet. Letzteren dürfen keine unerträglichen Lasten aufgrund von Mehrabgaben und Einschränkungen wesentlicher Staatsfunktionen aufgebürdet werden.

IWF versus EU? – Zur Verfahrensherrschaft bei Staateninsolvenzen innerhalb Europas

Die Einführung einer verbindlichen internationalen Insolvenzordnung würde die Chancen von Schuldnerstaaten auf finanzielle Erholung überall dort vergrößern und ihre Abhängigkeit von Notkrediten – und damit vom IWF – verringern, wo sie in keinen anderen Solidarkontext als den des allgemeinen Völkerrechts einbezogen sind. Wie eine solche Ordnung mit regionalen Schicksalsgemeinschaften föderaler Prägung wie der EU koordiniert werden kann, ist indes völlig offen. Der EU kann an einer Intervention des IWF in den

Binnenmarkt aus Autoritätsgründen nicht gelegen sein – und auch, weil der in Washington nicht nur ansässige, sondern auch in starkem Maße amerikanischem Einfluss unterworfenen Währungsfonds für den Euro und seine Zukunft wenig Sensibilität aufbringen dürfte. Überdies gebieten hochgradig integrierte und komplexe Ordnungen wie die EU – die völkerrechtlich als »self-contained regime« betrachtet wird und damit allgemeinen völkerrechtlichen Regeln nicht unterliegt, soweit ihre Eigenart entgegensteht – andere Lösungsansätze, als sie die globale Völkerrechtsordnung bereithält. Am Beispiel Griechenlands wird sich erweisen, ob die EU rechtlich und tatsächlich zu eigenen Lösungsstrategien befähigt ist und ob die ihr vertraglich eingeräumten Instrumente ausreichen, um den Bankrott eines ihrer Mitgliedstaaten abzuwenden, ohne dass die Unionswährung Schaden nimmt. Die Fähigkeit der EU, die Krise selbst zu lösen, ist der Lackmустest für die Handlungsfähigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion. Scheitert die Union mit ihrem Bemühen, wird dies zum Vorteil des IWF ausschlagen, der bei dem Versuch, die Regie zu übernehmen, wenig Rücksicht auf die Unionswährung nehmen wird, andererseits aber Rückenwind für seine Forderung nach einer globalen Insolvenzordnung für Staaten verspüren könnte. Zeitigt ein innereuropäisches Vorgehen Wirkung, ist dies als Delegitimation eines solchen Projekts aufzufassen, das seinen Anspruch universeller Anwendbarkeit aufgeben muss, doch gewinnt umgekehrt die Union als »regionaler Insolvenzverwalter« an Profil, und der Euro wird sich als Währung auch auf globaler Ebene behaupten können. Zum Tribut, den auch eine »europäische Lösung« im Falle Griechenlands fordert, könnte ein moderater und verkräftbarer »Haircut« bei dessen Gläubigern in Höhe von 300 Mrd. € gehören. Dieser muss den Euro nicht schwächen, sondern würde Gläubigern zur Warnung gereichen, bei Auslandskrediten in den ökonomisch fragilen Zonen auch des Euroraumes Vorsicht walten zu lassen – und würde es Griechenland zugleich schwerer machen, durch Aufnahme neuer Kredite die Saat für eine weitere Krise zu legen. Im Ergebnis wären solche Signale der langfristigen Stabilität des Euro also eher förderlich als hinderlich.



Jörg Asmussen*

Finanz- und wirtschaftspolitische Herausforderungen für Deutschland und Europa

Seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise ist ein weltweit enormer Anstieg staatlicher Defizite und Schuldenstände zu beobachten. In Deutschland lag das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2009 bei 3,2% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und damit über dem Maastricht-Referenzwert von 3%. 2010 erwartet die Bundesregierung einen Anstieg auf rund 5,5%, der Schuldenstand wird mittelfristig auf über 80% des BIP ansteigen. In der Europäischen Union steigen die Defizite 2010 durchschnittlich auf rund 7,5%. Dahinter verbirgt sich allerdings ein sehr heterogenes Bild. Während einige Länder – darunter Deutschland – ihre Hausaufgaben in den vergangenen Jahren weitgehend gemacht haben und heute deutlich besser dastehen, gibt es andere, die jetzt vor noch größeren finanz- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen stehen. Aus dieser Entwicklung ergeben sich zwei entscheidende Fragen. Erstens: Was sind die zentralen Elemente einer geeigneten fiskalischen Exitstrategie? Zweitens: Was bedeutet die Entwicklung für die Europäische Währungsunion, was ist jetzt zu tun, welche Lehren ziehen wir daraus für die Zukunft?

Krisenbedingter Anstieg der Staatsverschuldung

In der gegenwärtigen Krise, die durch einen synchronen Einbruch der globalen Wirtschaftsleistung gekennzeichnet ist, bestand kurzfristig keine Alternative zu einer expansiven Finanzpolitik. Um den Crash der Weltwirtschaft zu vermeiden, forderten internationale Organisationen wie IWF oder OECD und nahezu sämtliche Experten diskretionäre staatliche Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur. In Deutschland wurde ein Paket von über 100 Mrd. € geschnürt. Durch diese

* Jörg Asmussen ist Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.

Konjunkturprogramme hat sich die staatliche Haushaltsposition, wie aber auch aufgrund sinkender Einnahmen aus Steuern und Abgaben sowie durch steigende Ausgaben für staatliche Sozialleistungen verschlechtert. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der automatischen Stabilisatoren in Deutschland – vor allem aufgrund der stark ausgeprägten sozialen Sicherungssysteme – relativ hoch. So ist auch der Großteil des gestiegenen Staatsdefizits 2009 auf ihr Wirken zurückzuführen. Das strukturelle, d.h. das um konjunkturelle und sonstige temporäre Effekte bereinigte Finanzierungsdefizit erhöhte sich lediglich um 0,5 Prozentpunkte auf 1,5% des BIP. Im Jahr 2010 wird – bei voller Wirksamkeit aller beschlossenen Maßnahmen, z.B. durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz – allerdings auch das strukturelle Defizit deutlich auf 4,5% ansteigen.

Mit den Konjunkturprogrammen konnte in der Tat das Schlimmste abgewendet werden. Angesichts der engen grenzüberschreitenden Vernetzung der Volkswirtschaften, nicht nur in der EU, hat die internationale Koordinierung der nationalen Stabilisierungsmaßnahmen geholfen, die Wirkung der Programme zu erhöhen und die Gefahr des »Trittbrettfahrens« einzudämmen.

Nachhaltige Haushaltskonsolidierung alternativlos

Wenn ein selbsttragender Aufschwung in Gang gekommen ist, muss der nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Finanzen rasch oberste Priorität eingeräumt werden.

Die Handlungsfähigkeit des Staates muss langfristig gesichert werden. Im Bundeshaushalt 2010 sind rund 12% aller Ausgaben für den Schuldendienst veranschlagt und das bei historisch niedrigem Zinsniveau. Es ist möglich, dass die enormen Liquiditätsspritzen der letzten Monate zu einem etwas erhöhten Inflationsdruck führen werden, was mittelfristig steigende Zinsen bedeuten könnte. Der Konsolidierungsdruck wird zusätzlich durch die demographische Entwicklung verstärkt, da die Lasten der Verschuldung künftig von immer weniger Erwerbspersonen getragen werden müssen. Weitere fiskalische Herausforderungen, z.B. der Klimawandel, tun ein Übriges.

Zudem muss das Vertrauen der Märkte in langfristig solide öffentliche Finanzen gestärkt werden. Einerseits spielen die Erwartungen der privaten Akteure eine zentrale Rolle für ihre Konsum- und Investitionsentscheidungen. Andererseits hängen die staatlichen Refinanzierungskosten – über die geforderten Risikoprämien der Kapitalgeber – maßgeblich vom Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ab. Aktuell beobachten wir ein deutliches Auseinanderdriften der »Spreads« zwischen deutschen Staatsanleihen und vergleichbaren Papieren anderer Mitgliedstaaten der Europäi-

schen Währungsunion. So lag der Zinsaufschlag für griechische Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit Anfang Februar 2010 bei über 300 Basispunkten gegenüber vergleichbaren deutschen Papieren.

Fiskalpolitische Exitstrategien

Niemand bezweifelt, dass die kurzfristig stark expansiv ausgerichtete Finanzpolitik nicht in Einklang mit langfristig tragfähigen öffentlichen Finanzen steht. Weniger klar ist die Antwort auf die Frage, wie die Schuldenstände zurückgeführt werden sollten oder wann mit konkreten Einsparungen begonnen werden sollte. Denn ein verfrühtes und möglicherweise synchrones Abziehen der Stützungsmaßnahmen birgt die Gefahr eines erneuten Einbruchs des Wirtschaftswachstums.

Obwohl viele diskretionäre Stützungsmaßnahmen zeitlich befristet sind und damit automatisch auslaufen, wird die Rückführung der strukturell angestiegenen Defizite weitere Maßnahmen, insbesondere deutliche Einschnitte bei den Ausgaben, erforderlich machen. Diese Einsparungen sollten durch weitere Strukturreformen flankiert werden, um das Potentialwachstum zu steigern, da eine erfolgversprechende Strategie zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen grundsätzlich an zwei Seiten ansetzt. Die Tragfähigkeit hängt nicht nur vom langfristigen Verlauf der – expliziten und impliziten – Staatsverschuldung ab, sondern auch wesentlich von der Entwicklung der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Folgerichtig sollte sich eine langfristige Strategie auf die quantitative Begrenzung der Neuverschuldung konzentrieren, ohne dabei aber das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft außer Acht zu lassen. Auch der öffentliche Sektor hat hier Potential – Stichwort mehr Effizienz und Effektivität.

Bei der quantitativen Begrenzung der Staatsverschuldung kann ein geeigneter institutioneller Rahmen entscheidend zum Erfolg beitragen. In Deutschland beschränkt die neue, im Grundgesetz verankerte Schuldenregel die strukturelle Neuverschuldung des Bundes künftig eng auf 0,35% des BIP, die Länder müssen in Zukunft sogar strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen. Die Regelung wird dazu führen, dass die Schuldenstandsquote des Gesamtstaates kontinuierlich absinken wird, und das schon bei moderaten Wachstumsraten. Die nationale Schuldenregel steht dabei voll in Einklang mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sie sichert auch, dass das deutsche Defizit – wie im Defizitverfahren gefordert – im Jahr 2013 unter dem Referenzwert des Maastricht-Vertrages von 3% liegen wird.

Durch eine Reform des institutionellen Rahmens können Regierungen heute schon einen Abbaupfad der strukturellen

Defizite festlegen. Fiskalregeln bieten den Vorteil, dass sie das Vertrauen in die Staatsfinanzen erhöhen und damit die Erwartungen der Marktteilnehmer positiv beeinflussen können. Dabei wird zugleich das Risiko minimiert, den Aufschwung durch verfrühte Konsolidierungsschritte zu gefährden. Dieser positive Effekt von Fiskalregeln besteht allerdings nur dann, wenn sie glaubwürdig sind, d.h. wenn die privaten Akteure darauf vertrauen, dass die Regeln eingehalten werden. Die Glaubwürdigkeit der deutschen Schuldenregel wird durch ihren verfassungsrechtlichen Status gesichert. In Anbetracht der krisenbedingten Ausgangssituation wurden längere Übergangsfristen festgelegt (der Bund muss die 0,35%-Grenze bis 2016 erreichen, für die Länder greift die Regel vollständig ab 2020). Die Übergangsfristen wurden teilweise kritisiert. Aus unserer Sicht tragen aber auch sie zur Glaubwürdigkeit der Regel bei. Denn: Wie glaubwürdig wäre eine Regel, bei der von vorne herein klar ist, dass sie nicht sofort einzuhalten sein wird?

Für Deutschland lässt sich festhalten: Die Haushaltsposition hat sich zwar krisenbedingt deutlich verschlechtert, aber die Richtung unserer Finanzpolitik stimmt. Mit dem durch die Schuldenregel und den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Konsolidierungspfad kehren wir auf den langfristigen Pfad der Tugend zurück – die Schuldenstandsquote mittelfristig wird deutlich absinken. Die Kapitalmärkte honorieren bereits jetzt die Solidität deutscher Finanzpolitik: Wir gehören weltweit zu den Staaten, von denen die niedrigsten Risikoprämien verlangt werden.

Europäische Union

Zum 31. Dezember 2009 verzeichnete die EU ein durchschnittliches gesamtstaatliches Defizit von 6,9%, wobei die Einzelwerte stark differieren (z.B. 0,8% bei Bulgarien und 12,7% bei Griechenland). Auch für 2010 sind Defizite in dieser Größenordnung zu erwarten. Dementsprechend werden auch die Schuldenstandsquoten deutlich ansteigen. Die hohen Defizite sind Ausdruck der die Nachfrage stützenden Maßnahmen und des Wirkens der automatischen Stabilisatoren. Zum Vergleich: Ende des Jahres 2008 wurde in der EU noch ein durchschnittliches Defizit von 2,3% festgestellt.

Zwar haben die Mitgliedstaaten ihre eigenständige Geldpolitik aufgegeben, die Finanzpolitik liegt aber nach wie vor in nationaler Kompetenz. Das schließt auch die vorrangige Eigenverantwortung für die Korrektur finanzpolitischer Fehlentwicklungen ein. Daneben kommt in der Währungsunion der Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken eine besondere Bedeutung zu, denn durch die gemeinsame Währung kann sich das Fehlverhalten einzelner Mitgliedstaaten in punkto Haushaltsdisziplin direkt – etwa über eine Schwächung des Euro – auf andere Länder auswirken. Gerade aus

diesem Grund wurden im Maastricht-Vertrag Defizitobergrenzen festgelegt. Um die Defizite der Mitgliedstaaten wieder unter den Maastricht-Referenzwert zurückzuführen, kommt einer europäisch koordinierten Exitstrategie große Bedeutung zu.

Der für Wirtschaft und Finanzen zuständige ECOFIN-Rat hat am 20. Oktober 2009 Grundsätze für einen Exit aus den diskretionären Konjunkturmaßnahmen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise formuliert. Eine Ausstiegsstrategie sollte demnach im Rahmen der konsequenten Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts länderübergreifend koordiniert werden. Der ECOFIN-Rat fordert weiterhin, dass diskretionäre Maßnahmen zurückgenommen und strukturelle Abbauschritte von wenigstens 0,5% des BIP pro Jahr erreicht werden. Falls die Prognosen der EU-Kommission erkennen lassen, dass ein selbsttragender Aufschwung existiert, sollten alle Mitgliedstaaten spätestens 2011 mit der Haushaltskonsolidierung beginnen. Gemäß dem Ergebnis der Ratstagung ist länderspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Einige Staaten werden demnach ihre Haushalte bereits früher konsolidieren (z.B. weil sie sich konjunkturell besser entwickeln als andere Mitgliedstaaten). In Anbetracht der Herausforderungen sollte für den durchschnittlichen strukturellen Defizitabbau gemäß ECOFIN-Rat ein ehrgeiziges Tempo veranschlagt werden, das in den meisten Mitgliedstaaten beträchtlich über dem Referenzwert von konjunkturbereinigten 0,5% des BIP pro Jahr liegen müsste. Zu den wichtigsten Begleitmaßnahmen des fiskalpolitischen Ausstiegs gehören – wie im Stabilitäts- und Wachstumspakt hervorgehoben – laut ECOFIN-Rat die Verstärkung der nationalen Haushaltsrahmen zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Konsolidierungsstrategien sowie Maßnahmen zur Unterstützung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Deutschlands neue Schuldenregel kann hier als Beispiel dienen.

In Umsetzung der Exitstrategie wurden im Rahmen von Verfahren gegen exzessive Defizite nationale Abbauempfehlungen durch den ECOFIN-Rat bei 21 Staaten verabschiedet, wozu auch Deutschland zählt. Dabei stehen die Abbauempfehlungen für Deutschland in Einklang mit den Vorgaben der deutschen Schuldenbremse.

Der ECOFIN-Rat richtete an Griechenland am 16. Februar 2010 im Rahmen eines verschärften Verfahrens Empfehlungen mit dem Ziel, das gesamtstaatliche Defizit bis 2012 wieder unter den Referenzwert von 3% zu senken. Für das laufende Jahr wird ein nominaler Abbauschritt von 4 Prozentpunkten des BIP gefordert. Darüber hinaus ist jetzt eine regelmäßige vierteljährliche Überprüfung der umgesetzten Maßnahmen vorgesehen. Geplant sind u.a. ein Einfrieren der Löhne im öffentlichen Dienst für 2010 und grundsätzliche, pauschale Ausgabenkürzungen im Staatshaushalt um 10%. Griechenland ist aufgefordert, erst-

mals zum 16. März 2010 gegenüber EU-Kommission und ECOFIN-Rat über getroffene Maßnahmen zum Erreichen des Defizitziels in diesem Jahr zu berichten und den Bericht zu veröffentlichen. Gleichzeitig mit den Empfehlungen für das Defizitverfahren hat die Kommission einen Entwurf für eine Verwarnung mit Empfehlungen für Struktur-reformen vorgelegt. Bei dem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs am 11. Februar 2010 unterstrich Griechenland seine Absicht, den notwendigen und rigoro-sen Sparkurs umzusetzen.

In letzter Zeit wird manchmal diskutiert, dass in Schwierig-keiten geratene Mitgliedstaaten aus der Währungsunion aus-treten könnten, um ihr eigenständiges geldpolitisches Instru-mentarium zurückzugewinnen. Dieses Szenario scheint al-lerdings sehr unwahrscheinlich, denn Griechenland und an-dere Länder v.a. Südeuropas haben enorm von der Wäh-rungsunion profitiert. Sowohl die langfristigen Zinsen als auch die Risikoaufschläge auf Staatsanleihen sind nach dem Bei-tritt drastisch gesunken. Wirtschaftlich setzte ein enormer Aufholprozess ein. Durch einen Austritt würde der aktuell vorhandene Vertrauensimport von der Europäischen Zen-tralbank aufgegeben werden, was die Kosten der Refinan-zierung nochmals deutlich erhöhen dürfte. Insofern dürfte es der richtige Weg sein, entschlossene Fiskalreformen und wirtschaftliche Struktur-reformen voranzutreiben.

Fazit

In der Europäischen Union hat sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt als fiskalpolitisches Koordinierungsinstru-ment bewährt. In der Wirtschafts- und Finanzkrise wurde einerseits die im Stabilitäts- und Wachstumspakt angeleg-te Flexibilität genutzt, um in dieser Extremsituation ange-messene fiskalpolitische Antworten zu ermöglichen. Auf der anderen Seite werden jetzt – in der Logik des Systems – Regeln wieder restriktiver angewandt. Dies bedeutet letzt-lich: Alle Mitgliedstaaten stehen vor enormen Herausfor-derungen und müssen alles dafür tun, ihre Haushalts-und/oder Strukturprobleme aus eigener Kraft in den Griff zu bekommen.



Christian Tietje*

Akropolis Adieu? Möglichkeiten und Grenzen des Rechts im Falle eines (drohenden) Staats- bankrotts

Die Szenarien

Die Szenarien scheinen bekannt zu sein. Island, Ukraine und jetzt Griechenland – mit diesen (und anderen) Staa-ten verbindet die Öffentlichkeit, jedenfalls so weit man die Medienberichterstattung verfolgt, mehr oder weniger ak-tuelle Situationen eines Staatsbankrotts, also einer einge-tretenen oder konkret drohenden Zahlungsunfähigkeit ei-nes Staates. Hin und wieder bleibt es in der öffentlichen Debatte zwar nicht nur bei diesen aktuellen Fällen, son-dern immerhin der Staatsbankrott Argentiniens in den Jah-ren 2001/2002¹ ist noch in Erinnerung. Nahezu vollstän-dig übersehen wird indes, dass das Phänomen des Staats-bankrotts wahrlich keine Erscheinung der heutigen Zeit oder spezifisch mit der aktuellen globalen Finanz- und Wirt-schaftskrise verbunden ist. Schon die wenigen folgenden Zahlen mögen die historische Dimension des Staatsbank-rotts verdeutlichen: In der Zeit zwischen dem 16. und dem 19. Jahrhundert setzte allein Spanien 13-mal seine Schuld-verpflichtungen aus. In derselben Zeit erklärten Frankreich achtmal sowie Portugal und die deutschen Staaten jeweils sechsmal, dass sie ihre Schulden nicht mehr erfüllen könn-ten. Das 20. Jahrhundert ist dann nahezu kontinuierlich

* Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M. (Michigan) ist Direktor des Instituts für Wirtschaftsrecht und der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht sowie Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

¹ Zu Einzelheiten siehe z.B. Bickel, Die Argentinien-Krise aus ökonomischer Sicht: Herausforderungen an Finanzsystem und Kapitalmarkt, Halle 2005, verfügbar unter: <http://www.jura.uni-halle.de/telc/publikationen.html>; siehe zum Phänomen des Staatsbankrotts im Überblick allgemein u.a. Ohler, JZ 2005, 590 ff.

von bis zu zehn Fällen einer Staateninsolvenz pro Jahrzehnt geprägt.²

Der zunächst ernüchternde Blick auf die Geschichte des Staatsbankrotts darf allerdings nicht dazu verleiten, diesem Phänomen im internationalen Wirtschaftssystem eine neue, aktuelle rechtliche Relevanz abzusprechen. Aus juristischer Sicht sind gerade mit der aktuellen Finanzlage Griechenlands und weiterer krisengeschüttelter Staaten der so genannten Eurozone zahlreiche neue Herausforderungen verbunden. Die rechtlichen Besonderheiten des drohenden Staatsbankrotts in der Eurozone sind dabei zusammen mit juristischen Aspekten zu sehen, die seit der Argentinien-Krise im internationalen Wirtschaftsrecht diskutiert werden. Insgesamt steht u.a. der Fall Griechenland damit für eine komplexe juristische Gemengelage aus EU-Recht und internationalem Recht.

Der Staatsbankrott im internationalen Recht

Die drohende oder bereits eingetretene Zahlungsunfähigkeit eines Staates berührt im internationalen Bereich zunächst die bekannten Hilfsmechanismen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und ggf. der Weltbank sowie mögliche Umschuldungs- oder gar Schuldenerlassverhandlungen im Rahmen des so genannten Pariser und Londoner Clubs. Hierauf soll an dieser Stelle ebenso wenig näher eingegangen werden wie auf die rechtlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten von Gläubigern, unilateral mit Hilfe einer staatlichen Rechtsordnung Ansprüche gegenüber dem Schuldnerstaat feststellen und ggf. zwangsweise durchsetzen zu lassen.³ Vielmehr ist es ausreichend, schon auf die genannten internationalen und innerstaatlichen Mechanismen bezogen festzustellen, dass sich der Staatsbankrott nicht im rechtsfreien Raum bewegt.

Während sich hingegen lange Zeit das juristische Interesse darauf konzentrierte, wie einem insolventen Staat geholfen werden kann und welche Rechtsschutzinstrumente den Gläubigern in der Staateninsolvenz zur Verfügung stehen, muss heute eine dritte Dimension mit in den Blick genommen werden: Der finanziell notleidende Staat kann die Entscheidung über den Umgang mit der Krise im Sinne z.B. eines radikalen Sparkurses nicht mehr autonom treffen. Vielmehr sind heute letztlich alle Staaten dieser Welt in ein engmaschiges Netz völkerrechtlicher Verpflichtungen den eigenen Bürgern sowie ausländischen Investoren gegenüber eingebunden. Die Konsequenzen dieser weitreichenden Rechtsbindungen lassen sich am Beispiel Argentinien gut

nachvollziehen. Argentinien ist heute, nachdem es in den Jahren 2001/2002 drastische – ob sinnvolle oder nicht sei dahingestellt – Maßnahmen zur Abwehr der schlimmsten Folgen des Staatsbankrotts ergriffen hatte, mit einer Flut von mindestens 46 öffentlich bekannten Klagen von ausländischen Investoren vor internationalen Schiedsgerichten konfrontiert. Schon jetzt, nach Abschluss erst weniger der genannten Verfahren, wurde Argentinien zu mehreren 100 Millionen US-Dollar Schadensersatz verurteilt. Da Argentinien die Ansprüche der Kläger aus den abgeschlossenen Verfahren bislang – rechtswidrig – nicht befriedigt, setzen sich die Streitigkeiten juristisch und auch politisch fort.

Allerdings schützt das heutige Völkerrecht nicht nur Investoren gegenüber wirtschaftspolitischen Maßnahmen eines Gaststaates, sondern auch den eigenen Staatsbürgern stehen Menschenrechte zu, die der jeweilige Staat bei seinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen in einer Finanz- bzw. Wirtschaftskrise beachten muss. Konkret heißt dies, dass auch ein finanziell angeschlagener Staat immer seiner *responsibility to protect* gerecht werden muss. Hiernach sind »the state authorities ... responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare«. ⁴ Ein radikaler Sparkurs der öffentlichen Hand, der u.a. weite Teile der öffentlichen Daseinsvorsorge zum Erliegen bringen würde, kann mit dieser Verpflichtung unvereinbar sein. Zugleich ist es allerdings nicht ausgeschlossen, dass ein Staat sich gerade mit Blick auf seine Pflicht zur Sicherung elementarer individueller und gesellschaftlicher Belange gegenüber ausländischen Investoren und Gläubigern für einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Krisenbewältigung rechtfertigen kann. Im Übrigen ist es auch nicht ausgeschlossen, wenngleich im Einzelfall doch mit erheblichen juristischen Schwierigkeiten verbunden, sich als Staat in einer akuten Finanz- und Wirtschaftskrise auf einen sog. Staatsnotstand zu berufen, um sich von völkerrechtlichen Verpflichtungen vorübergehend zu lösen.⁵

Insgesamt zeigt sich damit, dass die weitreichende Einbindung eines Staates in die Rechtsordnung der internationalen Gemeinschaft unmittelbare Konsequenzen für den einzelstaatlichen Umgang mit einem (drohenden) Staatsbankrott hat. Bei Krisenbewältigungsmaßnahmen hat ein Staat legitime Erwartungen ausländischer Investoren sowie menschenrechtliche Garantien seiner eigenen Staatsangehörigen zu achten. Zugleich hat der Staat auch in der Krise ein Mindestmaß an Daseinsvorsorge seiner Bevölkerung gegenüber sicher zu stellen, selbst wenn er sich

² Zu diesen Zahlen und weiteren Einzelheiten siehe Tietje, Die Argentinien-Krise aus rechtlicher Sicht: Staatsanleihen und Staateninsolvenz, Halle 2005, verfügbar unter: <http://www.jura.uni-halle.de/telc/publikationen.html>.

³ Siehe hierzu umfassend Szodruich, Staateninsolvenz und private Gläubiger, Berlin 2008.

⁴ *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect*, December 2001, para. 2.15, verfügbar unter: <http://www.iciss.ca>; siehe in diese Richtung auch die abweichende Meinung von Richter(in)in Lübke-Wolff in BVerfGE 118, 124, 146 (161 f.); sowie Tietje/Szodruich, Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft 2007, 498 (502 f.).

⁵ Zu Einzelheiten siehe Szodruich (Anm. xxx), 315 ff.

ggf. in einer Finanz- und Wirtschaftskrise auf einen Staatsnotstand berufen kann. Dabei steht einem Staat natürlich ein weiter politischer Beurteilungsspielraum zu; was genau aus den menschenrechtlichen Handlungspflichten für einen Staat folgt, lässt sich also nicht abstrakt, sondern nur in Bezug auf den jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Gesamtlage und den geplanten Maßnahmen festlegen. Entscheidend ist indes, dass die genannte rechtsprinzipielle Verpflichtung in einer konkreten Entscheidungssituation mit beachtet wird. Auf die aktuelle Situation Griechenlands bezogen bedeutet dies, dass Hinweise darauf, dass Forderungen nach einem radikalen Sparkurs des griechischen Staates schnell an Grenzen stoßen, was die Bevölkerung bereit ist zu akzeptieren, stoßen werden, einen konkreten rechtlichen Hintergrund haben. Die Intensität öffentlicher Einsparmaßnahmen wird rechtlich determiniert.

Der Staatsbankrott in der Eurozone

Zusätzlich zu dem ohnehin schon für sich komplexen Rahmen, in dem sich der Staatsbankrott aus der Sicht des internationalen Rechts bewegt, folgen aus dem Recht der Europäischen Union Vorgaben, die den Umgang mit der Krise bestimmen. Das gilt zunächst für elementare Grund- und Menschenrechte in ihrer dargestellten Bedeutung, da diese umfassend auch von der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie dem Unionsrecht selbst geschützt werden. Besondere, aus der öffentlichen Diskussion der jüngeren Zeit mit Blick auf Griechenland bekannte Probleme stellen sich zusätzlich aufgrund von Rechtsvorgaben des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV), die für die Staaten der Eurozone im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungspolitik gelten (Art. 119 ff. AEUV). Konkret geht es dabei in erster Linie um die Frage, ob und ggf. wie die EU sowie ihre Mitgliedstaaten auf eine akute Finanz- und Wirtschaftskrise in einem Staat der Eurozone reagieren können und sollten.

Die rechtlichen Vorgaben des AEUV zur Sicherung der Stabilität des Euro sind in der Systematik relativ klar. Der Vertrag regelt die Mechanismen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Eurostaaten und unverbindliche Einflussmöglichkeiten hierauf durch Kommission und Rat (Art. 121 Abs. 4 AEUV), das sog. Defizitverfahren im Hinblick auf die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten einschließlich der Möglichkeit verbindlicher Beschlüsse zum Defizitabbau (Art. 126 Abs. 9 AEUV), ein grundsätzliches Verbot der finanziellen Unterstützung eines einzelnen Mitgliedstaats durch die EU oder andere Mitgliedstaaten (Art. 125 AEUV) sowie ein entsprechendes Verbot der Zentralbankfinanzierung (Art. 123 AEUV) und Ausnahmen hierzu bei Notlagen (Art. 122 AEUV). Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getre-

tene Vertrag von Lissabon hat dieses System im Wesentlichen unberührt gelassen und nur kleinere Modifikationen u.a. im Hinblick auf eine gestärkte Rolle der Kommission im präventiven Bereich der Kontrolle der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik (Art. 121 Abs. 4 AEUV) vorgenommen. Interessant ist, dass genau diese modifizierten Rechtsregeln in Verbindung mit dem bekannten Defizitverfahren Mitte Februar 2010 auf Griechenland bezogen erstmals seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zur Anwendung kamen.⁶ Damit hat die EU gezeigt, dass sie bereit und in der Lage ist, unmittelbar (Art. 126 Abs. 9 AEUV) und mittelbar (Art. 121 Abs. 4 i.V.m. Art. 126 Abs. 9 AEUV) rechtlich verpflichtend weitreichenden Einfluss auf die Finanz- und Wirtschaftspolitik eines einzelnen Mitgliedstaats zu nehmen. Im Interesse der Stabilität und Glaubwürdigkeit des Euro insgesamt ist das zu begrüßen.

Über unionsrechtliche Vorgaben für die einzelstaatliche Finanz- und Wirtschaftspolitik hinausgehend stellt sich die viel diskutierte Frage, ob einem Mitglied der Eurozone, wie gegenwärtig Griechenland, auch finanziell geholfen werden kann und sollte. Unabhängig von der ökonomischen Bewertung einer solchen möglichen Hilfe – die hier nicht weiter diskutiert werden soll –, ist in den letzten Wochen oftmals zu hören gewesen, dass das EU-Recht einen Bail-out verbiete und es hierzu keine Ausnahme gäbe. Diese Auffassung mag sich bei einem schlichten Blick in Art. 125 AEUV, der das Bail-out-Verbot enthält, aufdrängen. Bei näherer Betrachtung überzeugt das Argument eines absoluten Bail-out-Verbotes indes nicht.

Um sich der Frage nach vorhandenen Spielräumen für finanzielle Hilfen für Griechenland und ggf. andere Eurostaaten zu nähern, ist zunächst nach der Ratio des Bail-out-Verbotes des Art. 125 AEUV zu fragen. Im Kern geht es hierbei darum, nachhaltiges Vertrauen auf den internationalen Finanzmärkten für den Euro zu gewinnen und zu sichern. Mit dem Bail-out-Verbot soll klar signalisiert werden, dass der Euro auf einer soliden Finanz- und Wirtschaftspolitik der Staaten der Eurozone beruht und insofern ein Einstehen für Verbindlichkeiten eines Mitgliedstaates von vornherein nicht notwendig ist. Damit im Zusammenhang steht die klare Signalwirkung des Bail-out-Verbotes im Hinblick auf die wirtschafts- und finanzpolitische Eigenverantwortlichkeit der Mitglieder der Eurozone.⁷ Überdies wird durch Art. 125 AEUV allerdings auch signalisiert, dass die EU und ihre Eurozone kein staatsähnliches Gebilde ist. Im föderalen Staat ist das gegenseitige Einstehen auch im Bereich der Staatshaushalte fester

⁶ Siehe Council of the European Union, 6501/10 (Presse 30) vom 16. Februar 2010.

⁷ Zur Ratio des bail-out-Verbotes statt vieler Häde, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl., München 2007, Art. 103 EGV Rn. 1 f.; Bandilla, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 15. EL, München 2000, Art. 103 EGV Rn. 1.

Bestandteil der Bundesstaatlichkeit und insofern, zumindest in Deutschland, verfassungsrechtlich abgesichert (Art. 20 Abs. 1 GG).⁸ Der spezifische Solidaritätsgedanke der Bundesstaatlichkeit sollte aber, so zumindest die Vorstellung bei der Schaffung des Kapitels über die Wirtschafts- und Währungsunion durch den Vertrag von Maastricht (1992/93), auf die EU als supranationaler Integrationsverbund gerade keine Anwendung finden; jede Staatsnähe oder Staatsähnlichkeit sollte auch mit Blick auf die gemeinsame Währung vermieden werden. Es scheint daher konsequent, eine Ausnahme von Bail-out-Verbot nur für ganz außergewöhnliche Situationen im Sinne von Naturkatastrophen zuzulassen (Art. 122 Abs. 2 AEUV). Letztlich ist das Bail-out-Verbot des Art. 125 AEUV also auch Ausdruck einer gewissen Angst vor der eigenen Courage. Die Schaffung einer einheitlichen Währung sollte nicht auch noch durch eine umfassende Solidaritätspflicht im Währungsraum den Eindruck staatsähnlicher Strukturen verstärken. Damit deutet sich bereits an, dass über rein währungspolitische Vorstellungen hinausgehend auch vertragsrhetorische Gesichtspunkte dem Bail-out-Verbot zugrunde liegen.

Der Vertrag von Lissabon übernimmt die dem Unionsrecht ohnehin schon immer als Zielvorgabe bekannte Verpflichtung zur Solidarität unter den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 1 Abs. 3 EU a.F.; Art. 3 Abs. 3 EUV n.F.) nunmehr explizit in den Bereich der Wirtschaftspolitik. Der heutige Art. 122 Abs. 1 AEUV spricht – anders als noch nach der Rechtslage vor dem 1. Dezember 2009 – explizit davon, dass bei Notlagen »im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen« beschlossen werden kann. Beispielhaft (»insbesondere«) wird zur Umschreibung einer entsprechenden Notlage auf »gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich« hingewiesen. Auch der Hinweis auf den Energiebereich ist erst durch den Vertrag von Lissabon aufgenommen worden.

Aus juristischer Perspektive stellt sich natürlich die Frage, ob Art. 122 Abs. 1 AEUV als Kompetenzgrundlage für einen Beschluss des Rates der EU über finanzielle Hilfen an einen Mitgliedstaat, der sich in einer massiven Finanz- und Wirtschaftskrise befindet, dienen kann.⁹ Hiergegen könnte insbesondere der systematische Vergleich mit Art. 122 Abs. 2 AEUV sprechen. Diese Vorschrift lässt

finanziellen Beistand bei Schwierigkeiten »aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen« zu. Es liegt auf der Hand, dass eine Haushaltsnotlage eines Mitgliedstaates nicht oder nur unter größter juristischer Mühe mit einer Naturkatastrophe oder einem ähnlichen Ereignis gleichgesetzt werden kann. Überzeugender erscheint es vielmehr zu realisieren, dass die beiden Absätze des Art. 122 AEUV ganz unterschiedliche Regelungsinhalte und -ziele haben. Bei Art. 122 Abs. 2 AEUV geht es um Hilfe in einer Notsituation, die in erster Linie einen Mitgliedstaat im Inneren trifft. Demgegenüber zielt Art. 122 Abs. 1 AEUV, wie der dortige Solidaritätsverweis deutlich macht, auf die Wirtschaftslage in der Eurozone insgesamt im Wechselverhältnis zu einer innerstaatlichen Situation ab. Es geht hier also nicht um zweckfreie Solidarität im Sinne einer Hilfe in der Not eines einzelnen Mitgliedstaates, sondern vielmehr um Solidarität im Gesamtinteresse der Eurogruppe. Zu den in Art. 122 Abs. 1 AEUV genannten »der Wirtschaftslage angemessenen Maßnahmen«, um die es in Art. 122 Abs. 2 AEUV gerade nicht geht, kann daher auch eine finanzielle Hilfeleistung zählen. Durch diese Auslegung läuft das grundsätzliche Bail-out-Verbot auch nicht leer, da nach dem klaren Wortlaut des Art. 122 Abs. 1 AEUV der Wirtschaftslage eines Mitgliedstaates angemessene Solidaritätsmaßnahmen nur in ganz außergewöhnlichen (»gravierenden«) Situationen ergriffen werden dürfen. Es bleibt insofern unabdingbar zunächst immer bei der Selbstverantwortung der Staaten der Eurogruppe für ihre Wirtschaftspolitik. Finanzielle Solidaritätsmaßnahmen müssen die Ultima Ratio im Euroraum bleiben. Über sie ist, wie sich aus der Systematik des AEUV sowie der dargestellten Völkerrechtslage ergibt, immer in strenger Abwägung mit dem Ziel der Währungsstabilität sowie der Sicherung elementarer Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu entscheiden; es muss also, um es nochmals zu betonen, um deutlich mehr gehen als Hilfe aus reiner Solidarität heraus für einen einzelnen Mitgliedstaat. Schließlich wird man aus dem Zusammenspiel der Artikel 125 und 122 AEUV auch folgern müssen, dass Maßnahmen nach Art. 122 AEUV nie so ausgestaltet sein dürfen, dass bestehende Finanzmarktverbindlichkeiten eines Mitgliedstaats von der EU oder anderen Mitgliedstaaten übernommen oder für diese Garantien abgegeben werden. Insofern geht es bei Art. 122 AEUV auch gar nicht um ein Bail-out im eigentlichen Wortsinne, sondern nur um die Möglichkeit einer direkten Kreditvergabe an einen Mitgliedstaat der Eurogruppe, der sich in einer gravierenden Krise befindet. Nur diese Auslegung des Vertrages entspricht dem Grundgedanken der Eigenverantwortlichkeit in der Währungsunion. Bei einem Bail-out wird ein Staat aus der Verantwortung entlassen; bei einer direkten Kreditvergabe (verbunden mit entsprechenden wirtschaftspolitischen Auflagen) wird Verantwortlichkeit und Verantwortung im Interesse der Eurostabilität insgesamt begründet und gestärkt.

⁸ Siehe nur BVerfGE 116, 327 (387).

⁹ Siehe zum Gesamtproblem auch ausführlich Häde, EuZW 2009, 399 (400 ff.); zur Möglichkeit finanzieller Hilfe nach Art. 122 Abs. 2 AEUV siehe auch Zehnpfund/Heimbach, Finanzielle Hilfen für Mitgliedstaaten insbesondere nach Artikel 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Az.: WD 11 – 3000 – 30/10, verfügbar unter: http://www.gerhardschick.net/images/stories/Europa/s-30-10%20finanzhilfen%20nach%20122%20aevu_gutachten%20wd.pdf.

Ausblick

Dieser kurze Beitrag konnte die rechtliche Komplexität des (drohenden) Staatsbankrotts nur andeuten. Über juristische Gesichtspunkte hinausgehend ist natürlich auch auf ordnungspolitische Aspekte einzugehen, um eine fundierte Antwort auf die Frage geben zu können, ob mit dem aktuellen Stichwort »Griechenland« eine »griechische Tragödie« oder ein Beispiel für eine besonnene Solidaritätspolitik in der Europäischen Union zu verbinden ist. Eine abschließende Bewertung dieser Frage soll hier bewusst nicht erfolgen. Zu warnen ist indes vor juristischen und/oder ökonomischen Schnellschüssen in die eine oder andere Richtung sowie vor einem zu leichtfertigen Umgang mit der nicht von vornherein ausgeschlossenen Möglichkeit finanzieller Hilfsmaßnahmen. Es kann hier immer nur um eine ganz besondere Ausnahmesituation gehen, die sich durch eine Gefahr für die Stabilität des Euro insgesamt auszeichnet.



Michael Kühl*



Renate Ohr**

Exzessive Staatsdefizite – die Achillesferse der Europäischen Währungsunion

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat mittlerweile – vor allem in den Industrieländern – zu einem starken Anstieg der Staatsverschuldung geführt. So wird vom IWF prognostiziert, dass der durchschnittliche Schuldenstand der Industrieländer im Jahr 2010 auf ca. 106% des BIP steigen wird, während er 2007, also vor der Krise, noch bei durchschnittlich 78% lag. Dieser Anstieg ist ganz wesentlich auf direkt durch die Rezession bedingte Einnahmefälle und Ausgabenerhöhungen sowie auf die zusätzlich aufgelegten Konjunkturprogramme zurückzuführen. Die aktuellen gravierenden Ausweitungen der Budgetdefizite werden daher in den meisten Ländern vorrangig konjunkturellen und nicht strukturellen Faktoren zugeschrieben: Eine rasche und durchschlagende Bekämpfung der Rezession erschien als vordringliches Ziel, dem das Ziel solider Staatshaushalte daher zunächst untergeordnet werden müsse. Erst seit die Haushaltslage Griechenlands in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geriet, da die Ratingagenturen diese zum Anlass nahmen, die Bewertung griechischer Staatspapiere herunterzustufen, tritt das Risiko exzessiver Staatsverschuldung wieder verstärkt in den Vordergrund. Parallel zur Diskussion um einen möglichen »Staatsbankrott« Griechenlands sind mittlerweile aber auch Länder wie Irland, Spanien oder Portugal, die 2009 ähnlich hohe Staatsdefizite wie Griechenland aufweisen, in den Fokus der Betrachtung gerückt, indem ihnen ebenfalls gewisse Ausfallrisiken angelastet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich dann natürlich auch die Frage, inwieweit der Euro davon betroffen wäre, wenn einem oder mehreren Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion ein Staatsbankrott drohen würde.

* Dr. Michael Kühl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Göttingen.

** Prof. Dr. Renate Ohr ist Inhaberin der Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Göttingen.

Staatsbankrott: Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung?

Doch wann kann man genau von einem Staatsbankrott sprechen? Die betriebswirtschaftliche Abgrenzung einer mit »Bankrott« beschriebenen Insolvenz kennt zwei Tatbestände: eine bereits eingetretene oder drohende Zahlungsunfähigkeit sowie die Überschuldung. Zahlungsunfähigkeit bedeutet hier, dass der Staat (bzw. seine Regierung) nicht mehr in der Lage ist, seinen Zahlungsverpflichtungen im Rahmen von Zins und Tilgung nachzukommen. Der Tatbestand der Überschuldung tritt im betriebswirtschaftlichen Sinne ein, wenn die Fremdkapitaltitel die Forderungen überschreiten, d.h. das Vermögen kleiner ist als die Verbindlichkeiten. Dies ist bei Staaten schwieriger zu operationalisieren. Während die Verbindlichkeiten, also der Schuldenstand, zu erfassen ist, ist das Vermögen des Staates nicht so leicht abzugrenzen. Aus diesem Grund wird der Begriff Staatsbankrott in der Regel für die Zahlungsunfähigkeit eines Staates verwendet. Diese wiederum ist aber auch mit dem Schuldenstand verknüpft, da bei insolventen Staaten zumeist der Schuldendienst einen bedeutenden Anteil am Staatshaushalt ausmacht.¹

Des Weiteren spielt eine ganz entscheidende Rolle, ob die Staatsverschuldung primär eine Inlandsverschuldung oder aber eine Auslandsverschuldung ist. Bei vorrangiger Inlandsverschuldung ist die Volkswirtschaft in der Lage, die hohen Staatsausgaben selbst zu finanzieren – es geschieht eben nur nicht zwangsweise durch Steuern, sondern freiwillig über Kredite. Die privaten Wirtschaftssubjekte sparen genug, um neben den privaten Investitionen auch den defizitären Staatshaushalt zu finanzieren. Diese Ersparnis könnte im Notfall auch über Steuererhöhungen abgeschöpft werden, falls der Schuldendienst zu hoch wird. Anders ist dies im Falle einer hohen Auslandsverschuldung. Hier müssen die ausländischen Kreditgeber weiterhin geneigt sein, dem Staat (freiwillig) Finanzmittel zukommen zu lassen. Werden nun gegenüber den ausländischen Gläubigern Zinsverpflichtungen nicht mehr geleistet oder die Staatsschuld nicht termingerecht abgelöst, so ist dies zugleich eine Zahlungsunfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft gegenüber ausländischen Gläubigern. In der Regel geht eine solche Situation mit einem so genannten Zwillingsdefizit einher, indem neben dem Staatsdefizit auch ein hohes Leistungsbilanzdefizit auftritt. Dies bedeutet, dass die inländische – private und staatliche – Absorption höher ist als die inländische Wertschöpfung.

¹ Eine gewisse Verbindung besteht dabei natürlich auch zur Frage der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen. Diese zielt jedoch primär auf die Entwicklung der Schulden ab. Als nachhaltig wird eine Situation angesehen, in der die Summe aller (abdiskontierten) Einnahmen die Summe aller (abdiskontierten) Ausgaben übersteigt, d.h. die intertemporale Budgetbeschränkung eingehalten ist (vgl. z.B. Bohn 2007).

Zur aktuellen Situation Griechenlands

Vor diesem Hintergrund weist Griechenland äußerst kritische Entwicklungen auf: Das Staatsdefizit beträgt im Jahr 2009 12,7% des BIP. Der Schuldenstand ist 2009 auf über 112% des BIP angewachsen und wird für 2010 auf knapp 125% prognostiziert. Hierdurch machen allein die Zinszahlungen auf die ausstehende Staatsschuld 2009 schon 5% des BIP aus und für 2010 werden sogar 6,5% prognostiziert. Rund 80% der griechischen Staatsschulden sind mittlerweile Auslandsschulden (Bank of Greece 2010). Diese machen zugleich rund 55% der gesamten Auslandsverschuldung der griechischen Volkswirtschaft aus. Die mit der steigenden Auslandsverschuldung einhergehenden Kapitalbilanzüberschüsse spiegeln sich in entsprechend hohen Leistungsbilanzdefiziten, die in den letzten Jahren durchgängig im zweistelligen Bereich zwischen 10 und 14% des BIP lagen. Angesichts dieser Fakten ist es nicht erstaunlich, dass griechische Staatstitel einen Risikoaufschlag gegenüber deutschen Bonds in Höhe von ca. 250 bis fast 300 Basispunkten tragen müssen. Auch wenn durch die Mitgliedschaft in der Währungsunion kein nationales Wechselkursrisiko mehr besteht, so preisen die Kapitalmärkte offensichtlich mittlerweile ein gewisses nationales Ausfallrisiko ein.

Auswirkungen auf die Partnerländer in der EWU

Falls es für Griechenland nun zunehmend schwieriger würde, Neuemissionen zu platzieren, und die geplanten Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen nicht hinreichend greifen, könnte Griechenland Probleme bekommen, seine Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu leisten. Dies würde natürlich keinen vollständigen Ausfall aller Auslandsverbindlichkeiten bedeuten, doch könnte auch ein teilweiser Ausfall Liquiditätsprobleme bei den Gläubigerbanken bewirken. Bei Griechenland sind es vor allem Banken in Frankreich, der Schweiz und Deutschland, die davon betroffen wären. Allein durch diesen Dominoeffekt könnten somit auch andere EWU-Länder durch die Griechenland-Pleite angesteckt werden. In diesem Fall würden auch die Risikoprämien der EWU-Partner aufgrund steigender Risikoaversion des Marktes neu kalkuliert werden, was zum einen zu steigenden Zinsen im gesamten Euroraum führen und zum anderen auch den Euro unter Druck setzen könnte.

Eine solche Entwicklung ist umso wahrscheinlicher, je mehr andere Länder der Währungsunion in eine ähnliche fiskalische Schieflage geraten. Hier werden oftmals die Länder Irland, Spanien, Portugal und auch Italien genannt (sog. PIIGS-Staaten). Allerdings sind dabei signifikante Unterschiede festzustellen. So ist der Gesamtschuldenstand in Irland, Spanien und Portugal deutlich geringer als in Griechenland. Nur Italien weist einen ähnlich hohen Schuldenstand auf. Auch die Leistungsbilanzdefizite sind – außer

bei Portugal – deutlich geringer. Nimmt man die drei Kriterien Schuldenstand, Haushaltsdefizit und Nettozinszahlungen des öffentlichen Sektors (jeweils in Prozent des BIP)², so zeigt sich, dass Griechenland bei allen drei Kriterien höchst bedenkliche Werte aufweist. In Irland ist zwar das Staatsdefizit aktuell sehr hoch und die Nettozinszahlungen betragen mittlerweile über 5% des BIP, doch ist der Schuldenstand mit knapp 66% des BIP noch moderat. Hinzu kommt ein Leistungsbilanzdefizit, das mit etwas über 3% des BIP tragbar ist. In Spanien ist der Schuldenstand noch geringer und ebenso die Nettozinsbelastung. Allerdings gerät der Immobilienmarkt sehr stark unter Druck, welcher in den letzten Jahren eine Stütze der wirtschaftlichen Entwicklung war. Stark ansteigende Arbeitslosenzahlen könnten die aktuelle Situation verschärfen. In Portugal ist das laufende Staatsdefizit »nur« 8% des BIP und der Schuldenstand mit etwas über 77% nicht überdurchschnittlich. Italien schließlich weist zwar einen noch höheren Schuldenstand auf als Griechenland (114,6% des BIP) und entsprechend hohe Zinszahlungen, doch ist das laufende Staatsdefizit mit 5,3% im europäischen Vergleich derzeit eher gemäßigt. Zudem weist Italien auch nur ein relativ geringes Leistungsbilanzdefizit auf, und der Auslandsanteil der Staatsverschuldung ist mit etwas über 50% deutlich geringer als in Griechenland. Letzteres trifft auch auf Spanien zu, das sogar nur eine Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors von circa 44% der Gesamtverschuldung verzeichnet.

Ein Überschwappen der Vertrauenskrise gegenüber Griechenland auf diese Staaten ist somit nicht ökonomisch zwingend, was sich auch in ihren geringeren Renditespreads gegenüber Deutschland zeigt (vgl. hierzu auch Mangelli und Wolswijk 2007). So weichen die Renditen portugiesischer, spanischer und italienischer Staatspapiere nur um 50 bis 100 Basispunkte von den Renditen deutscher Staatspapiere ab. In Irland beträgt der Spread bis zu 150 Basispunkte. Das Vertrauen in diese Länder und ihre Staatshaushalte sollte deshalb höher als gegenüber Griechenland sein, da Griechenland schon beim Beitritt zur EWU mit falschen Zahlen operiert hatte, auch in den Folgejahren der EU vielfach falsche Daten übermittelte und sich von Anfang an nicht an die Neuverschuldungsgrenze von 3% des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hielt. Da griechische Staatspapiere allerdings stark von Banken und Versicherungen gehalten werden, kann ein Zahlungsausfall hier über den Anstieg der Risikoaversion und daraus folgenden Umschichtungseffekte auch auf die PIIGS-Staaten Rückwirkungen haben. Sollte der Finanzmarkt so dann (sei es fundamentalbasiert oder aufgrund von Übertreibungseffekten) die Haushaltsslage bei einigen PIIGS-Staaten neu bewerten, könnte sich auch dort die Situation verschärfen.

² Deren Zusammenspiel wird in IWF (2009) im Hinblick auf eine zu hohe Staatsverschuldung untersucht.

Zur Rolle des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Gerade vor dem Hintergrund möglicher Effekte auf die PIIGS-Staaten können sich bedeutende Auswirkungen eines griechischen Staatsbankrotts auf die gemeinsame Währung ergeben. Dabei spielt die richtige Reaktion der Partnerstaaten in der Währungsunion eine ganz entscheidende Rolle für die Frage, ob die griechischen Instabilitäten auch den Euro schwächen. Die Problematik zu hoher Staatsdefizite in einem oder mehreren Ländern einer Währungsgemeinschaft wurde ja schon vor dem Start der Europäischen Währungsunion ausführlich diskutiert und hatte schließlich zur Einführung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes geführt.

Über die dort verankerten Höchstwerte für die staatliche Neuverschuldung von 3% des BIP sollte verhindert werden, dass die Mitgliedsländer über ausufernde Staatsdefizite die Zinsen in der gesamten Währungsgemeinschaft hochtreiben und das Vertrauen in die gemeinsame Währung schwächen würden. Bekanntermaßen war und ist der Hauptkonstruktionsfehler des Paktes, dass bei Fehlverhalten keine automatischen Sanktionen greifen, sondern jeweils von Fall zu Fall die »potentiellen Sünder« über die »aktuellen Sünder« urteilen. Die Folge war, dass selbst in »normalen« Zeiten temporär bis zur Hälfte der Mitgliedsländer eine Neuverschuldung von über 3% aufwiesen und schließlich der Stabilitätspakt reformiert wurde. Die Reform bestand in einer Ausweitung der Ausnahmeregelungen für ein zu hohes Staatsdefizit und einer Verlängerung der zulässigen Anpassungszeiten bei Überschreiten der Defizitgrenze. Mit dieser Aufweichung des Stabilitätspaktes wird es noch schwieriger, Sanktionsdrohungen glaubwürdig zu machen. Offensichtlich kann dieses Instrument somit die Staatsverschuldung in der EWU nicht wirksam begrenzen. Umso wichtiger ist daher, dass wenigstens die im Vertrag von Maastricht vereinbarte »No-Bail-out«-Klausel eingehalten wird, so dass Mitgliedsländer mit exzessiven Staatsdefiziten zumindest ihr national verursachtes Länderrisiko auch selbst tragen müssen. Anderenfalls wird nur ein Moral-hazard-Verhalten von Ländern mit unsoliden Staatshaushalten unterstützt. Dies würde das Vertrauen in die Stabilität der Gemeinschaftswährung nachhaltig untergraben.

Hilfen für Griechenland?

Eine Übernahme der griechischen Schulden durch die EU, die EZB oder einzelne Mitgliedstaaten ist somit (eigentlich) verboten. Da jedoch das exzessive Staatsdefizit Griechenlands schon allein über den hohen Anteil der Auslandsverschuldung den Bankensektor in den anderen EWU-Ländern mit betrifft, muss schnell über mögliche Maßnahmen nachgedacht werden, falls der griechische Staat tatsächlich zahlungsunfähig würde. Eine Möglichkeit der Mitgliedstaaten

der EWU – abseits der No-Bail-out-Klausel – Griechenland finanziell zu unterstützen, wäre das Emittieren einer gemeinsamen Anleihe. Eine solche »Euro-Anleihe« würde den Zinssatz, zu dem sich der griechische Staat finanzieren kann, senken, da für eine solche Anleihe alle beteiligten Länder haften würden. Auch hier gibt es natürlich ein Moral-hazard-Problem, da die (wenigen) Länder, die einen stabilitätsorientierten Staatshaushalt praktizieren, letztlich für die Schulden der anderen Länder gerade stehen müssten. Damit bestünde selbst für diese Länder ein Anreiz, ihre solide Haushaltspolitik aufzugeben.

Um die No-Bail-out-Klausel zu umgehen, aber trotzdem europäische Hilfeleistung anzubieten, könnten auch zusätzliche Zahlungen aus den europäischen Regional- und Strukturfonds angedacht werden. Die EU-Strukturfonds sind dafür vorgesehen, ökonomisch rückständige Regionen zu fördern und den Konvergenzprozess zu unterstützen. Für den Zeitraum 2007–2013 ist Griechenland bereits flächendeckend Empfängerland, hat allerdings die Höchstgrenze von 4% des BIP für derartige Zuwendungen noch nicht ausgeschöpft. Nun wäre es theoretisch denkbar, dass mit Hilfe solcher EU-Gelder laufende Ausgaben des griechischen Staatshaushaltes kofinanziert werden. Dies widerspricht jedoch dem Prinzip der Additionalität, das verlangt, dass geförderte Projekte zusätzlicher und nicht substitutiver Art sind. Zudem würde auch diese Form der Umgehung der No-Bail-out-Klausel die Finanzmärkte allenfalls kurzfristig beruhigen, mittel- und langfristig würde es jedoch das Vertrauen in einen stabilitätsorientierten Euroraum schwächen, da auf diesem Weg unsolide Haushaltspolitik nicht sanktioniert, sondern finanziert wird. Auch wenn der Euro derzeit vielleicht in etwas unsicheres Fahrwasser geraten ist, sollte dies daher nicht zum Anlass für Maßnahmen genommen werden, die das Vertrauen in eine stabilitätsorientierte Währungsgemeinschaft nachhaltig untergraben.

Optionen für Griechenland

Damit bleiben für Griechenland nur zwei Optionen: Entweder bleibt Griechenland sich selbst überlassen mit der Gefahr, dass tatsächlich ein Staatsbankrott entsteht, oder es wird eine Hilfe akzeptiert, die von außerhalb der Währungsunion kommt. Hierfür ist naturgemäß der IWF die geeignete Instanz. Nur der IWF hat die Kompetenz, hinreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen und sie mit einem entsprechenden Forderungskatalog bezüglich binnenwirtschaftlicher Reformen zu verbinden. Zugleich ist der IWF eher fähig, notwendige Sanktionen auch auszusprechen und durchzusetzen. Hinzu kommen die langjährigen Erfahrungen des IWF im Zusammenhang mit Umschuldungsprogrammen. Mit dem IWF sind glaubwürdige und bindende Strategien der Finanzhilfe verbunden, wie sie die EU oder die EWU nicht vermitteln könnte.

Insgesamt zeigt sich, dass Griechenland eigentlich nicht hätte in die Währungsunion eintreten dürfen. Wenn Griechenland trotzdem in der Währungsunion bleiben soll, muss es einen Weg finden, ohne finanzielle Unterstützung der Partnerländer seine Staatsfinanzen zu konsolidieren. Fatal wäre es dagegen, wenn die europäischen Partner – allen Warnungen zum Trotz – direkte Finanzhilfen leisten würden. In diesem Fall wären die ersten zehn Jahre des Euro seine besten gewesen.

Exitstrategie für die expansive Fiskalpolitik notwendig

Schließlich ist aber auch noch zu beachten, dass derzeit ja nahezu alle EU-Länder einen stark expansiven Staatshaushalt aufweisen, begleitet von einer ebenfalls expansiven Geldpolitik. Auch die anderen EU-Länder müssen also mittelfristig die Staatsverschuldung wieder reduzieren. Gelingt dies nicht durch staatliches Sparen, so besteht die Gefahr, dass die Idee einer »kontrollierten Inflation« zur Reduktion des Realwerts der Staatsverschuldung Verbreitung findet. Wenn die EWU aber eine Stabilitätsgemeinschaft bleiben will, so müssen bald möglichst alle Mitgliedsländer glaubwürdige Exitstrategien hinsichtlich ihrer expansiven Fiskalpolitik vorlegen. Zugleich müsste der Stabilitäts- und Wachstumspakt wieder verschärft und mit glaubwürdigen Sanktionen versehen werden.³ Vielleicht kann Griechenland mit seinen eskalierenden Verschuldungsproblemen ja dann sogar zum Anstoß werden, damit auch die anderen EWU-Partnerländer sich wieder auf die Notwendigkeit solider Staatshaushalte für eine funktionierende Währungsunion und einen stabilen Euro zurück besinnen.

Literatur

- Bohn, H. (2007), »Are stationarity and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal budget constraint?«, *Journal of Monetary Economics* 54, 1837–1847.
- IWF (2009), »The state of public finances cross country fiscal monitor«, IMF Staff Position Note SPN 09/25, November 2009.
- Manganelli, S. und G. Wolswijk (2007), »Market discipline, financial integration and fiscal rules. What drives spreads in the euro area government bond market?«, ECB Working Paper Series, No. 745.
- Ohr, R. und A. Schmidt (2006), »Institutionelle Alternativen in der Europäischen Union: Das Beispiel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 55, 127–149.

³ Alternativ wäre auch die Einführung so genannter Verschuldungsrechte denkbar (vgl. Ohr und Schmidt 2006).

Volkswirtschaftliche Folgekosten unzureichender Bildung: Eine makroökonomische Projektion

24

Marc Piopiunik und Ludger Wößmann

Wie die PISA-Studien belegen, zählt in Deutschland etwa jeder fünfte Jugendliche zur Gruppe der »Risikoschüler«, die nur unzureichende Bildung erhält. In einer aktuellen Studie, die das ifo Institut im Auftrag der Bertelsmann Stiftung verfasst hat (Wößmann und Piopiunik 2009), haben wir die daraus erwachsenden volkswirtschaftlichen Folgekosten berechnet. Die Folgekosten unzureichender Bildung belaufen sich über den Lebenszeitraum eines heute geborenen Kindes auf rund 2,8 Billionen € (2 800 000 000 000 €) – mehr als das gesamte derzeitige deutsche Bruttoinlandsprodukt von 2,5 Billionen €. Das gewaltige Ausmaß dieser Projektionsergebnisse, die im vorliegenden Beitrag zusammengefasst werden, verdeutlicht die Dringlichkeit des Reformbedarfs im deutschen Bildungssystem. Die Kosten von bildungspolitischem Nichtstun oder wirkungslosem Aktionismus sind riesig, wenn man die langfristigen Wachstumseffekte von Bildungsinvestitionen berücksichtigt. Deshalb benötigt nachhaltige Bildungspolitik einen langfristigen Horizont, so wie er in der Klimapolitik mittlerweile selbstverständlich ist.¹

Wie hängen Bildungskompetenzen und Wirtschaftswachstum zusammen?

In den letzten beiden Jahrzehnten hat eine umfangreiche wirtschaftswissenschaftliche Literatur die Ursachen dafür untersucht, warum einige Länder soviel schneller wachsen als andere (vgl. etwa Aghion und Howitt 2009). Die Ergebnisse haben unser Wissen um die enorme volkswirtschaftliche Bedeutung von Bildung erweitert: Die Forschungsergebnisse belegen, dass Unterschiede in Bildungskompetenzen einen großen Teil der internationalen Unterschiede im Wirtschaftswachstum erklären können.²

Zur Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Kosten unzureichender Bildung ist es unabdingbar, die Größe des Zusammenhangs zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum zu kennen. Dazu greifen wir auf die Ergebnisse der Arbeiten von Hanushek und Wößmann (2008; 2009) zurück, die die langfristigen volkswirtschaftlichen Wachstumseffekte von

kognitiven Testleistungen empirisch geschätzt haben. Um die durchschnittlichen Bildungskompetenzen der Bevölkerung in möglichst vielen Ländern zu messen, haben sie die Leistungen aller 36 internationalen Vergleichstests von Schülerleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften, die zwischen 1964 und 2003 durchgeführt wurden, mit empirischen Kalibrierungsmethoden auf eine gemeinsame Skala gebracht. Anhand dieser Datenbasis ist es möglich, die durchschnittlichen schulischen Leistungen der Bevölkerung in 50 Ländern abzubilden, für die international vergleichbare Daten über das langfristige Wirtschaftswachstum vorliegen.

Das Maß der schulischen Leistungen erweist sich als zentraler Bestimmungsfaktor langfristigen volkswirtschaftlichen Wachstums: Je besser die Leistungen in den internationalen Schülerleistungstests, desto höher ist das zwischen 1960 und 2000 gemessene durchschnittliche Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Der im Folgenden für die Projektionen verwendete Wachstumskoeffizient besagt, dass 100 zusätzliche PISA-Punkte langfristig mit einem zusätzlichen jährlichen Wachstum von 1,265 Prozentpunkten einhergehen. Der Einfluss der kognitiven Leistungen auf das Wirtschaftswachstum ist also beträchtlich: Langfristig gehen 50 zusätzliche PISA-Punkte – grob der Abstand zwischen Deutschland und den PISA-Spitzenreitern Finnland, Korea oder Hongkong – mit einem zusätzlichen jährlichen Wachstum von gut 0,6 Prozentpunkten einher.

¹ Der vorliegende Artikel basiert auf der Studie »Was unzureichende Bildung kostet: Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum«, die das ifo Institut im Auftrag der Bertelsmann Stiftung verfasst hat und die unter www.bertelsmann-stiftung.de/bildung-wirtschaftswachstum verfügbar ist. Wir danken der Bertelsmann Stiftung für die Finanzierung der Studie, dem Pakt für Forschung und Innovation der Leibniz-Gemeinschaft für die finanzielle Unterstützung des Verfassens der vorliegenden Zusammenfassung sowie Gabriela Schütz und Antje Funcke für ihre Anmerkungen.

² Vgl. Wößmann (2009) für eine kurze Zusammenfassung und weiterführende Verweise.

Tab. 1
Unzureichende Bildung und ihre volkswirtschaftlichen Folgekosten

	Bildungskompetenzen: ohne Reform und Anstieg durch Reform			Folgekosten unzureichender Bildung über die nächsten 80 Jahre		
	Anteil Risikoschüler (in %)	PISA-Mittelwert	Anstieg des Mittelwerts durch Reform	Zusätzliches BIP (in Mrd. €)	In % des heutigen BIP	Zusätzliches BIP pro Kopf (in €)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Baden-Württemberg	19,6	510,5	11,5	353,1	97	32 635
Bayern	16,2	521,6	9,1	343,4	77	27 274
Brandenburg/Berlin	25,9	485,3	15,3	168,0	118	28 508
Hessen	27,5	488,1	16,1	286,8	130	47 218
Mecklenburg-Vorpommern	25,3	486,5	14,6	36,8	103	22 532
Niedersachsen/Bremen	26,9	485,2	16,3	312,2	129	36 291
Nordrhein-Westfalen	28,2	483,3	18,0	790,9	146	44 118
Rheinland-Pfalz	24,9	491,4	14,7	125,0	116	30 975
Saarland	23,2	493,4	13,4	31,4	101	30 582
Sachsen	18,1	511,3	10,1	67,2	71	16 191
Sachsen-Anhalt	24,4	488,5	13,9	48,0	89	20 512
Schleswig-Holstein/Hamburg	26,6	489,7	15,8	214,3	131	46 342
Thüringen	20,3	501,4	11,3	36,9	74	16 488
Deutschland	23,7	496,1	14,1	2 807,7	113	34 255

Anteil Risikoschüler: Anteil der Schüler, die nicht über 420 Punkte hinauskommen. Anstieg des Mittelwerts durch Reform: 90% des Anstiegs des PISA-Mittelwerts, wenn alle Schüler unter 420 Punkten die Lücke zum Schwellenwert 420 schließen. Folgekosten unzureichender Bildung: Summe des entgangenen Bruttoinlandsprodukts (BIP) über die nächsten 80 Jahre, wenn das Ausmaß der unzureichenden Bildung nicht durch eine Bildungsreform um 90% reduziert wird. Alle Angaben zu Bildungskompetenzen beziehen sich auf Durchschnitte der Mathematik- und Naturwissenschaftsleistungen in PISA 2000 und PISA 2003.

Quelle: Wößmann und Piopiunik (2009), *Was unzureichende Bildung kostet*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Der signifikante und robuste Zusammenhang zwischen Bildungsleistungen und Wirtschaftswachstum ist noch nicht notwendigerweise ein Beweis dafür, dass es sich dabei um einen kausalen Effekt der Bildungskompetenzen auf das Wachstum handelt. Prinzipiell könnte ja auch eine umgekehrte Kausalität vorliegen, oder der Zusammenhang könnte aufgrund von weiteren, im Modell nicht berücksichtigten Faktoren zustande kommen. Zahlreiche zusätzliche in Hanushek und Wößmann (2009) berichtete Untersuchungen legen aber nahe, dass es sich bei der Korrelation tatsächlich auch um einen kausalen Effekt der Bildungskompetenzen handelt.

Die Methodik der Projektionsanalyse

Wir nutzen diese Befunde, um die wirtschaftlichen Auswirkungen zu projizieren, die eine weitgehende Beseitigung der derzeit in Deutschland vorhandenen unzureichenden Bildung am unteren Ende der Bildungsverteilung hätte. Dazu wird eine makroökonomische Perspektive eingenommen, die die Kosten in Form von entgangenem Wirtschaftswachstum ausdrückt, also durch den Vergleich der sich im derzeitigen Status quo ergebenden wirtschaftlichen Entwicklung mit derjenigen, die sich ergeben würde, wenn die Bildung nicht unzureichend wäre. So ist es möglich zu berechnen, wie viel Wirtschaftsleistung der deutschen Volkswirtschaft langfristig entgeht, weil ein nennenswerter Anteil der Bevölkerung keine ausreichende Bildung erhält.

Unter unzureichender Bildung wird das Nicht-Erreichen eines Grundbildungsniveaus verstanden. Die PISA-Studien sprechen in diesem Zusammenhang von der Gruppe der »Risikoschüler«: Wer nicht zumindest über die unterste Kompetenzstufe (von 420 PISA-Punkten) hinauskommt, der kann als 15-Jähriger beispielsweise maximal auf Grundschulniveau rechnen (vgl. Baumert et al. 2002; PISA-Konsortium Deutschland 2008). Ihm fehlen wesentliche Fähigkeiten, die Grundbedingung für eine erfolgreiche Beteiligung am späteren Berufsleben und für gesellschaftliche Teilhabe sind.

In Deutschland zählen 23,7% der Schüler zu dieser Gruppe der Risikoschüler (Spalte 1 in Tab. 1).³ Dieser Anteil variiert erheblich zwischen den einzelnen Bundesländern. Bayern hat mit 16,2% den niedrigsten Anteil an Risikoschülern, während Nordrhein-Westfalen mit 28,2% den höchsten Anteil aufweist.

Es muss der Anspruch der Bildungspolitik sein, dass möglichst alle Schüler ein solches Mindestniveau an Basiskompetenzen von 420 PISA-Punkten erreichen. Die Projektion modelliert dementsprechend eine Bildungsreform, die die unzureichende Bildung zwar nicht vollständig beseitigt, aber immerhin – beginnend in diesem Jahr – im Laufe der kommenden zehn Jahre das Ausmaß an unzureichender Bildung um 90% verringert.

³ Diese Berechnung wie auch alle weiteren PISA-Berechnungen basieren auf dem Mittelwert der Mathematik- und Naturwissenschaftsergebnisse in PISA 2000 und PISA 2003.

Dazu haben wir anhand der Mikrodatensätze der deutschen PISA-Erweiterungsstichproben berechnet, wie stark sich der derzeitige PISA-Mittelwert (Spalte 2 in Tab. 1) im Bundesdurchschnitt und in den einzelnen Bundesländern verbessern würde, wenn alle Schüler, die in den PISA-Tests unter 420 Punkten abschnitten, auf 420 Punkte angehoben werden. Der Reformeffekt ergibt sich dann als 90% der Differenz zwischen dem tatsächlichen PISA-Mittelwert und dem neuen, hypothetischen PISA-Mittelwert nach der Reform (Spalte 3).

Der Reformeffekt beträgt für Gesamtdeutschland 14,1 PISA-Punkte. Der gesamtdeutsche PISA-Mittelwert würde sich also von bisher 496,1 Punkten auf dann 510,2 Punkte erhöhen. Dies entspräche etwa dem derzeitigen Niveau von Frankreich, läge aber zum Beispiel noch deutlich hinter der Schweiz (derzeit 516 Punkte) und wäre von den Niederlanden (531 Punkte) und vom internationalen Spitzenreiter Finnland (542 Punkte) noch weit entfernt.

Der Reformeffekt variiert zwischen den einzelnen Bundesländern stark. Naturgemäß ist er für Bundesländer mit einem hohen Anteil an Risikoschülern besonders groß. Deshalb werden diese Länder in Form höheren Wirtschaftswachstums auch mehr von einer erfolgreichen Bildungsreform profitieren als Bundesländer, die nur wenige Risikoschüler haben. Während sich Bayern durch die modellierte Reform »nur« um 9,1 PISA-Punkte verbessern würde, wäre die Kompetenzverbesserung in Nordrhein-Westfalen mit 18,0 Punkten doppelt so groß.

Ziel der Projektion der Folgekosten unzureichender Bildung ist es, die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten zu berechnen, die Deutschland aufgrund der unzureichenden Bildung entstehen. Dazu haben wir im hier berichteten Basisszenario berechnet, wie viel Euro zusätzliches Bruttoinlandsprodukt (BIP) eine Bildungsreform, die im Jahr 2010 beginnt und schrittweise im Laufe der nächsten zehn Jahre die unzureichende Bildung weitgehend beseitigt, während der Lebensdauer eines heute geborenen Kindes generieren würde. Da die Lebenserwartung eines heute geborenen Kindes 80 Jahre beträgt, entspricht dies einem Betrachtungshorizont bis zum Jahr 2090. Spiegelbildlich entspricht der so berechnete Reformeffekt dem bis 2090 anfallenden Verlust (»Kosten«) an BIP, der entsteht, weil es die unzureichende Bildung gibt.

Um eine gewisse Verzögerung in der bildungspolitischen Umsetzung abzubilden, wird dabei davon ausgegangen, dass die Reform nicht sofort komplett greift, sondern erst nach zehn Jahren; bis dahin steigt der Reformeffekt linear an. Die stetige Verbesserung der Schülerleistungen bildet ab, dass Schüler, die am Ende der zehnjährigen Reformumsetzung die Schule beenden, schon zehn Jahre von der Reform profitiert haben, während Schüler, die im

ersten Jahr nach Reformbeginn von der Schule abgehen, das reformierte Schulwesen nur ein einziges Jahr lang besucht haben.

Eine erfolgreiche Bildungsreform entfaltet aber erst dann zusätzliche Wachstumseffekte in der Volkswirtschaft, wenn die besser gebildeten Jugendlichen in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Da die durchschnittliche Dauer des Erwerbslebens in Deutschland etwa 40 Jahre beträgt, scheidet jedes Jahr ein Vierzigstel der bisherigen Erwerbsbevölkerung aus dem Berufsleben aus und wird durch eine neue Arbeitsmarktkohorte ersetzt.⁴

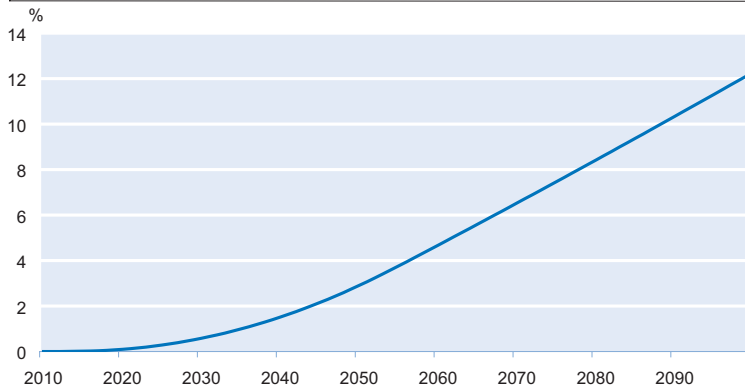
Insgesamt dauert dieser Prozess also 50 Jahre: Die Bildungsreform benötigt zehn Jahre, bis sie vollständig wirkt, und die heutige arbeitende Bevölkerung wird erst nach weiteren 40 Jahren vollständig ausgetauscht sein. Erst 50 Jahre nach Reformbeginn wird also die ganze Erwerbsbevölkerung aus besser ausgebildeten Schülerkohorten bestehen und der volle Wachstumseffekt wirksam werden. Bis dahin sind die Wachstumseffekte kleiner. Sie nehmen durch das sich kontinuierlich verbessernde Kompetenzniveau der Erwerbsbevölkerung vom Beginn der Reform bis zum Ende der Übergangsphase stetig zu.

Um die volkswirtschaftlichen Kosten unzureichender Bildung zu berechnen, muss die Entwicklung des BIP sowohl ohne als auch mit Bildungsreform projiziert werden. Ohne Bildungsreform wächst das BIP jedes Jahr mit der Potentialwachstumsrate, die gemäß vergangenen Werten mit 1,5% pro Jahr angenommen wird. Mit Bildungsreform wächst das BIP mit der Potentialwachstumsrate zuzüglich des durch die Reform erzeugten Wachstumseffektes. Darüber hinaus wird in beiden Fällen die vom Statistischen Bundesamt (bis 2050) prognostizierte Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt, indem das jeweils projizierte BIP pro Kopf mit der Bevölkerungszahl des betreffenden Jahres multipliziert wird. Um den Reformeffekt zu ermitteln, wird anschließend in jedem Jahr nach Beginn der Reform die Differenz zwischen dem BIP mit und dem BIP ohne Reform gebildet.

Um zukünftig anfallende Erträge in heutigen Geldeinheiten auszudrücken, werden diese in wirtschaftlichen Langfristprojektionen üblicherweise abdiskontiert. Dadurch wird weiter in der Zukunft anfallenden Erträgen weniger Gewicht beigemessen als in der Gegenwart verfügbaren Erträgen. Das Basisszenario verwendet dazu eine Diskontrate von 3%, die in Projektionen und Forschungsarbeiten in Deutschland sowie weltweit standardmäßig verwendet wird.

⁴ Siehe Abschnitt 3.5 in Wößmann und Popiunik (2009) für eine ausführliche Begründung der Wahl der Modellparameter. Da für die Parameter generell eher konservative Werte verwendet werden, ist davon auszugehen, dass die Folgekosten unzureichender Bildung in der berichteten Projektion tendenziell noch unterschätzt werden.

Abb. 1
Prozentuale Erhöhung des jährlichen Bruttoinlandsprodukts



BIP mit Bildungsreform relativ zum BIP ohne Reform in jedem Jahr nach Beginn der Reform. Aufgrund des Vergleichs innerhalb eines jeden Jahres ist diese Betrachtung identisch für den Fall des absoluten BIP und des BIP pro Kopf in dem jeweiligen Jahr.

Quelle: Wößmann und Piopiunik (2009), *Was unzureichende Bildung kostet*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Sämtliche jährlichen, durch die Reform erzeugten Erträge – die Differenz zwischen BIP mit und BIP ohne Reform – werden auf das Jahr des Reformbeginns (2010) abdiskontiert, um den Barwert in heutigen Geldeinheiten zu erhalten. Der in Euro ausgedrückte Gesamteffekt der Reform ergibt sich schließlich als Summe aller Barwerte, die im Laufe des Lebens eines heute geborenen Kindes (2010 bis 2090) entstehen.

Das Ergebnis des Basisszenarios: Die volkswirtschaftlichen Kosten unzureichender Bildung

Abbildung 1 veranschaulicht zunächst, um wie viel Prozent das Bruttoinlandsprodukt (BIP) durch die Bildungsreform in jedem Jahr der Betrachtungsperiode höher wäre als im Szenario ohne Bildungsreform. Es wird deutlich, dass in den ersten zehn Jahren nach Reformbeginn kaum wirtschaftliche Effekte auftreten, da die Schüler erst einmal das verbesserte Schulsystem durchlaufen müssen und zunächst noch nicht in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Aber schon im Jahr 2035 wäre das BIP durch die Bildungsreform um 1% höher als ohne Reform und im Jahr 2044 um 2%.

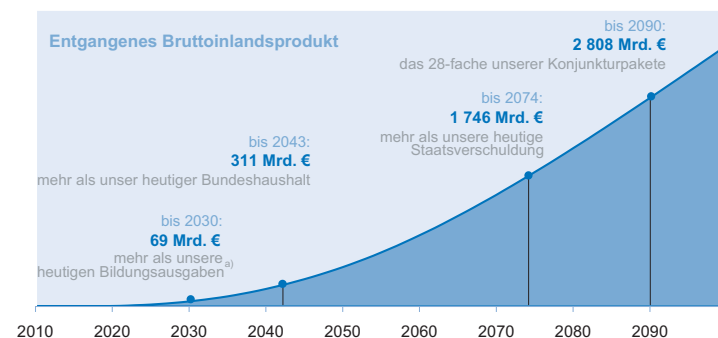
Dass die wirtschaftlichen Erträge erfolgreicher Bildungsreformen auch schon in der näheren Zukunft beachtlich sind, verdeutlicht ein Vergleich mit dem Bildungsbudget. Derzeit liegen die *gesamten* öffentlichen Bildungsausgaben im Elementar- und allgemeinbildenden Schulbereich bei rund 2,6% des BIP. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, liegt das BIP aufgrund der Reform ab dem Jahr 2048 um mindestens 2,6% höher als ohne die Reform. Mit anderen Worten: Blie-

be das Bildungsbudget als Anteil am (stetig steigenden) BIP konstant, dann könnten *alle* öffentlichen Ausgaben für Elementar- und Schulbildung allein durch das zusätzlich erzeugte BIP finanziert werden.

Die Abbildung verdeutlicht aber auch, dass die wirtschaftlichen Erträge erst danach richtig stark ansteigen. Denn erst dann nähert man sich dem Zeitpunkt, zu dem die gesamte arbeitende Bevölkerung durch das reformierte Bildungssystem gegangen ist und fast keine unzureichende Bildung mehr aufweist. So liegt das BIP aufgrund der Bildungsreform im Jahr 2070 um 6,5%, im Jahr 2080 um 8,4% und im Jahr 2090 um 10,3% über dem BIP, das in diesen Jahren ohne die Bildungsreform erreicht würde.

All dies ist aber nur eine jährliche Betrachtung. Der Gesamteffekt der Bildungsreform ergibt sich, indem wir alle im Laufe des Lebens eines heute geborenen Kindes anfallenden Erträge aufsummieren und in heutigen Geldwerten ausdrücken. Wie in Abbildung 2 dargestellt, belaufen sich der Gesamteffekt der Bildungsreform und damit die Folgekosten unzureichender Bildung in Deutschland bis zum Jahr 2090 auf insgesamt 2,8 Billionen € (vgl. Spalte 4 in Tab. 1). Um diesen Betrag, ausgedrückt in heutigen Euro, wäre das deutsche BIP unter den Annahmen des Basisszenarios durch die Bildungsreform bis zum Jahr 2090 insgesamt höher als das BIP ohne eine derartige Reform. Das ist mehr als das gesamte heutige jährliche Bruttoinlandsprodukt von Deutschland in Höhe von 2,5 Billionen € (113%). Damit ließen sich 28-mal die gewaltigen Konjunkturpakete finanzieren, die die Bundesregierung in der derzeitigen Krise in

Abb. 2
Folgekosten unzureichender Bildung durch entgangenes Wirtschaftswachstum

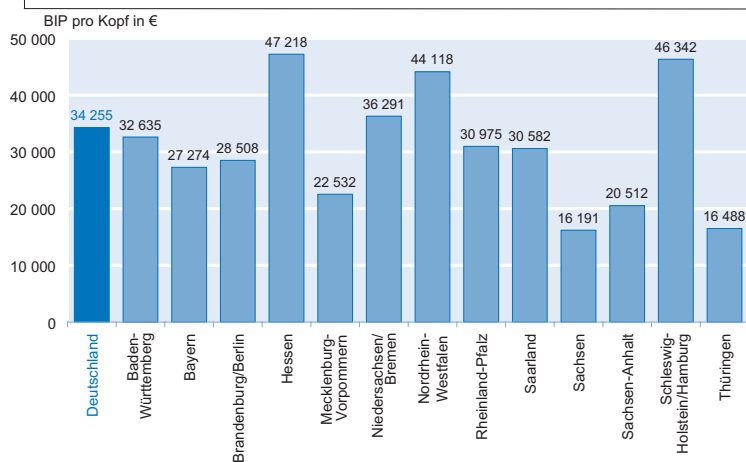


Folgekosten unzureichender Bildung als Summe des bis zum jeweiligen Jahr entgangenen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Mrd. Euro, wenn das Ausmaß der unzureichenden Bildung nicht durch eine Bildungsreform um 90 Prozent reduziert wird, abdiskontiert auf den heutigen Zeitpunkt (vgl. Wößmann und Piopiunik 2009 für Details).

a) Öffentliche Bildungsausgaben im Elementar- und allgemeinbildenden Schulbereich.

Quelle: Wößmann und Piopiunik (2009), *Was unzureichende Bildung kostet*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Abb. 3
Pro-Kopf-Effekt der Reform in den Bundesländern



Durch die Bildungsreform bis zum Jahr 2090 zusätzlich erzeugtes Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Euro.
Quelle: Wößmann und Piopiunik (2009), *Was unzureichende Bildung kostet*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

einer Gesamthöhe von 100 Mrd. € aufgelegt hat. Schon mit den bis ins Jahr 2074 anfallenden Erträgen ließe sich theoretisch die gesamte heutige Staatsverschuldung von rund 1,7 Billionen € komplett tilgen. Und bereits die bis zum Jahr 2043 anfallenden Erträge in Höhe von 311 Mrd. € würden ausreichen, um den heutigen Bundeshaushalt komplett zu finanzieren.

Pro Kopf der heutigen Bevölkerung entspricht dieser Gesamteffekt der Bildungsreform einem Wert von 34 255 € an zusätzlichem BIP pro Kopf (vgl. Abb. 3 und Spalte 6 in Tab. 1). Anders ausgedrückt, entgeht jedem heute geborenen Kind im Laufe seines Lebens aufgrund der unzureichenden Bildung ein Wert von 34 255 €, wobei die Berechnungen schon berücksichtigen, dass das BIP in Zukunft aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahl niedriger ausfallen wird.

Die Folgekosten unzureichender Bildung variieren zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich.⁵ Das zusätzliche BIP pro Kopf der heutigen Bevölkerung liegt zwischen 16 191 € in Sachsen und 47 218 € in Hessen. Weitere Bundesländer, die von einer erfolgreichen Bildungsreform stark profitieren würden, sind Schleswig-Holstein/Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen/Bremen.

Die Unterschiede zwischen den Bundesländern ergeben sich dabei aus Unterschieden im Ausgangsniveau des BIP, in der Bevölkerungsentwicklung und vor allem im Ausmaß der unzureichenden Bildung. Diejenigen Bundesländer, die einen hohen Anteil an Risikoschülern aufweisen, profitieren wirtschaftlich am meisten von einer erfolgreichen Bildungsreform. Denn ein hoher Anteil an Risikoschülern bedeutet

⁵ In allen bundesländerspezifischen Berechnungen wurden die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg aufgrund der besonderen räumlichen Nähe und Mobilität mit ihren jeweils angrenzenden Flächenstaaten Brandenburg, Niedersachsen bzw. Schleswig-Holstein zusammengelegt.

eben auch, dass sich die durchschnittliche Testleistung in diesem Bundesland besonders stark erhöht, wenn ein Großteil der Schüler den PISA-Schwellenwert von 420 Punkten erreicht.

Aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsgröße variiert der Gesamteffekt der Reform noch weit stärker zwischen den Bundesländern (vgl. Spalte 4 in Tab. 1). Beim Gesamteffekt liegen die bevölkerungsreichsten Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern vorne und die bevölkerungsärmsten Bundesländer hinten. In Nordrhein-Westfalen, das nicht nur das bevölkerungsreichste Bundesland ist, sondern auch dasjenige mit dem höchsten Anteil an Risikoschülern (28,2%), belaufen sich die Folgekosten der unzureichenden Bildung bis 2090 auf 791 Mrd. €.

Betrachtet man den Gesamteffekt der Bildungsreform relativ zum heutigen BIP der jeweiligen Bundesländer (vgl. Spalte 5 in Tab. 1), so ist er mit 146% am größten in Nordrhein-Westfalen, gefolgt von Schleswig-Holstein/Hamburg, Hessen und Niedersachsen/Bremen. Am niedrigsten fällt er in Sachsen (71%) und Thüringen (74%) aus, wo neben einem relativ niedrigen Anteil an Risikoschülern auch ein relativ starker Bevölkerungsrückgang prognostiziert wird, gefolgt von Bayern (77%), dem Bundesland mit dem geringsten Anteil an Risikoschülern.

Die bundesländerspezifischen Berechnungen verdeutlichen, dass selbst die Bundesländer mit den niedrigsten Anteilen an Risikoschülern wirtschaftlich in ganz erheblichem Maße profitieren würden, wenn sie die unzureichende Bildung weitgehend beseitigen. Noch weit größer sollte der Ansporn in den Bundesländern sein, die ein noch größeres Wachstumspotential durch die Bildungsreform aufweisen.

Einige alternative Projektionen

In der ausführlichen Studie (Wößmann und Piopiunik 2009) berichten wir neben diesem Basisszenario noch zahlreiche alternative Szenarien, von denen im Folgenden einige kurz erläutert werden sollen. So werden die Folgekosten unzureichender Bildung für unterschiedliche zeitliche Horizonte berechnet. Da sie vom Jahr 2010 bis 2090 stark ansteigen, hängt der Gesamteffekt der Bildungsreform entscheidend vom gewählten Zeithorizont ab. Betrachtet man etwa nur die volkswirtschaftlichen Erträge, die die Reform bis zum Jahr 2050 hervorbringt, und ignoriert alle weiteren Erträge, so ergibt sich ein gesamter Reformeffekt von »nur« 530 Mrd. € oder rund ein Fünftel des heutigen BIP (vgl. Abb. 2). Dies entspricht nur 19% der Reformeffekte, die noch

während der Lebenszeit eines heute geborenen Kindes bis 2090 anfallen. Bei einem Zeithorizont bis 2060 liegt der Gesamteffekt bei 958 Mrd. €, bis 2070 bei 1,5 Billionen € und bis 2080 bei 2,1 Billionen €. Diese Berechnungen verdeutlichen, dass Bildungsreformen sehr langfristig wirkende Maßnahmen sind.

Im Basisszenario wird angenommen, dass zehn Jahre benötigt werden, bis die Bildungsreform vollständig umgesetzt ist und die 90%ige Reduktion der unzureichenden Bildung unter den Schülern erreicht wird. Wie ändert sich der Gesamteffekt, wenn es der Politik schneller oder langsamer gelingt, die vollständige Umsetzung zu erreichen? Szenarien mit alternativen Reformdauern zeigen, dass sich schnelles Handeln auszahlt: Benötigt man für die Umsetzung der Reform nur fünf statt der bisher angenommenen zehn Jahre, erhöht sich der Reformeffekt um rund 280 Mrd. €. Dauert die Umsetzung hingegen 20 Jahre, verliert man knapp 500 Mrd. € im Vergleich zur Zehnjahresreform.

Ein alternatives Szenario, in dem das Ausmaß unzureichender Bildung im unteren Bereich auf das in Finnland derzeit bereits erreichte Niveau abgesenkt würde, ergibt für Gesamtdeutschland mit einem Reformeffekt von 2,4 Billionen € annähernd das Niveau des Basisszenarios. Würde es hingegen gelingen, die gesamte deutsche Bevölkerung im Durchschnitt auf das finnische Durchschnittsniveau anzuheben, so beliefen sich die Erträge dieser Reform sogar auf 9,6 Billionen €. Auch eine Anhebung aller Bundesländer auf das derzeitige Durchschnittsniveau Bayerns, das über die verschiedenen PISA-Tests gesehen am besten abgeschnitten hat, würde bereits 5,2 Billionen € an wirtschaftlichen Erträgen erbringen.

Im Basisszenario wird implizit angenommen, dass höhere durchschnittliche Kompetenzen der Erwerbsbevölkerung mit einem Wachstumseffekt einhergehen, der unabhängig davon ist, ob die Verbesserung bei den besten oder bei den schlechtesten Schülern stattfindet. Die Beseitigung unzureichender Bildung am unteren Ende der Bildungsverteilung könnte für das Wirtschaftswachstum eines Landes aber wichtiger sein als die Durchschnittskompetenzen, wenn in diesem Bereich beispielsweise externe Effekte in Form von Kriminalitätsvermeidung und Stärkung der Demokratie auftreten, die sozialen Sicherungssysteme besonders stark entlastet werden und die Fähigkeit zu inkrementeller Innovation in der Wirtschaft besonders wichtig ist. Deshalb haben wir schließlich in einem alternativen Wachstumsmodell den Einfluss von Basiskompetenzen und Spitzenleistungen auf das langfristige Wirtschaftswachstum separat geschätzt. Die Ergebnisse dieses kombinierten Wachstumsmodells, die sich für Deutschland bereits bei einem niedrigeren Schwellenwert unzureichender Bildung von 400 Punkten auf 2,6 Billionen € belaufen, legen nahe, dass die Spezifikation des Basisszenarios die tatsächlichen Reformeffekte deutlich unterschätzt.

Hanushek und Wößmann (2010) stellen mehrere Projektionen, die mit den hier vorgestellten vergleichbar sind, für die Gesamtheit der OECD-Länder an und finden Gesamtkosten unzureichender Bildung, die für die gesamte OECD in den dreistelligen Billionenbereich reichen.

Schlussbemerkungen

Die volkswirtschaftlichen Kosten unzureichender Bildung sind gewaltig. Die Befunde unseres Basisszenarios zeigen, dass sich die volkswirtschaftlichen Kosten unzureichender Bildung in Deutschland in einer Größenordnung von 2,8 Billionen € bewegen. Diese Kosten – die spiegelbildlich die volkswirtschaftlichen Erträge einer Bildungsreform darstellen, die die unzureichende Bildung im Bereich der Risikoschüler um 90% verringert –, umfassen die im Zeithorizont des Lebens eines heute geborenen Kindes anfallenden Wachstumseffekte.

Die in den Projektionen dargestellten enormen Erträge erfolgreicher Bildungsreformen müssen natürlich den gegebenenfalls anfallenden Kosten solcher Reformen gegenübergestellt werden. Eine einfache Überschlagsrechnung kann aber verdeutlichen, dass die Erträge die Kosten jeder üblicherweise angedachten Bildungsreform bei weitem übersteigen dürften: Selbst wenn wir zur Erreichung des Ziels einer Verringerung der unzureichenden Bildung um 90% die Bildungsausgaben für jeden der heutigen Risikoschüler dauerhaft *verdoppeln* müssten, würden diese Kosten der Reform immer noch nur *ein Viertel* ihrer wirtschaftlichen Erträge der Bildungsreform ausmachen (vgl. Wößmann und Piopiunik 2009).

Die Wachstumsprojektionen verdeutlichen den dynamischen Charakter der volkswirtschaftlichen Bedeutung einer guten Bildung. Bessere Bildungskompetenzen ermöglichen einen Pfad der stetigen wirtschaftlichen Verbesserung, so dass heute erfolgreich umgesetzte Bildungsreformen in der Zukunft ansteigende wirtschaftliche Effekte haben. Um die vollen Konsequenzen verbesserter Schulbildung darstellen zu können, müssen die eintretenden Effekte bis weit in die Zukunft berücksichtigt werden. Dementsprechend sind es vor allem unsere Kinder und Enkelkinder, die im Laufe ihres Lebens von der baldigen Beseitigung unzureichender Bildung profitieren würden. Bildungspolitik bedarf also der Betrachtung langer Zeithorizonte. In der Klimapolitik wird dies bereits generell akzeptiert. In der Bildungspolitik muss das genauso sein.

Angesichts der immensen Folgekosten unzureichender Bildung, die sich aus der langfristigen Dynamik der Volkswirtschaft ergeben, wird es höchste Zeit, dass Deutschland echte Bildungsreformen angeht. Das Ausmaß, in dem der Einzelne sowie die Gesellschaft insgesamt von besserer Bil-

derung profitieren würden, sollte einen gewaltigen Ansporn darstellen, unser Bildungssystem zu verbessern. Blicke die unzureichende Bildung hingegen weiterhin in unverändertem Maße bestehen, so würde dies die Zukunft unserer Kinder und Enkelkinder mit enormen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten belasten.

Literatur

- Aghion, P. und P. Howitt (2009), *The Economics of Growth*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Baumert, J., C. Artelt, E. Klieme, M. Neubrand, M. Prenzel, U. Schiefele, W. Schneider, K.-J. Tillmann und M. Weiß (Hrsg., 2002), *PISA 2000: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Leske + Budrich, Opladen.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2008), »The Role of Cognitive Skills in Economic Development«, *Journal of Economic Literature* 46, 607–668.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2009), »Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation«, NBER Working Paper 14633, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2010), *The High Cost of Low Educational Performance: The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes*, OECD, Paris, online verfügbar unter: www.oecd.org/dataoecd/11/28/44417824.pdf.
- PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg., 2008), *PISA 2006 in Deutschland: Die Kompetenzen der Jugendlichen im dritten Ländervergleich*. Waxmann, Münster.
- Wößmann, L. (2009), »Bildungssystem, PISA-Leistungen und volkswirtschaftliches Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 62(10), 23–28.
- Wößmann, L. und M. Piopiunik (2009), *Was unzureichende Bildung kostet: Eine Berechnung der Folgekosten durch entgangenes Wirtschaftswachstum*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, online verfügbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/bildung-wirtschaftswachstum.

Regulierungen der öffentlichen Hand werden im Zuge der Europäisierung der Wirtschaft immer mehr zum entscheidenden Standortfaktor für Investitionen und wirtschaftliches Wachstum. Die einzelnen nationalen Regulierungssysteme sind hoch komplex, für Außenstehende meist unzureichend transparent oder vergleichbar und darüber hinaus in schnellem Wandel begriffen. Dem Defizit an vergleichbaren und analytisch konzipierten Informationen zu den institutionellen Regulierungen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten wollte das ifo Institut durch den stufenweisen Auf- und Ausbau einer Datenbank begegnen. Seit dem Jahr 2001 werden zahlreiche Informationen gesammelt, aufbereitet – als Tabellen, Graphiken oder Kurzberichte – und dem Nutzer über das Internet unentgeltlich in der Datenbank DICE (Database for Institutional Comparisons in Europe) zur Verfügung gestellt. Gegenwärtig umfasst DICE über 2 200 Einträge zu ca. 8 000 Variablen.

»Warum haben weltweit nur einige hundert Millionen Menschen ein sehr hohes Pro-Kopf-Einkommen, während Milliarden unterernährt sind oder sich in der Nähe des Subsistenzniveaus bewegen?« (Voigt 2002, 17). Warum haben sich die einzelnen Länder der Welt so unterschiedlich entwickelt? Wie hat es beispielsweise Europa geschafft, sich soweit über das Subsistenzniveau zu erheben, während andere Länder, wie China oder Indien, erst jetzt diesen Vorsprung aufholen? Eine Antwort darauf liefern Institutionen.

Institutionen und regelnde Eingriffe des Staates in die Wirtschaft stellen Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer die Wirtschaftssubjekte Entscheidungen treffen. Die Qualität dieser Rahmenbedingungen und die von ihnen ausgehenden Anreize erklären zu einem erheblichen Teil den wirtschaftlichen Erfolg eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern. So begann laut Wagener (2010) der europäische Wachstumsprozess, der sich dann durch die industrielle Revolution noch beschleunigte, bereits im Mittelalter. Ausschlaggebend waren institutionelle Faktoren, wie unternehmerische Handlungsfreiheit, klar definierte Eigentumsrechte und weitere Rahmenbedingungen, die in anderen wirtschaftlichen Regionen so nicht zur Geltung kamen und sich erst mit einer zeitlichen Verzögerung durchsetzen konnten.

Seit Beginn der achtziger Jahre setzte im Zuge der Europäisierung der Wirtschaft eine Debatte um Vor- und Nachteile

Europas als Wohn- und Arbeitsort genauso wie als Standort für Unternehmensniederlassungen ein. Im Rahmen dieser Debatte wurde den unterschiedlichen Regulierungen innerhalb der EU, und insbesondere im Vergleich mit den Vereinigten Staaten, große Aufmerksamkeit geschenkt. Internationale Organisationen, wie die OECD oder die Europäische Kommission, unterstützen einzelne Länder in ihren Bemühungen, internationale Vergleiche durchzuführen und bewährte Regulierungsansätze zu identifizieren (Benchmarking). Institutionelle Regelungen, die sich andernorts bewährt haben, müssen aber noch daraufhin geprüft werden, ob sie sich zur Lösung eigener Probleme eignen und übernommen werden können. Um das zu ermöglichen, müssen die entsprechenden Informationen in ländervergleichender Form vorliegen. Die immer größer werdende Bedeutung des Benchmarks von Institutionen ergibt sich aus verschiedenen Faktoren. Als ein Ergebnis der zunehmenden Globalisierung wird der Wettbewerb »vor der eigenen Haustür« immer intensiver. Regulierungen des Staates gewinnen immer mehr an Wichtigkeit. So stehen mittlerweile nicht mehr nur Unternehmen in einem internationalen Wettbewerb, sondern auch Staaten. Wichtig für die Entwicklung eines Landes ist es, so attraktiv wie möglich nach außen zu erscheinen, damit Unternehmen, aber auch qualifizierte Arbeitskräfte sich im Rahmen ihrer »Standortwahl« für das jeweilige Land entscheiden.

¹ DICE – Database for Institutional Comparisons in Europe.

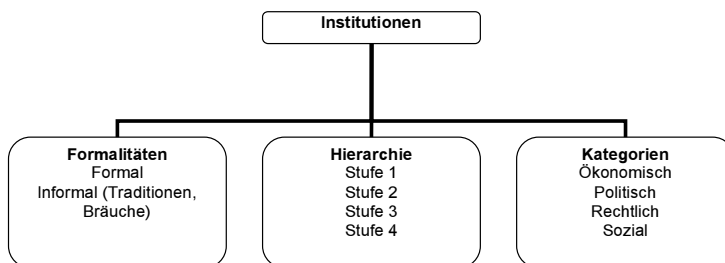
Die einzelnen nationalen Regulierungssysteme sind komplex, für Außenstehende meist unzureichend transparent oder vergleichbar und darüber hinaus in schnellem Wandel begriffen. So ist beispielsweise die Finanzkrise nicht zu verstehen, »wenn man nicht weiß, was regressfreie Kredite sind, wie strukturierte Wertpapiere gebildet werden, was im Community Reinvestment Act festgelegt wurde, wie die Rechnungslegungsvorschriften des IFRS² ausgestaltet sind, wie das Basel-II-System funktioniert und welche Haftungsschranken für Banken bestehen« (Sinn 2009). Die Defizite an vergleichbaren und analytisch konzipierten Informationen zu den institutionellen Regulierungen in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sind erheblich. Die DICE Datenbank will diese Defizite zum Nutzen deutscher und internationaler Interessenten beseitigen, indem sie institutionelle Vergleiche ermöglicht und den Ländern Benchmarks aufzeigt, nach denen sie streben können, um sich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können.

Seit 2001 versucht das ifo Institut, mit der DICE Datenbank diese Informationslücke zu schließen, und bietet derzeit (Stand: Februar 2010) über 2 200 international vergleichende Einträge zu den Themenbereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Energie, Finanzmärkte, Gesundheitspolitik, Innovation, Migration, Öffentlicher Sektor (Haushalt, Steuereinnahmen, Verschuldung), Sozialpolitik, Umweltschutz, Rahmenbedingungen für Unternehmen, Wettbewerbspolitik sowie die Wertvorstellungen der Bevölkerung in den Industrieländern.

Was genau ist unter dem Begriff »Institutionen« zu verstehen? – Der Versuch einer Definition

Der Begriff »Institutionen« ist sehr vielschichtig und deshalb schwer zu definieren. Institutionen beziehen sich auf sehr viele, verschiedene Dinge »wie den Staat, die Verfassung, den Vertrag, das Unternehmen, die Schule, die Ehe, die Sprache, das Geld, die Marktwirtschaft, die Gewerbefreiheit, die Mitbestimmung, die Menschenrechte, das Schuldverhältnis, das Eigentum, die Justiz und noch vieles andere mehr ...« (Göbel 2002, 1, vgl. auch North 1990). Allgemein ausgedrückt sind Institutionen »die Spielregeln einer Gesellschaft« (North 1992, 3), da sie Richtlinien schaffen für menschliche Interaktion. Dank ihnen wissen wir, wie wir uns verhalten müssen, wenn wir auf der Straße Freunde begrüßen, Einkaufen gehen oder ein

Abb. 1
Was verstehen wir unter »Institutionen«?



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Unternehmen gründen wollen. Eine allgemein gültige Definition versuchen Erlei et al. (1999, 23) zu geben. Laut den Autoren entspricht eine Institution einer Regel oder einem Regelsystem, einem Vertrag oder einem Vertragssystem, durch den oder die das Verhalten von Individuen beeinflusst wird.

Neben den formellen Regeln, wie Spielregeln im Mannschaftssport³, können auch informelle Regeln, wie Gepflogenheiten oder ungeschriebene Verhaltenskodices⁴ zum Begriff »Institutionen« gezählt werden (Unterscheidung nach dem Grad der Formalität). Des Weiteren können Institutionen auch nach verschiedenen Stufen in der Hierarchie oder nach Kategorien unterschieden werden (vgl. Jütting 2003, 11, siehe Abb. 1).

Die Einteilung von Institutionen nach einer Hierarchieordnung geht zurück auf Williamson (2000). Institutionen der Stufe 1 beinhalten Traditionen, soziale Normen und Bräuche. Das Ziel der 2. Stufe von Institutionen ist es, Eigentumsrechte zu definieren und durchzusetzen. Institutionen im Bereich der Staatsführung werden der Stufe 3 zugeordnet. Die Stufe 4 beinhaltet Institutionen, welche die Ressourcenallokation determinieren.

Des Weiteren lassen sich mehrere Kategorien von Institutionen unterscheiden:

1. ökonomische Institutionen,
2. politische Institutionen,
3. rechtliche Institutionen und
4. soziale Institutionen.

³ Zu den formellen Regeln gehören beispielsweise schriftlich niedergelegte Regeln.

⁴ In diesem Beispiel etwa die Regel, einen Spieler der gegnerischen Mannschaft nicht vorsätzlich zu verletzen.

² IFRS – International Financial Reporting Standards.

Zu den ökonomischen Institutionen zählen Regeln, die den Produktions-, Allokations- und Verteilungsprozess von Gütern und Dienstleistungen definieren (vgl. Bowles 1998). Indikatoren, die Details über Wahlen, politische Systeme, Parteien der Regierung und der Opposition sowie über die politische Stabilität beschreiben, werden im Bereich der politischen Institutionen abgebildet. Im Bereich der rechtlichen Institutionen geht es um die Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten. Die sozialen Institutionen beschäftigen sich mit dem Zugang zu Gesundheits-, Bildungs- und sozialen Sicherungseinrichtungen.

Wie es zur Entstehung von Institutionen kommt, ist eine andere Frage. Man kann laut Furubotn und Richter (1996) zwischen zwei Extremfällen unterscheiden: Zum einen können Institutionen spontan entstehen, d.h. auf der Grundlage des Eigeninteresses des Einzelnen. Zum anderen können Institutionen das Ergebnis eines zielgerichteten Entwurfs sein, d.h. dass eine befugte Instanz (beispielsweise ein Parlament oder ein Unternehmen) imstande sein kann, eine bestimmte, ihr angemessen erscheinende institutionelle Ordnung einzuführen. Hier ist dann oft auch die Rede von Institutionen im Sinne von objektivem Recht (z.B. das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland) oder von Institutionen im Sinne von subjektivem Recht (wie konkrete Ansprüche aus einem freiwillig geschlossenen Arbeitsvertrag).

Weder die formellen noch die informellen Regeln einer Gesellschaft sind vollkommen. Menschen handeln im wirklichen Leben nicht immer rational, außerdem sind Menschen auch nur begrenzt fähig, Informationen zu erlangen und zu verarbeiten. Defizite in den formellen Rahmenbedingungen können aber durch informelle Regeln behoben werden und umgekehrt.

Wie gestaltet man eine Datenbank?

Fokus der DICE Datenbank

Die DICE Datenbank liefert systematisch geordnete Informationen in englischer Sprache zu Institutionen und Regulierungen des wirtschaftlichen Lebens in den 27 Mitgliedstaaten der EU und in weiteren wichtigen Industrieländern (vgl. Box 1). Auch ökonomische Auswirkungen bestimmter Regulierungen werden teilweise erfasst, so z.B. die Auswirkungen der mit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes einhergehenden Regulierung auf die Verbindungspreise des Netzes oder der Besteuerung der Arbeit und der Finanzierung der Sozialsysteme auf die Arbeitskosten.

Die Datenbank enthält Einträge in Form von Tabellen (als Excel- oder als PDF-Dateien), Graphiken und Kurzberichten

**Box 1
Welche Länder werden betrachtet?**

Belgien	Kroatien
Bulgarien	Mazedonien
Dänemark	
Deutschland	Norwegen
Estland	Schweiz
Finnland	Türkei
Frankreich	
Griechenland	Australien
Großbritannien	Japan
Irland	Kanada
Italien	Neuseeland
Lettland	Vereinigte Staaten
Litauen	
Luxemburg	
Malta	
Niederlande	
Österreich	
Polen	
Portugal	
Rumänien	
Schweden	
Slowakische Republik	
Slowenien	
Spanien	
Tschechische Republik	
Ungarn	
Zypern	

Im Einzelnen werden auch weitere Länder, wie Liechtenstein im Bereich von Bankenregulierungen oder Korea und Mexiko, im Institutionenindex für OECD-Länder miteinbezogen.

(vgl. Abb. 2). Die aufgeführten Tabellen versuchen, institutionelle Regelungen über die Zeit hinweg vergleichbar zu machen, oder geben einen detaillierten Überblick von Regulierungen über ein Jahr. In den Kurzberichten werden einige der institutionellen Regelungen ausführlicher beschrieben, und es wird versucht, die Auswirkungen einzelner Regulierungsmaßnahmen herauszuarbeiten. Die bereitgestellten Informationen sind in der Regel auch aus anderen Quellen zu erhalten, aber nicht immer leicht zugänglich oder so systematisch aufgebaut, dass ein internationaler Vergleich möglich ist. Einige Informationen basieren aber auch auf empirischen Arbeiten des ifo Instituts.⁵ Die DICE Datenbank ist frei zugänglich.⁶

Derzeit existieren weltweit viele Datenbanken im Netz, die dem Nutzer Informationen über institutionelle Regelungen liefern. Diese Datenbanken sind in der Regel, wie zum Beispiel *Social Security Systems Throughout the World* von der International Social Security Association, *Doing Business* von der Weltbank oder die *European Health for all Database* der Weltgesundheitsorganisation, auf ein bestimmtes,

⁵ Die Forschung des ifo Instituts ist auf Europa fokussiert und strebt eine ländervergleichende Betrachtung an.
⁶ Die DICE Datenbank ist zugänglich über die ifo Internetseite: <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/a-winfo/d3iiv>.

genau umrissenes Themenfeld – wie z.B. soziale Sicherungssysteme, Institutionen den Lebenszyklus von Unternehmen betreffend (Gründung, Geschäftstätigkeit, Konkurs), das Gesundheitssystem – fokussiert. Viele Angebote sind kostenpflichtig oder für die Allgemeinheit nur schwer zugänglich. Das Besondere an der DICE Datenbank im Vergleich mit anderen institutionellen Datenbanken besteht darin, dass DICE versucht, möglichst viele unterschiedliche Institutionenfelder abzudecken und zusätzlich auch qualitative, die einzelnen institutionellen Regelungen beschreibende Informationen bereitzustellen. Darüber hinaus kann DICE als frei zugängliche Datenbank als besonders transparent und nutzerfreundlich gelten.

Struktur der institutionellen Felder

Die einzelnen Institutionenfelder, die die DICE Datenbank abbilden, gliedern sich in acht Themenfelder (vgl. Box 2 für eine detaillierte Auflistung):

- **Business and Financial Markets:** Dieser Bereich deckt die Finanz- und Produktmärkte ab, beschreibt die Wettbewerbs- und Industriepolitik und gibt einen Überblick über das regulatorische Umfeld von Unternehmen und Vorschriften zur formalen Unternehmensgestaltung. Der Benutzer der DICE Datenbank erfährt u.a., wie der Bankensektor eines Landes reguliert ist, welche bürokratischen Hindernisse in einzelnen Bereichen der Wirtschaft überwunden werden müssen oder wie lange es dauert, ein Unternehmen zu gründen, und welche Kosten dadurch verursacht werden.
- **Education and Innovation:** Hier stehen neben der Beschreibung von Regeln auch die Bildungsausgaben, die Struktur der Bildungssysteme, die Nutzung und der Output des Systems – wie z.B. Schüler-, Studenten- und Absolventenzahlen, die Dauer der durchschnittlichen Bildungskarriere – sowie die Förderung von Innovationen und der Schutz geistigen Eigentums – wie Patentregelungen – im Fokus.
- **Energy and Natural Environment:** Die Besteuerung von Energie, die Aufgaben von Regulierungsbehörden und die Ausgaben für die Forschung und Entwicklung im Energiebereich werden in diesem Bereich dargestellt. Auch finden sich hier die Einspeisevergütungen von Strom aus erneuerbaren Energiequellen. Daneben werden Regelungen aus der Umweltpolitik – wie Grenzwerte von Emissionen, Emissionshandel sowie spezielle Politikbereiche (z.B. Gewässerschutz) dargestellt. In diesem Bereich werden ebenfalls Ressourcenumfänge, wie die von Erdöl, Erdgas oder Steinkohle, aufgezeigt.

Abb. 2
Beispiele für Tabellen, Graphiken und Berichte ...



- **Infrastructure:** Der Bereich »Infrastructure« behandelt die Themen Telekommunikation und Verkehrswesen. Hier erhält man u.a. Informationen zu Liberalisierungsprozessen, zu Regulierungsbehörden im Telekommunikationssektor und über die Zugangsregulierungen für das Telefonfestnetz wie auch für das Mobilnetz. Des Weiteren werden die institutionellen Regelungen für die Binnenschifffahrt, für die Luftfahrt und für den Straßen- und Eisenbahnverkehr erfasst.
- **Labour Market and Migration:** In diesem Bereich werden die staatliche Arbeitsmarktpolitik – von der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, über Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis hin zu den Themen Besteuerung der Arbeit und Arbeitskosten – aber auch Themen wie industrielle Beziehungen sowie Aus- und Weiterbildung dargestellt. Daneben finden sich unter »Migration« institutionelle Regelungen zu den Themen Arbeitsmigration – von der Freizügigkeit innerhalb der EU bis hin zu bilateralen Übereinkünften für bestimmte Berufsgruppen – und zur Integration von Migranten. Darüber hinaus werden institutionelle Regelungen zu weiteren Wanderungsbewegungen (Flüchtlinge, Familienzusammenführungen) beleuchtet.
- **Public Sector:** In diesem Bereich erfährt der Nutzer genaueres über die Ausgestaltung des Steuersystems eines Landes, die Höhe der öffentlichen Ausgaben und ihre Verwendung. Ein weiterer Themenbereich ist die Staatsverschuldung und die Ansätze zu ihrer Reduzierung. Darüber hinaus wird auf Fragestellungen eingegangen, die aufzeigen, wie transparent öffentliche Unternehmen sind, wie genau die Gesetzgebung eines Landes (Anzahl der Akteure, beteiligte Ebenen) ausgestaltet ist, ob die zurzeit amtierende Regierung eher links oder rechts ausgerichtet ist oder wie weit verbreitet die Korruption in einem Land ist.

- Social Policy:** Dieses Institutionenfeld deckt die Bereiche Gesundheits-, Familien- und Rentenpolitik ab und betrachtet darüber hinaus die Grundsicherung. Im Bereich Gesundheitspolitik finden sich Informationen über Gesundheitsausgaben, die Struktur von Versicherungssystemen und deren Finanzierung, die zur Verfügung stehenden Ressourcen (Personal, Technik und weitere Infrastruktur, wie die Anzahl der Krankenhausbetten usw.) und Regulierungen des Pharmamarktes. Der Bereich Familienpolitik umfasst Regulierungen der Kinderbetreuung, liefert Informationen über die finanzielle Unterstützung von Familien und gibt einen Überblick darüber, wie das Verhältnis von Arbeit und Familie im internationalen Vergleich gestaltet ist. Die Rentenpolitik betrachtet demographische Faktoren genauso wie die Ausgestaltung des Rentensystems und die Bemessung von Rentenansprüchen. Das Feld der Grundsicherung deckt die Bereiche der Arbeitsunfähigkeit, der Ausgestaltung der Sozialversicherung sowie die Themen Einkommensverteilung und Armut ab.
- Values:** Die Meinungen von Haushalten zu Fragestellungen der wirtschaftlichen, privaten und politischen Umwelt eines Landes werden hier beleuchtet. Beispielsweise erfährt man, für wie korrupt die Bürger eines Landes ihr Land halten oder wie viel Vertrauen die Bürger ihrer Regierung entgegenbringen.

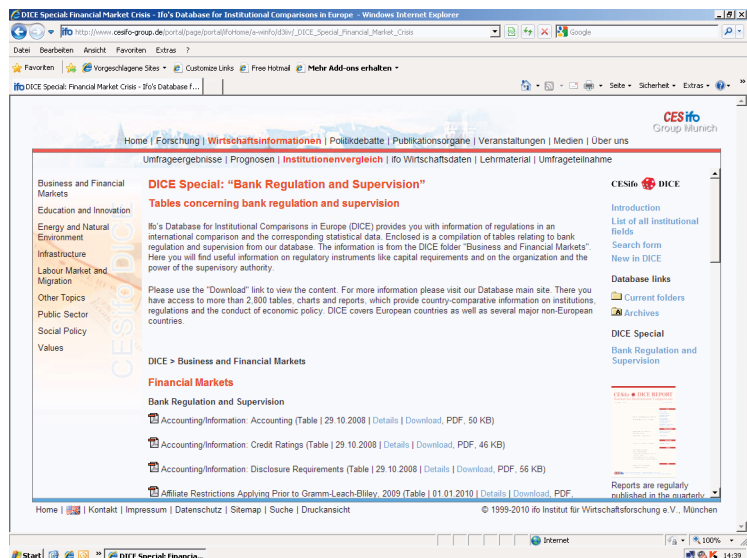
Die Kategorie »Other Topics« liefert Informationen zu den wirtschaftlichen Grundlagen der betrachteten Länder (Bruttoinlandsprodukt, Bevölkerungszahlen etc.) genauso wie zu allgemeinen Themen (Finanzierung von Parteien, Verbraucherschutz etc.). Darüber hinaus finden sich hier die Ergebnisse des Institutionenindex wieder, den das ifo Institut entwickelt hat.

Die einzelnen Themenfelder werden jährlich gesichtet. Dazu zählen u.a. die Aktualisierung bereits vorhandener Informationen sowie das Bereitstellen neuer institutioneller Regelungen. Für die Bearbeitung werden einschlägige Quellen, wie Working Paper Series verschiedener Organisationen⁷, Fachzeitschriften⁸ oder auch Buchveröffentlichungen⁹, zu Rate gezogen.¹⁰

DICE Special

Eine weitere Leistung der DICE Datenbank ist die Rubrik »DICE Special«. Hier werden Tabellen, Graphiken und kurze Berichte zu Themen der aktuellen Wirtschaftspolitik zu-

Abb. 3
DICE Special



sammengestellt, wie beispielsweise zur Finanzmarktkrise, zur Abwanderung von Wissenschaftlern oder zum Klimawandel (vgl. Abb. 3).¹¹

Weitere Leistungen

Weitere Leistungen der DICE Datenbank umfassen

- eine Liste aller Regulierungen in alphabetischer Ordnung,
- eine Suchoption,
- eine Liste aller neuen Einträge in die DICE Datenbank, aktualisiert immer am Anfang eines Monats und
- eine Übersetzungshilfe in die Sprachen der EU-Mitgliedsländer.

Der CESifo DICE Report

Der CESifo DICE Report ist eine vierteljährliche englischsprachige Zeitschrift des ifo Instituts. Die Zeitschrift enthält vor

⁷ Beispielsweise von der OECD oder von der World Bank.
⁸ Wie European Journal of Law and Economics.
⁹ Zum Beispiel »Babies and Bosses«, von der OECD herausgegeben.
¹⁰ Das ifo Institut führt für den Ausbau der DICE Datenbank selbst keine internationalen Umfragen durch, noch steht der Datenbank ein internationales Expertenteam zur Verfügung. Allerdings verfügt der Bereich »Internationaler Institutionenvergleich« des ifo Instituts über Experten auf dem Gebiet der Institutionenökonomik, die sich in einschlägigen Veröffentlichungen mit der Frage befassen, ob institutionelle Regelungen von anderen Einrichtungen wie der OECD, der Weltbank, den Vereinten Nationen oder Transparency International adäquat erfasst werden.
¹¹ Des Weiteren werden DICE-Informationen auch im Bereich der ifo Spezialthemen mit aufgenommen, siehe <http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik>. Hier finden sich u.a. Informationen zu Mindestlöhnen oder Bankenregulierungen.

Box 2

Die Institutionenfelder der DICE Datenbank

Business and Financial Markets**Competition Policy**

Antitrust Policy
Dominance
Merger Control

Enterprise Environment

Conduct Regulations
Entry Regulations
Exit Regulations
Performance
Small & Medium Enterprises

Financial Markets

Asset Markets, Stock Exchange
Bank Regulation and Supervision
Banking
Corporate Finance
Law, Corporate Governance

Industrial Policy

Others
Research & Development
State Aid

Product Markets (under construction)

Product Markets Regulations

Education and Innovation**Education**

Early Childhood Education and Care
Education Glossary
Financial and Human Resources
Invested in Education
Individual and Labour Market
Outcomes of Education
Learning Environment and
Organisation of Schools
Learning Outcomes of Education
Mobility
Participation in Education
Student Performance Tests

Innovation

Innovation Policies
Knowledge Creation and Innovation Performance
Legal Framework
R&D Resources

Energy and Natural Environment**Energy**

Descriptive Data
Energy Policy
Energy Taxes
Market Regulation
R&D/Technology-Policy
Renewable Energy
Securing Energy Supply

Natural Environment

Environmentally Motivated Subsidies
Environmentally Related Taxes, Fees and
Charges
Instruments by Environmental Domains
Other Policy Instruments and Topics
Regulatory Instruments
State of the Environment
Tradable Permits
Voluntary Approaches

Infrastructure**Communication Networks**

Cable Networks
Descriptive Data
Fixed-Line: Access Regulation
Liberalisation Process
Mobile Networks
Regulatory Authority

Transport

Airplane
Descriptive Data
General Transport Policy
Inland Waterways
Maritime Transport (under construction)
Railways
Road Transport

Labour Market and Migration**Labour Market**

Active Labour Market Policies
Earnings Dispersion, Wage Flexibility
Employment
Employment Protection
Labour Force Participation
Taxation of Labour, Wage Subsidies
Training
Unemployment
Unemployment Benefit Schemes
Unions, Wage Bargaining, Labour Relations
Working Time

Migration

Descriptive Data
Integration of Immigrants
Labour Migration
Non-labour Migration

Fortsetzung Box 2:

<p>Other Topics</p> <p>Basic Country Characteristics Gross Domestic Product and its Components Inflation Measures Institutions Climate Index International Trade and Payments, Exchange Rates Monetary Policy Population Weight of Nations</p> <p>Public Sector</p> <p>Public Enterprises/Privatisation (under construction) State-owned Enterprises</p> <p>Public Finance Public Debt Public Expenditures Public Revenues (without Taxes) Taxes</p> <p>Social Policy</p> <p>Basic Protection Employment Injuries Guaranteeing Sufficient Resources Invalidity Poverty, Income Distribution Social Protection: Expenditure, Funding</p> <p>Health Expenditures Health Care Systems Health Outcomes Pharmaceuticals Resources: Hospitals, Physicians Sick Leave, Lost Working Days Waiting Lists</p> <p>Values</p> <p>Economic Values Economy Environment Science and Technology Work</p> <p>Political Values Confidence in Institutions Equality and Basic Needs Politics and Policy</p>	<p>Miscellaneous Anti-discrimination Consumer Protection European Union Legislation Financing of Political Parties</p> <p>Public Governance and Law Budget Practices Corruption Human Resources Management Judiciary System Political and Administrative System Regulatory Management</p> <p>Family Child Care Family Statistics Financing Family Policies Monetary Assistance to Families Work-Family-Balance</p> <p>Pensions Benefits Demographics Finances Retirement System Characteristics</p> <p>Personal Values Family Values Private Values</p>
--	--

allem Beiträge, in denen institutionelle Regelungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen in einer ländervergleichenden Weise dargestellt und analysiert werden. Ein wichtiges Ziel der Zeitschrift ist es, wirtschaftspolitische Reformen anzuregen.

Der CESifo DICE Report bietet Forschern aus dem ifo Institut, dem CESifo-Netzwerk und anderen Institutionen ein Diskussionsforum zu institutionellen Fragen. Die Publikation liefert relevante Informationen für die wirt-

schaftspolitische Debatte, ohne dabei ein rein akademisches Journal zu sein. Sie richtet sich vielmehr an eine interessierte Öffentlichkeit aus Journalisten, Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft sowie Wissenschaftlern.

Die verschiedenen Sektionen der Zeitschrift haben unterschiedliche Schwerpunkte. Im »Forum« wird eine spezifische institutionelle Fragestellung unter verschiedenen Aspekten von mehreren Autoren betrachtet und disku-

tiert. In der Sektion »Research Reports« finden sich Artikel zum Aufbau und zu den Auswirkungen von ganz verschiedenen Institutionen. Institutionelle Reformprojekte einzelner Länder werden in der Sektion »Reform Models« vorgestellt. Neue Einträge in die DICE Datenbank werden mit einem kurzen Bericht, der über das Umfeld der entsprechenden Regel informiert, in »Database« präsentiert. Im abschließenden »News«-Teil wird der Leser über Konferenzen, neue Studien, aktuelle Literatur und Forschungsvorhaben auf dem Feld der Institutionenforschung informiert.

Der Institutionenindex für OECD-Länder

Über viele Jahrzehnte hinweg wurden Unterschiede im Wirtschaftswachstum auf die Zunahme der Ausstattung mit Produktionsverfahren und auf den technischen Fortschritt zurückgeführt. Erst seit der bahnbrechenden Arbeit von Douglas North und Robert Thomas im Jahr 1973 wuchs die Erkenntnis, dass Institutionen, das heißt insbesondere staatliche Regulierungen, das Wirtschaftswachstum ebenfalls in starkem Maße beeinflussen. »Die Spezifizierung der Institutionen war und ist ausschlaggebend dafür, ob eine Gesellschaft sich positiv entwickelt, stagniert oder im Vergleich zu anderen Nationen zurückfällt« (North 1988).¹² An die Hypothese von North schließt sich somit unmittelbar die Frage an, welche der institutionellen Regelungen eines Landes diejenigen Eigenschaften aufweisen, mit denen erfahrungsgemäß ein hohes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens erreicht werden kann. Eine solche Einschätzung kann mit dem Institutionenindex vorgenommen werden, welcher vom Bereich Internationaler Institutionenvergleich des ifo Instituts in Zusammenarbeit mit Theo Eicher von der University of Washington in Seattle entwickelt worden ist. Dieser Index liefert einen Maßstab, um die Qualität der Institutionen eines Landes zu bewerten. Er basiert auf einem Verfahren, mit dem solche Institutionen identifiziert werden, die in hohem Maße zum Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens beitragen.¹³

Aber warum ist es für die Öffentlichkeit interessant, Rankings zu erstellen? Zum einen finden Rankings aufgrund der Verdichtung komplexer Zusammenhänge auf einfache Positionsangaben großen Anklang. Zum anderen wird auf Rankings zurückgegriffen, um eine bestimmte Institution oder eine bestimmte Wirtschaftspolitik einem Benchmar-

king mit anderen Ländern zu unterziehen. Aufgrund der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft stehen Regierungen im Wettbewerb miteinander. Damit eine Regierung einschätzen kann, welche Position ihr Land bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich einnimmt und bei welchen wirtschaftspolitischen Feldern Handlungsbedarf besteht, sind solche Vergleiche notwendig. Rankings liefern aber nur erste Hinweise. Der »Corruption Perceptions Index« von Transparency International misst beispielsweise den Grad der bei Beamten und Politikern wahrgenommenen Korruption. Dadurch ist es möglich, ein Land mit einem anderen Land im Bereich der herrschenden Korruption zu vergleichen. Um aber detailliertere Informationen über die Korruption in einem Land zu erhalten, reichen Indizes/Rankings nicht aus. Rankings geben keine Auskunft, um welche Art von Korruption es sich handelt. Dafür muss man weiter ins Detail gehen. »Vielfach gelingt ökonomische Erkenntnis erst nach dem Studium rechtlicher Wirkungsmechanismen, die sich zwar durch Worte verständlich beschreiben lassen, sich aber einer rein numerischen Analyse entziehen« (Sinn 2009).

Damit die Rankings die richtigen Signale aussenden, müssen sie gewissen Anforderungen entsprechen. Dazu zählen u.a. die Auswahl und Gewichtung von Indikatoren. Die Auswahl der Indikatoren sollte auf einem theoretisch begründeten und empirisch belegten Zusammenhang zwischen den Indikatoren und dem Tatbestand, den das Ranking messen soll, beruhen. In der Regel ist es notwendig, eine Standardisierung der verwendeten Daten vorzunehmen. Bei der Aggregation der Indikatoren zu einem Gesamtindex muss man sich die Frage stellen, ob alle verwendeten Indikatoren gleich wichtig sind für den Index. Die Gewichte der Indikatoren reflektieren ihre relative Bedeutung im Gesamtindex (vgl. Ochel und Röhn 2008, 238). Deshalb sollte die Wahl der Gewichtung auf einer theoretischen Grundlage basieren.¹⁴

Der Institutionenindex für OECD-Länder hat gegenüber anderen Verfahren von Länder-Rankings (vgl. hierzu Ochel und Röhn 2008) den Vorteil, dass die für das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens wichtigen institutionellen Determinanten und ihre Gewichte ökonometrisch ermittelt wurden. Andererseits ließe sich die Qualität des Index weiter verbessern, wenn zusätzliche Zeitreihen über institutionelle Regelungen zur Verfügung stünden und Mängel in der Erfassung von Institutionen beseitigt würden.

¹² Eine Vielzahl von Untersuchungen hat diesen Zusammenhang in der Zwischenzeit belegt (einen Überblick der relevanten Literatur liefern Eicher und Röhn 2007).

¹³ Seit der Erkenntnis, dass Institutionen zum Wirtschaftswachstum eines Landes beitragen, wurde eine Vielzahl an Untersuchungen vorgenommen, die über die Zeit und verschiedene Länder hinweg die fundamentalen Gründe für Wirtschaftswachstum beleuchten (vgl. Ochel und Osterkamp 2007, 50).

¹⁴ Oftmals fehlt die theoretische Grundlage, weshalb auf eine Gleichgewichtung zurückgegriffen wird. Statistische Verfahren können, auch ohne theoretische Kenntnisse, eine Gleichgewichtung oder ein willkürliches Gewichtungsschema vermeiden. Statistische Methoden können die in den Daten innewohnenden Informationen nutzen und eine Gewichtung endogen bestimmen. Gewichte können mit Hilfe der Regressionsanalyse oder mit faktoranalytischen Verfahren genauso wie mit der Hauptkomponenten-Analyse berechnet werden (vgl. Ochel und Röhn 2008, 239).

Ausblick

Die DICE Datenbank des ifo Instituts hat sich zum Ziel gesetzt, in Europa Quelle für diejenigen zu sein, die an wissenschaftlich fundierten, aktuellen und international vergleichenden Informationen zu Institutionen und institutionellen Reformen interessiert sind. Dazu wurden seit 2001 zahlreiche Informationen gesammelt, aufbereitet (als Tabellen, Graphiken oder Kurzberichte) und dem Nutzer über das Internet unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Rückmeldungen zeigen, dass die Strategie bislang erfolgreich war. Die seit Jahren konstant steigenden Nutzerzahlen deuten dies ebenfalls an. So weist die DICE Datenbank Besucherzahlen von ca. 4 000 bis 5 000 pro Monat aus. Die Zahl der Downloads beträgt ca. 60 000 bis 80 000 pro Monat. Auch weiterhin werden die vorhandenen Informationen ständig aktualisiert und um neue ergänzt. Wenn nötig werden auch neue Themenbereiche aufgenommen.¹⁵

Literatur

- Bowles, S. (1998), »Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions«, *The Journal of Economic Literature* 36(1), 75–111.
- Eicher, T. und O. Röhn (2007), »Institutional Determinants of Economic Performance in OECD Countries – An Institutions Climate Index«, *CESifo DICE Report* 5(1), 38–49.
- Erlei, M., M. Leschke und D. Sauerland (1999), *Neue Institutionenökonomik*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Furubotn, E. und R. Richter (1996), *Neue Institutionenökonomik – Eine Einführung und kritische Würdigung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Göbel, E. (2002), *Neue Institutionenökonomik – Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen*, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Stuttgart.
- Jütting, J. (2003), »Institutions and Development: A Critical Review«, OECD Development Centre, Working Paper No. 210.
- North, D. C. (1988), *Theorie des institutionellen Wandels*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D. C. (1992), *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- North, D. C. und R. Thomas (1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ochel, W. und R. Osterkamp (2007), »What does the Institutions Climate Index for OECD Countries Tell us about Institutional Change and Economic Policy Reforms?«, *CESifo DICE Report* 5(1), 50–62.
- Ochel, W. und O. Röhn (2008), »Indikatorenbasierte Länderrankings«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 9(2), 226–251.
- Sinn, H.-W. (2009), »Der richtige Dreiklang der VWL«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 141, 22. Juni, 12.
- Voigt, S. (2002), *Institutionenökonomik*, Wilhelm Fink Verlag GmbH & Co KG, München.
- Wagener, H.-J. (2010), »Warum gerade Europa? Langfristige Wirtschaftsentwicklung und Institutionen« in: U. Vollmer (Hrsg.), *Institutionelle Ursachen des Wohlstands der Nationen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Duncker & Humblot, Berlin, 15–67.
- Williamson, O. E. (2000), »The New Institutional Economics: Tacking Stock, Looking Ahead«, *The Journal of Economic Literature* 38(3), 595–613.

¹⁵ Bei der Weiterentwicklung von DICE ist uns konstruktive Kritik jederzeit willkommen: Diese ist zu richten an Nick Hoffmann (hoffmann@ifo.de) oder Anja Rohwer (rohwer@ifo.de).

Die industrielle Erzeugung und der Absatz von Biodiesel begannen in den neunziger Jahren und entwickelten sich, nicht zuletzt dank der Befreiung von der Mineralölsteuer, zügig. Für die Landwirte eröffnete dieser neue Wirtschaftszweig eine Nutzungsalternative für stillgelegte Ackerflächen, für die überfließenden Agrarmärkte eine Entlastung, und im Hinblick auf die zunehmend stärker betonten energiepolitischen Ziele hin zum Einsatz von mehr Bioenergie stellte er eine unmittelbar umsetzbare Strategie dar. Dennoch blieb die Förderung immer unter kritischer Beobachtung, fürchtete man doch eine Überkompensation der Nachteile, nämlich der im Vergleich zu konventionellem Dieselmotorkraftstoff höheren Gestehungskosten. Ein sicherer Absatzmarkt wurde diesem jungen Wirtschaftszweig eröffnet, als im so genannten Biokraftstoffquotengesetz die Beimischung zum fossilen Dieselmotorkraftstoff ab 2007 verbindlich festgeschrieben wurde. Das Energiesteuergesetz von 2006 führte eine Besteuerung von Biodiesel als Reinkraftstoff (B-100) ein, die von Jahr zu Jahr angehoben werden sollte. Mit einer derzeit gültigen Besteuerung von 18,6 Cent/Liter (eigentlich hätte sie schon über 24 Cent/Liter liegen müssen) ist ein kostendeckender Absatz nicht mehr gewährleistet, so dass die Märkte für B-100 weitgehend weggebrochen und bestehende Produktionskapazitäten nicht mehr ausgelastet sind.

Die aktuelle politische Diskussion bewegt sich um die Frage einer wirtschaftlich angemessenen Besteuerung. Der vorliegende Beitrag behandelt in diesem Kontext die Frage, inwieweit die von der Wertschöpfungskette "Biodiesel" erbrachte volkswirtschaftliche Leistung dazu beiträgt, die Steuermindereinnahmen auszugleichen. Da darüber hinaus mehrere Wirkungszusammenhänge zum Tragen kommen, der Quotenhandel zur Erfüllung der Vorgaben des Biokraftstoffquotengesetzes sowie ein möglicher Rückgang der Auslandsbetankung im Lkw-Verkehr, wird in der Gesamtschau zutage kommen, dass die Förderung des Wirtschaftszweiges Biodiesel aus Sicht der Staatskassen ausgesprochen lohnend sein kann.

Problemstellung und Vorgehensweise

Bereits in den Jahren 2002 und 2006 hatte das ifo Institut die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, die von der Wertschöpfungskette »Biodiesel« ausgehen, unter verschiedenen förderpolitischen Rahmenbedingungen und unterstellten Wachstumsschritten analysiert.¹ Statistische Grundlage sind die Input-Output-Tabellen des Statistischen Bundesamtes, die die Verflechtungsstruktur der verschiedenen Sektoren der Wirtschaft untereinander sowie im Hinblick auf den Staat und das Ausland wiedergeben. Während die unmittelbaren Größen, d.h. volkswirtschaftlichen Kennwerte wie Produktion, Beitrag zur inländischen Wertschöpfung, Beschäftigung usw. eines Wirtschaftszweiges bzw. einer definierten Wertschöpfungskette weitgehend bekannt sind, erlaubt

dieser Ansatz auch, die indirekten Wirkungen zu quantifizieren. Indirekte Effekte resultieren beispielsweise daraus, dass Investitionsgüter nachgefragt werden, kontinuierlich Vorleistungen anderer Wirtschaftsbereiche beansprucht werden, entstandene Einkommen und Gewinne zum Teil in den Konsum fließen usw. Es werden also weitere Wirtschaftsaktivitäten induziert aufgrund der Tatsache, dass eine Wertschöpfungskette »Biodiesel« existiert bzw. ausgedehnt wird. Dabei ist es von besonderer Bedeutung für die politische Diskussion, dass auch die direkten sowie die zurechenbaren indirekten Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (Steuern, Sozialversicherung) quantifiziert werden. Damit stehen einer erfolgreichen staatlichen Förderung immer auch Mehreinnahmen im Bereich der Steuern und Sozialversicherung gegenüber.

Während bei Untersuchungen, die sich auf die Entstehungsphase der Wert-

¹ ifo Schnelldienst 6/2002 sowie ifo Schnelldienst 17/2006.

schöpfungskette »Biodiesel« bezogen hatten, die Wirtschaft Deutschlands ohne Existenz einer auf inländischen Ressourcen beruhenden Biodieselproduktion als Referenzsituation dienen konnte, handelt es sich in der gegenwärtigen Phase um einen bereits voll in das Wirtschaftsgeschehen integrierten Wirtschaftszweig, der infolge einer förderpolitischen Kehrtwende der Bundesregierung mit beachtlichen Überkapazitäten belastet ist. Als sich in den neunziger Jahren engagierte Vertreter aus der Landwirtschaft, dem Bereich der Ölmühlen und der landwirtschaftlichen Verbände für die Entwicklung und den Aufbau der Wertschöpfungskette »Biodiesel« einsetzten, erwartete man beachtliche direkte und indirekte Effekte an verschiedenen Stellen der betroffenen Wirtschaftsbereiche: Entlastung der seinerzeit stark überschüssigen EU-Getreidemärkte und damit der Interventionskosten, Rückführung stillgelegter Ackerflächen in eine geordnete Produktion, dadurch zusätzliche Wertschöpfung und Einkommen in der Landwirtschaft, dem Landhandel und der Ölsaatenverarbeitung, indirekte positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft infolge des Aufbaus eines neuen Wirtschaftszweiges, der nicht oder nur sehr eingeschränkt in Konkurrenz zu bestehenden inländischen Wirtschaftszweigen steht, und nicht zuletzt der teilweise Ersatz von Importen (fossiler Kraftstoff, Eiweißfuttermittel) durch inländische Produktionsleistung.

Für die aktuelle Untersuchung bilden die wirtschaftlichen Gegebenheiten, wie sie sich 2008 für die Wertschöpfungskette »Biodiesel« darstellen, das Ausgangsszenario. Dabei wird deutlich, inwieweit diese junge Branche mit der gesamten Wirtschaft verflochten ist und welchen Beitrag sie gesamtwirtschaftlich leistet, auch hinsichtlich der Einnahmen der öffentlichen Kassen. Die für 2010 entwickelten Szenarien dienen u.a. der Beantwortung der aktuellen Frage, was es kostet, wenn der Absatz von Biodiesel als Reinkraftstoff (B 100) weiterhin (in unterschiedlichen Ausgestaltungsformen) gefördert wird und wie hoch die Rückflüsse in die öffentlichen Kassen zu veranschlagen sind.

Szenarien 2010

Als Folge der progressiven Besteuerung von Biodiesel als Reinkraftstoff hat sich der B-100-Markt seit 2008 sehr stark rückläufig entwickelt. Auch eine nachträgliche Korrektur der Besteuerungspolitik wird nach Einschätzung der Praxis kaum dazu beitragen, die Märkte wieder in voller Höhe zurückzugewinnen zu können. Die Gründe sind sicher vielfältig, u.a. ist das Tankstellennetz (2007 ca. 1 900 Stationen) zwischenzeitlich weitgehend weggebrochen und neue Pkws erhalten seit 2004 von ihren Herstellern keine Freigaben für Biodiesel mehr. Der Einsatz von Biodiesel bleibt daher im Wesentlichen auf den Transportsektor beschränkt, da für Nutzfahrzeuge nach wie vor Freigaben bestehen und bei entsprechend nachhaltigem Kundeninteresse auch weiter-

hin erteilt werden. Der Absatz von Biodiesel als Reinkraftstoff ist somit auf die Nachfrage von Seiten der Nutzfahrzeuge ausgerichtet, einen Teilmarkt, der in etwa der Hälfte des inländischen Dieselabsatzes entspricht. Entscheidend für den Einsatz in Nutzfahrzeugen ist jedoch die wirtschaftliche Attraktivität des Kraftstoffes.

Den für 2010 zu analysierenden Szenarien liegen daher vorsichtige Mengenangaben zugrunde. Das erste als einigermaßen realistisch anzunehmende Szenario geht von der gegenwärtig praktizierten Besteuerung, wie sie dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz entspricht (18,6 Cent/Liter), aus und unterstellt eine B-100-Nachfrage von 300 000 Tonnen.

In einem weiteren Szenario wird eine Senkung der Besteuerung auf 10 Cent/Liter unterstellt, wodurch der B-100-Absatz auf 700 000 Tonnen steigen könnte. Ergänzende Annahmen sind, dass zur Erfüllung der Biokraftstoffquote 600 000 Tonnen via Quotenhandel nachversteuert werden² und dass der B-100-Absatz insgesamt zu einer Verminderung des so genannten Tanktourismus führt. Praxissschätzungen zufolge würde die Betankung im Inland in einem Umfang dazu gewinnen, der etwa einem Drittel des unterstellten B-100-Absatzes entspricht. Eine weitere Variante geht davon aus, dass angesichts vorhandener Kapazitäten in Deutschland zusätzlich Biodiesel für das benachbarte Ausland produziert wird. Beschränkt man die Betrachtung auf pflanzenölbasierten Biodiesel, so könnte man von Nettoexporten und damit von einer inländischen Mehrproduktion von 300 000 ausgehen.

Behandlung des Agrarsektors im Kontext der für 2010 zu analysierenden Szenarien

Nach ersten Meldungen über die Herbstbestellung 2009 (zur Ernte 2010) haben die deutschen Landwirte im Vergleich zu 2008 die Anbauflächen für Winterraps ausgedehnt. Da nicht von einer nennenswerten Zunahme der Ackerflächen insgesamt zur Ernte 2010 ausgegangen werden kann, wird es dadurch zu Einschränkungen beim Anbau anderer Ackerfrüchte, zum Beispiel Weizen oder Gerste, kommen. Durch diesen Vorgang gewinnt zwar die Rapserezeugung für die Biodieselproduktion einen größeren Anteil innerhalb der landwirtschaftlichen Wertschöpfung. Es lässt sich aus diesem Zusammenhang jedoch nicht herleiten, dass dadurch die Wertschöpfung in der Landwirtschaft insgesamt zunehmen würde. Das wäre nur der Fall, wenn bisher ungenutzte Anbauflächen in nennenswertem Umfang in Kultur genommen

² Das Biokraftstoffquotengesetz verpflichtet die Mineralölwirtschaft, einen festen und anwachsenden Mindestanteil von Biokraftstoffen in Verkehr zu bringen. Diese Quote liegt für 2010 bei 6,25% über alle Kraftstoffarten gerechnet. Die Quote kann durch Beimischung und/oder den Vertrieb von reinen Biokraftstoffen erfüllt werden. Diese Verpflichtung kann auch per Vertrag an Dritte übertragen werden, den so genannten Quotenhandel.

würden oder wenn der Anbau von Raps einen deutlich höheren Deckungsbeitrag aufweisen würde als verdrängte Ackerfrüchte. Letzteres für 2010 zu unterstellen, wäre jedoch reine Spekulation. Überschlägige Vergleiche der durchschnittlichen Deckungsbeiträge für Winterweizen und Raps in Bayern für 2009 ergaben für keine der beiden Fruchtarten einen nennenswerten Vorteil, wenn man den so genannten Vorfruchtwert von Raps mitberücksichtigt. Somit führen Änderungen der Förderpolitik bei dem derzeit erreichten Niveau der Ackerflächennutzung zu keinen vorhersehbaren oder gar prognostizierbaren Veränderungen der Wertschöpfung im landwirtschaftlichen Sektor. Das ist bei den durchzuführenden Input-Output-Rechnungen zu berücksichtigen.

Mengengerüst 2008

Gegenstand der aktuellen Untersuchung ist die Wertschöpfungskette »Biodiesel«, basierend auf der inländischen Produktion. Methylester sind zwar in einem hohen Maße Gegenstand von Außenhandelsaktivitäten, für 2008 ergab sich jedoch ein positiver Außenhandelssaldo von 29 800 Tonnen (AMI). Damit kam es auch unter förderpolitischen Gesichtspunkten nicht zu einer steuerlichen Begünstigung von eingeführtem Biodieselskraftstoff.

Eine weitere Einschränkung betrifft Methylester aus Altspeisefetten und tierischen Fetten (AME) und (TME), deren Erzeugung sich 2008 nach Branchenschätzungen auf ca. 130 000 Tonnen belief. Für diese Produktgruppen wären komplett andere Kostenstrukturen zu berücksichtigen, für die kurzfristig keine Daten zur Verfügung stehen. Außerdem geht man in der Praxis davon aus, dass derartige Methylester zum großen Teil in den Export gehen, da sie nicht ohne Beimischung zu anderen Methylestern die im Energiesteuergesetz und Bundesimmissionsschutzgesetz vorgegebene Anforderungsnorm für Biodiesel – DIN EN 14214 – erfüllen. Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu analysierende Wertschöpfungskette ist daher begrenzt auf ausschließlich pflanzenölbasierte Biodieselproduktion in Deutschland.

Die so definierte inländische Erzeugung von pflanzenölbasiertem Methylester lässt sich mit folgendem Rechengang bestimmen: Bekannt ist der Inlandsabsatz von Biodiesel, man rechnet die Nettoexporte hinzu und reduziert gleichzeitig um die für AME/TME unterstellten Erzeugungsmengen.

Das zur Biodieselproduktion eingesetzte Pflanzenöl kann prinzipiell aus importierten Pflanzenölen sowie aus Öllieferungen von inländischen Ölmühen stammen, die wiederum heimische und/oder importierte Rohstoffe eingesetzt haben können. Es erleichtert die Analyse, dass sich für das

Übersicht 1 Mengengerüst 2008, Angaben in Tsd. Tonnen

Inlandsabsatz Biodiesel	2 695
zzgl. Nettoexporte Biodiesel	31
abzgl. Erzeugung AME, TME	130
Inlandserzeugung pflanzenölbasierter Biodiesel	2 595
Einsatz raffinierter Pflanzenöle	2 595
entspr. Öleinsatz nicht raffiniert	2 703
Sojabohnen in dt. Ölmühen verarbeitet	3 400
Öl zur Verarbeitung aus Soja	649
Öl zur Verarbeitung aus Rapssaat	2 054
davon aus inländischer Rapssaat	1 260
aus importierter Rapssaat	794
Einsatz inländischer Rapssaat für Biodiesel	3 149
Einsatz importierter Rapssaat für Biodiesel	1 985

Jahr 2008 nach Angaben des Verbands der Ölsaaten verarbeitenden Industrie rechnerisch jedoch keine Nettoimporte von Raps- oder Sojaöl ergaben.

In deutschen Ölmühen wurden 2008 3,4 Mill. t Sojabohnen verarbeitet. Angesichts der GVO-Problematik ist davon auszugehen, dass das Öl nicht im Nahrungsmittelsektor eingesetzt wurde. Es wurde daher komplett der Biodieselerzeugung zugerechnet. Bei der Mengenkalkulation wurde auch berücksichtigt, dass der Prozess der Öllraffination in geringem Maße Mengenverluste mit sich bringt. Für die Aufteilung der eingesetzten Rapssaat nach den beiden möglichen Herkünften Inland und Import wurde der Anteil importierter Ware (38,7%) an der Verarbeitung in deutschen Ölmühen insgesamt (2008) zugrunde gelegt. Es ergibt sich für 2008 das in Übersicht 1 dargestellte Mengengerüst, differenziert nach Herkünften und Verarbeitungsstufe.

Mengengerüst 2010

Bei der Kalkulation des Mengengerüsts für 2010 sind zwei Veränderungen zu berücksichtigen: Die Beimischung wurde auf 7 Vol% erhöht, damit steigt der Einsatz von Biodiesel in diesem Marktsegment. Auf der anderen Seite hat die deutsche Landwirtschaft den Anbau von Winterraps zur Ernte 2010 im Vergleich zu 2008 ausgedehnt (StaBu; UFOP) und kann daher mehr im Inland erzeugte Rohstoffe für die Biodieselerzeugung bereitstellen (Flächenzunahme zugunsten der Biodieselerzeugung: + 96 000 ha).

In Anlehnung an die Verhältnisse von 2008 wird unterstellt, dass der Importbedarf von Rohstoffen in Form von Sojabohnen und Rapssaat gedeckt wird, die im Inland verarbeitet werden. Dabei wird mangels anderer Anhaltspunkte das Verhältnis von Rapsöl zu Sojaöl, das sich für 2008 ergab, für

die Deckung des Importbedarfs 2010 beibehalten (55% des Öls aus importierter Rohware ist rapsstämmig).

Entsprechend den dargestellten Szenarien werden für 2010 insgesamt vier Varianten gerechnet: Eine erste Variante, das Szenario »2010-A«, geht von der hypothetischen Vorstellung aus, es würde kein B-100-Markt in Deutschland existieren. Die vorgeschriebene Beimischung würde damit den einzigen Absatzmarkt darstellen. Die Variante »2010-B« unterstellt, dass die gegenwärtig vorgesehene Besteuerung laut Wachstumsbeschleunigungsgesetz zu einer B-100-Nachfrage von 300 000 Tonnen führen würde. Variante »2010-C« bildet eine Situation ab, die sich unter förderpolitischen Gesichtspunkten als sehr günstig für die Biodieselerzeugung erweisen würde. Es wird unterstellt, dass es zu einer steuerlichen Entlastung kommt, die zu einer verbleibenden Besteuerung von 10 Cent/Liter Biodiesel führt. Diese Förderung würde dann einen Anstieg des B-100-Absatzes auf 700 000 Tonnen bewirken. Etwa ein Drittel des erwarteten B-100-Absatzes sei darauf zurückzuführen, dass die Auslandsbetankung deutscher Speditionsfahrzeuge als Folge eines günstigen Biodieselangebots abnehme.

In den bisher vorgestellten Varianten wurde nicht explizit von einem Exportüberschuss pflanzenölbasierter Biodiesels ausgegangen. In der Praxis wird jedoch mit einer Produktion von ca. 150 000 Tonnen TME und AME für 2010 gerechnet, die überwiegend exportiert werden. Aus den weiter oben erläuterten Gründen bleibt dieser Teil des Marktes unberücksichtigt. Die Variante »2010-D«, die auf dem Datengerüst der Variante »2010-C« aufbaut, sieht Nettoexporte in Höhe von insgesamt 450 000 Tonnen vor, was nach Abzug der für TME/AME unterstellten Mengen zu einer zusätzlichen inländischen Mehrproduktion von 300 000 Tonnen Biodiesel führt. Die dafür notwendigen Rohstoffe werden annahmegermäßig als Sojabohnen und Raps eingeführt.

Kostenstrukturen und Erträge

Eine differenzierte Aufgliederung der Vorleistungs- und Kostenstruktur ist für die Integration der Wertschöpfungskette »Biodiesel« in das Input-Output-Tabellarium von ausschlaggebender Bedeutung. Es wurden dazu verschiedene Quellen, zum Teil Firmendaten, herangezogen, die betriebswirtschaftliche Kennwerte für die Ölerzeugung sowie für die Prozessstufe Umesterung enthielten. Angesichts des Vorhandenseins erheblicher Überkapazitäten für die Biodieselerzeugung ist bei der Kostenposition Abschreibung im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Betrachtung – anders als bei einem betriebswirtschaftlichen Ansatz – der gesamte Anlagenbestand abzuschreiben. So wurde, ausgehend von zwei unterschiedlichen Kalkulationsansätzen, für die Prozesskette Ölmühle-Biodieselherstellung für 2008 eine Abschreibung von 40 €/t Biodiesel unterstellt.

Erträge entstehen durch den Verkauf von Biodiesel für die beiden Einsatzzwecke Beimischung und Verwendung als Reinkraftstoff sowie aus dem Verkauf der Nebenprodukte Raps- und Sojaschrot, Glycerin, großteils zu Pharmaglycerin weiterverarbeitet, und Kaliumsulfat. Die Preise für 2008 sind statistische Durchschnittswerte, für 2010 wurden angesichts der Unmöglichkeit, auf derart volatilen Märkten zu verlässlichen Vorausschätzungen kommen zu können, die zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuellen Preise von Ende Januar/Anfang Februar verwendet.

Substitutionsbeziehungen und Außenhandelsbeziehungen

Substitutionsbeziehungen werden nur insoweit berücksichtigt, wie sie durch die Veränderungen von 2008 bis 2010 infolge der die verschiedenen Szenarien kennzeichnenden Annahmen wirksam werden. Im Einzelnen handelt es sich

Übersicht 2
Mengengerüste 2010, Angaben in Tsd. Tonnen

	2010-A	2010-B	2010-C	2010-D
Inlandsabsatz konventioneller Dieselkraftstoff	31 300	31 300	31 300	31 300
darin enthalten Biodiesel beigemischt	2 295	2 295	2 295	2 295
Inlandsabsatz B 100	0	300	700	700
Außenhandelssaldo (Unterstellung)	0	0	0	300
Inlandserzeugung pflanzenölbasierter Biodiesel	2 295	2 595	2 995	3 295
Einsatz raffinierter Pflanzenöle	2 295	2 595	2 995	3 295
entspr. Öleinsatz nicht raffiniert	2 391	2 708	3 120	3 433
Einsatz inländischer Rapssaat für Biodiesel	3 510	3 510	3 510	3 510
Öl zur Verarbeitung aus inländischem Raps	1 404	1 404	1 404	1 404
Öl zur Verarbeitung aus importiertem Raps	543	715	944	1 116
Öl zur Verarbeitung aus Soja	444	584	772	913
Einsatz importierter Rapssaat für Biodiesel	1 357	1 787	2 360	2 790
Einsatz von Sojabohnen	2 325	3 061	4 042	4 778

um folgende quantitativen Zusammenhänge, die für den Fall der Produktionseinschränkung sowie in umgekehrtem Sinne für den Fall der Produktionsausdehnung (Szenarien »2010-C« und »2010-D«) gelten:

- Wird die Biodieselerzeugung verringert, reduziert sich dadurch der Rohstoffbedarf. Es werden folglich weniger Sojabohnen und Rapssaaten eingeführt. Analoges gilt für den Fall der Ausdehnung.
- Werden als Folge der reduzierten Biodieselerzeugung weniger Ölsaaten zu Öl verarbeitet, fallen auch entsprechend weniger Schrote an. Bei unterstellungsgemäß gleichbleibender inländischer Nachfrage von Seiten der Futtermittelindustrie und der Landwirtschaft müssen mehr Schrote eingeführt werden. Im Rahmen der durchgeführten Kalkulationen wird von Sojaschrotimporten zum Ausgleich des ausgefallenen inländischen Raps- und Sojaschrotaufkommens ausgegangen. Im umgekehrten Fall werden Sojaschrotimporte verdrängt.
- Wird die inländische Rapserzeugung zur Verwendung als Rohstoff für die Biodieselerzeugung ausgedehnt, so reduziert sich dadurch ebenfalls der Importbedarf von Sojabohnen und Rapssaaten.
- Der B-100-Absatz verringert die Inlandsnachfrage nach konventionellem Dieselmotorkraftstoff. Bei der Kalkulation ist der unterschiedliche Energiegehalt entsprechend zu berücksichtigen. Nachdem Deutschland 2009 ohnehin Nettoexporteur von Dieselmotorkraftstoff war, erhöhen sich da-

durch rechnerisch die Exporte von Dieselmotorkraftstoff. Angesichts der gegebenen Mengenrelationen ist von einer Produktionseinschränkung bei konventionellem Dieselmotorkraftstoff nicht auszugehen.

- Folgt man der Annahme, dass als Folge eines preisgünstigeren Angebots von Biodiesel als Reinkraftstoff in geringerem Umfang im Ausland getankt wird, fällt der Nachfragerückgang bei konventionellem Dieselmotorkraftstoff per saldo entsprechend geringer aus.

Volkswirtschaftliche Leistung der Wertschöpfungskette »Biodiesel«

Die volkswirtschaftliche Leistung eines Wirtschaftszweiges oder einer ganzen Wertschöpfungskette lässt sich durch deren Beitrag zu den maßgeblichen volkswirtschaftlichen Kennwerten beschreiben: Das sind u.a. die Produktionsleistung, der Beitrag zur inländischen Wertschöpfung, zur Beschäftigung usw. Übersicht 4 gibt einen Überblick über die volkswirtschaftlichen Leistungen der Wertschöpfungskette »Biodiesel«, wobei nach direkten sowie indirekten, aber zurechenbaren Leistungen, unterschieden werden kann. Letztere entstehen als Folge bestimmter Multiplikatorwirkungen. Die direkten Wirkungen ergeben sich aus der Wirtschaftstätigkeit der Wertschöpfungskette selbst einschließlich der bezogenen Vorleistungen (Leontief-Ansatz). Zu den Multiplikatorwirkungen gehören die Wirkungsfolgen, die durch den privaten Verbrauch und durch Investitionstätigkeit hervorgerufen werden (Keynesscher Multiplikator, Akzelerator).

Um die Auswirkungen der gegenwärtig diskutierten förderpolitischen Maßnahmen besser erkennen zu können, empfiehlt es sich, zunächst ein weiteres Basisszenario für 2010 zu definieren: Diese Variante sieht überhaupt keinen B-100-Absatz vor, sondern nur die Bereitstellung von Biodiesel zur Erfüllung der Beimischungsquote von 7 Vol%. Damit würde der inländische Absatz von Biodiesel 400 000 Tonnen unter dem Niveau von 2008 liegen. Das hätte zur Folge, dass in geringerem Maße auf importierte Rohstoffe zurückgegriffen werden müsste, allerdings müssten auf der anderen Seite zur Versorgung der Tierproduktion mehr Eiweißfuttermittel (Sojaschrot) eingeführt werden. Die Wertschöpfungskette Biodiesel leistet nicht nur ihren Beitrag zur volkswirtschaftlichen Produktionsleistung sowie zu den verschiedenen Komponenten der Wertschöpfung und der Beschäftigung, sie trägt auch zur Generierung von Einnahmen für die Staatskassen und die Sozialversicherung bei. Dieser Zusammenhang

Übersicht 3
Substitutionseffekte und Außenhandelsveränderungen als Folge veränderter Mengenrelationen: Vergleich zwischen den verschiedenen für 2010 analysierten Varianten und der Situation von 2008

	2010-A	2010-B	2010-C	2010-D
	Tsd. Tonnen			
Importe von Rapssaat	- 628	- 198	375	805
Importe von Sojabohnen	- 1 076	- 339	642	1 378
Importe von Sojaschrot	334	104	- 202	- 431
	Mill. Euro			
Importe von Rapssaat	- 179	- 57	107	230
Importe von Sojabohnen	- 321	- 101	192	411
Importe von Sojaschrot	61	19	- 37	- 79
	Tsd. Tonnen			
Exporte von Dieselmotorkraftstoff	- 322	0,3	430	430
dito bei Verminderung Tanktourismus			213	213
	Mill. Euro			
Exporte von Dieselmotorkraftstoff	- 157	0,1	210	210
dito bei Verminderung Tanktourismus			121	121
Zur Erläuterung: Negatives Vorzeichen bedeutet »Abnahme«; kein Vorzeichen »Zunahme« der jeweiligen Außenhandelsbewegung.				

Übersicht 4
Die volkswirtschaftlichen Leistungen der Wertschöpfungskette Biodiesel 2008 und 2010 (Basisszenario 2010-A)

		Realsituation 2008	Basisszenario 2010
Inländische Produktion (Mill. €)	Insgesamt	8 929	7 898
	Direkt	6 608	5 845
	Multiplikator	2 321	2 053
Inländische Wertschöpfung (Mill. €)	Insgesamt	3 996	2 644
	Direkt	2 716	1 809
	Multiplikator	1 281	835
– Arbeitnehmerentgelt im Inland	Insgesamt	1 813	1 204
	Direkt	1 248	837
	Multiplikator	565	368
– Nettobetriebsüberschüsse	Insgesamt	1 345	877
	Direkt	999	651
	Multiplikator	346	226
– Abschreibungen	Insgesamt	1 004	651
	Direkt	825	534
	Multiplikator	179	117
– Gütersteuern, Produktionsabgaben abzügl. Subventionen	Insgesamt	– 166	– 88
	Direkt	– 356	– 213
	Multiplikator	191	124
Importnachfrage (Mill. €)	Insgesamt	1 119	738
	Direkt	654	435
	Multiplikator	464	302
Beschäftigung (in Tsd.)	Insgesamt	100	89
	Direkt	80	71
	Multiplikator	21	18

wird jedoch wegen seiner Bedeutung für die förderpolitische Diskussion separat beleuchtet. Die Auswirkungen der verschiedenen förderpolitischen Ansätze und Mengenkonnstellationen werden jeweils mittels Differenzbildung an dieser Basisvariante »2010-A« gemessen.

Für die Basisvariante »2010-A« ergibt sich ein Beitrag zur nationalen Wertschöpfung in Höhe von 2,64 Mrd. €, wobei knapp ein Drittel von der Wirkung der Multiplikatoren herrührt. Wichtigste Komponenten der Wertschöpfung sind Arbeitnehmerentgelte, Nettobetriebsüberschüsse und Abschreibungen. Die um die Subventionen verminderten Gütersteuern und Produktionsabgaben können negative Werte aufweisen, wenn die Subventionen sehr stark ins Gewicht fallen. Das ist bei einer Wertschöpfungskette der Fall, die in der landwirtschaftlichen Produktion beginnt, da z.B. auch die EU-Direktzahlungen an die Landwirtschaft in diesem Kontext mit einfließen. Weitere Kenngrößen der volkswirtschaftlichen Leistung sind das Produktionsaufkommen und die Beschäftigung, die der gesamten Wertschöpfungskette zuzurechnen sind. Es wird auch ausgewiesen, inwieweit Importe zur Wirtschaftsleistung beigetragen haben.

Förderpolitische Maßnahmen und Mengenkonnstellationen, die von der Basisvariante »2010-A« abweichen, führen zu einem veränderten Beitrag der Wertschöpfungskette »Biodiesel« zu den volkswirtschaftlichen Kennwerten. Sie stellen sich als »Erfolge« der Förderpolitik dar. Übersicht 5 zeigt die Veränderungen auf, die sich als Folge der unterschiedlich definierten Szenarien für 2010 ergeben würden, und zwar immer im Vergleich zur Basisvariante 2010-A.

Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Jeder Wirtschaftszweig, so er erfolgreich betrieben wird, trägt zur Wertschöpfung und letztlich auch zu staatlichen Einnahmen bei. Überproportional im Hinblick auf staatliche Einnahmen fallen die Leistungen von solchen Wirtschaftssparten aus, deren Erzeugnisse mit einer besonderen Steuer, wie zum Beispiel der Energiesteuer, belegt sind. So ist die steuerliche Förderung des Biodieselsatzes als teilweiser Verzicht des Staates auf Energiesteuer definiert. Im Jahre 2008, als die beiden Absatzmärkte »Beimischung« und der steuerlich begünstigte B-100-Absatz

Übersicht 5

Veränderung der volkswirtschaftlichen Leistungen in Abhängigkeit von förderpolitischen Maßnahmen und Mengenentwicklungen

		Basisvariante	Veränderungen gegenüber 2010-A		
		2010-A	2010-B	2010-C	2010-D
Inländische Produktion (Mill. €)	Insges.	7 898	1 032	2 409	3 441
	Direkt	5 845	764	1 782	2 546
	Multiplik.	2 053	268	626	894
Inländ. Wertschöpfung (Mill. €)	Insges.	2 644	346	806	1 152
	Direkt	1 809	237	552	788
	Multiplik.	835	109	255	364
– Arbeitnehmerentgelt im Inland	Insges.	1 204	157	367	525
	Direkt	837	109	255	365
	Multiplik.	368	48	112	160
– Nettobetriebsüberschüsse	Insges.	877	115	267	382
	Direkt	651	85	199	284
	Multiplik.	226	30	69	98
– Abschreibungen	Insges.	651	85	199	284
	Direkt	534	70	163	233
	Multiplik.	117	15	36	51
– Gütersteuern, Produktionsabgaben abzügl. Subventionen	Insges.	– 88	– 12	– 27	– 39
	Direkt	– 213	– 28	– 65	– 93
	Multiplik.	124	16	38	54
Importnachfrage (Mill. €)	Insges.	738	96	225	321
	Direkt	435	57	133	190
	Multiplik.	302	40	92	132
Beschäftigung (in Tsd.)	Insges.	89	12	27	39
	Direkt	71	9	22	31
	Multiplik.	18	2	5	8

nebeneinander existierten, rief die Wertschöpfungskette »Biodiesel« direkt und indirekt staatliche Einnahmen hervor, die – nach Abzug der in diesen Wirtschaftszweig geflossenen Subventionen – noch 310 Mill. € ausmachten. Die Einnahmen der Sozialkassen, die direkt oder indirekt durch die Wertschöpfungskette »Biodiesel« hervorgerufen wurden, beliefen sich sogar auf 618 Mill. €, und, würde man die Arbeitsplätze mit den Einsparungen bei der Auszahlung von Arbeitslosengeld bewerten, würden sich diese auf 1,5 Mrd. € belaufen. Nun ist es ein Merkmal eines jeden Wirtschaftszweiges, dass Menschen beschäftigt werden und somit nicht Anspruch auf Transferleistungen wegen Beschäftigungslosigkeit haben. Von daher hat die letztgenannte Größe keinen originären Informationswert, sie ist lediglich relevant für Vergleiche zwischen verschiedenen Szenarien, Branchen und gegebenenfalls Zeiträumen.

Übersicht 7 stellt dar, mit welchen zusätzlichen Einnahmen die öffentlichen Haushalte in Abhängigkeit von den jeweils unterstellten Szenarien zu rechnen haben. Das Szenario

»2010-B« zum Beispiel, das von einem B-100-Abatz in Höhe von 300 000 Tonnen ausgeht, würde im Vergleich zur Ausgangssituation ohne inländische B-100-Verkäufe (Szenario »2010-A«) 29,4 Mill. € Einnahmen in die Staatskassen (nach Abzug der Subventionen, die zum großen Teil EU-Gelder sind) bringen, dazu Einnahmen in Höhe von 53,6 Mill. € für die Sozialkassen, und die zusätzliche Beschäftigung würde sich in einer Einsparung von 50,8 Mill. € Arbeitslosenunterstützung niederschlagen. Alles in allem würde sich der Vorteil der öffentlichen Kassen auf 133,8 Mill. € belaufen.

Die förderpolitisch bedingten Einnahmeverluste errechnen sich aus den B-100-Verkäufen, multipliziert mit dem maßgeblichen oder unterstellten Satz der Steuermäßigung und der anteiligen MwSt. Im Falle des Szenarios »2010-B« handelt es sich um 300 000 Tonnen B-100, versteuert mit 18,6 Cent/Liter. In den Szenarien »2010-C« und »2010-D« werden bei einer verbleibenden Besteuerung von nur 10 Cent/Liter unterstelltermaßen 700 000 Tonnen B-100 in den Markt gebracht, von denen jedoch 600 000 Tonnen via

Übersicht 6
Beitrag der Wertschöpfungskette »Biodiesel« zu den Einnahmen/Einsparungen der öffentlichen Kassen

		Realsituation 2008	Basis-szenario 2010
Abgaben, Steuern, abzüglich Subventionen (Mill. €)	Insgesamt	310	225
	direkt	- 23	8
	Multiplikator	332	217
Sozialbeiträge (Mill. €)	Insgesamt	618	410
	direkt	427	286
	Multiplikator	192	125
Einsparung Arbeitslosenunterstützung (Mill. €)	Insgesamt	584	388
	direkt	402	270
	Multiplikator	182	119
Einnahmen/Einsparungen zugunsten der öffentlichen Kassen (Mill. €)	Insgesamt	1512	1024
	direkt	806	564
	Multiplikator	706	460

Quotenhandel nachversteuert werden. Damit fallen per saldo Steuermindereinnahmen lediglich für 100 000 Tonnen Biodiesel an. Das Szenario »2010-D« sieht darüber hinaus eine den inländischen Verbrauch übersteigende Erzeugung vor, die per saldo zu einem Export von 300 000 Tonnen pflanzenölbasierten Biodiesels führen würden.

Fazit

Die ausgewählten Szenarien markieren weit auseinander liegende Konstellationen: Das Szenario »2010-A«, das überhaupt keinen B-100-Markt vorsieht und damit zu keinen steuerlichen Einnahmeverlusten seitens des Staates führt, sowie die Szenarien »2010-C« und »2010-D«, die die ursprüngliche Vorstellung der CDU/CSU-Fraktion wider-

spiegeln, mit dem sie seinerzeit in die Koalitionsverhandlungen gegangen war. Dieses Konzept, das von der Biodieselwirtschaft begrüßt worden war, hätte dem inländischen B-100-Markt mit einem erwarteten Absatz von 700 000 Tonnen neuen Schwung geben können. Mittlerweile wird in der politischen Diskussion ein Vorschlag bewegt, der sich dazwischen befindet, nämlich eine verbleibende Besteuerung von B-100 in Höhe von 14 Cent/Liter, die, vorsichtigen Schätzungen zufolge, einen B-100-Absatz von 500 000 Tonnen ermöglichen könnte. Eine solche Konstellation würde steuerliche Einnahmeverluste von 223 Mill. € mit sich bringen, denen positive Effekte (Summe der Einnahmen/Einsparungen) in einer Größenordnung von gut 220 Mill. € gegenüberstehen würden. Wird der in den Markt gebrachte B-100-Kraftstoff via Quotenhandel nachversteuert, so hat der Staat überhaupt keine Einnahmeausfälle und profitiert andererseits von den positiven Effekten.

Die Fachwelt geht davon aus, dass eine wiedererlangte preisliche Attraktivität des B-100-Angebots dazu beitragen könnte, das Ausmaß der Auslandsbetankung von Fahrzeugen inländischer Spediteure zu verringern. Unterstellt man z.B., dass bei den Szenarien »2010-C« und »2010-D« ein Drittel der B-100-Nachfrage der rückläufigen Auslandsbetankung zu verdanken wäre, würde allein das veränderte Tankverhalten zu einer steuerlichen Mehreinnahme von gut 117 Mill. € führen.

Als Fazit der Analyse lässt sich feststellen, dass die durch die Förderung des B-100-Absatzes verursachten Steuermindereinnahmen in aller Regel durch die ermittelten positiven Effekte kompensiert werden. Die Vorteile aus Sicht der öffentlichen Haushalte überwiegen generell, wenn weitere Sachzusammenhänge zum Tragen kommen, wie z.B. die Nachversteuerung im Zuge des Quotenhandels und gegebenenfalls eine Reduzierung der Auslandsbetankung.

Für das Szenario »2010-D«, das einzige Szenario, das Exporte pflanzenölbasierten Biodiesels in einem größeren Umfang (300 000 Tonnen netto) vorsieht, errechnen sich die höchsten Beträge für die staatlichen Einnahmen und Einsparungen. Die für die Erzeugung notwendigen Rohstoffimporte rufen erfahrungsgemäß Kritik hervor, wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen. Aus Sicht der öffentlichen Haus-

Übersicht 7
Veränderung der Einnahmen/Einsparungssituation der öffentlichen Kassen in Abhängigkeit von förderpolitischen Maßnahmen und Mengenentwicklungen

		Basisvariante 2010-A	Veränderungen gegenüber 2010-A		
			2010-B	2010-C	2010-D
Abgaben, Steuern, abzügl. Subventionen (Mill. €)	Insges.	225	29	69	98
	direkt	8	1	3	4
	Multipl.	217	28	66	94
Sozialbeiträge (Mill. €)	Insges.	410	54	125	179
	direkt	286	37	87	124
	Multipl.	125	16	38	54
Einsparung Arbeitslosenunterstützung (Mill. €)	Insges.	388	51	118	169
	direkt	270	35	82	117
	Multipl.	119	16	36	52
Einnahmen/Einsparungen zugunsten der öffentlichen Kassen (Mill. €)	Insges.	1 024	134	312	446
	direkt	564	74	172	246
	Multipl.	460	60	140	200

Übersicht 8
Gegenüberstellung von Einnahmeverlusten und Einnahmen/Einsparungen
der öffentlichen Haushalte jeweils im Vergleich zur Basisszenario
»2010-A « (Mill. €)

	2010-B	2010-C	2010-D
Abgaben, Steuern, abzügl. Subventionen	29	69	98
Sozialbeiträge	54	125	179
Einsparung Arbeitslosenunterstützung	51	118	169
Summe der Einnahmen/Einsparungen	134	312	446
Einnahmeverluste Energiesteuer	- 150	- 351	- 351
Inklusive MwSt			
Nachversteuerung via Quotenhandel	150	301	301
Saldo der Einnahmeverluste	0	- 50	- 50
Nettogewinne öffentlicher Haushalte aus der Biodieselförderung	134	262	396
zusätzliche Einnahmen bei reduzierter Auslandsbetankung		117	117

halte ist jedoch festzustellen, dass, soweit es sich bei den Rohstoffimporten um Rapsaaten und Sojabohnen handelt, die in Deutschland weiterverarbeitet werden, kein Unterschied hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistung und der finanziellen Auswirkungen besteht. Werden jedoch importierte Pflanzenöle als Rohstoffe eingesetzt, reduziert sich die inländische Wertschöpfung entsprechend um diese eine Verarbeitungsstufe.

Christian Breuer und Matthias Müller

Im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise sind die staatlichen Schulden im Euroraum zwischen Anfang 2008 und dem dritten Quartal 2009 von 66,0% des BIP auf 77,6% gestiegen. Eine Verletzung der Maastricht-Kriterien, die eine Verschuldungsquote von 60% erfordern, ist somit auf lange Sicht in vielen Ländern vorprogrammiert. Das Niveau der Staatsverschuldung ist in Griechenland, Italien und Belgien besonders hoch. Allerdings sind auch viele westeuropäische Länder von rasant steigender Neuverschuldung betroffen. Neben Griechenland weisen vor allem Irland und Großbritannien, aber auch die Niederlande und Lettland eine besonders hohe staatliche Neuverschuldung aus.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat in den Jahren 2008 und 2009 die staatlichen Budgetdefizite in vielen Ländern Europas anschwellen lassen. Infolge der staatlichen Rettungsmaßnahmen im Bankensektor sind neben den automatischen Budgetwirkungen zudem weitere Belastungen auf viele Staaten Europas zugekommen, die den Schuldenstand erhöht haben.

Im Rahmen dieser zunehmenden Staatsverschuldung geraten einige kleinere und stark verschuldete Länder Europas zunehmend in Bedrängnis. Der drohende Staatsbankrott Griechenlands stellt dabei die Währungsunion vor eine bis dato ungewohnte Herausforderung.

Auch für andere Länder, insbesondere an der südlichen Peripherie Europas, stellen die steigenden Schuldenlasten eine stetig wachsende Sorge dar. So werden häufig Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien (PIIGS) als von Schuldenproblemen betroffene Länder bezeichnet.

Fraglich ist, wie sich die aktuelle Situation Griechenlands im Vergleich zu anderen Staaten Europas darstellt. Dabei können die von Eurostat veröffentlichten Entwicklungen der Schuldenstände der einzelnen Länder bis zum dritten Quartal 2009 verglichen werden.¹ Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die hier ausgewiesene Bruttoverschuldung

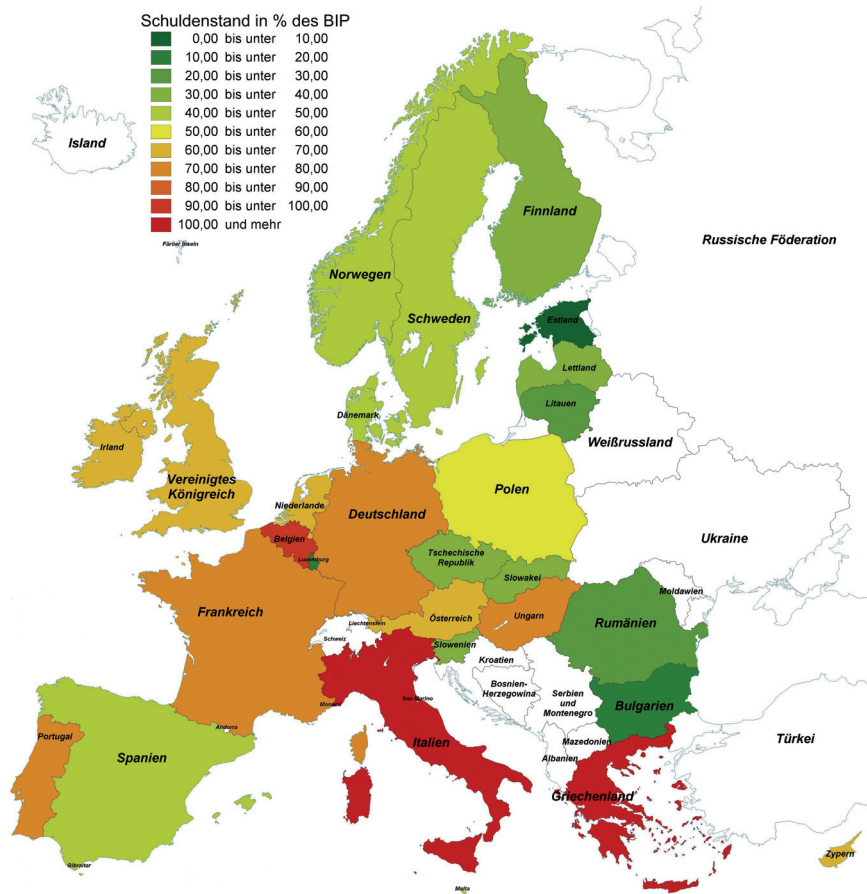
ökonomisch schwer vergleichbar ist, da etwa Aktiva des Staates und die implizite Verschuldung aus Pensionsverpflichtungen unberücksichtigt bleiben (vgl. Sachverständigenrat 2007).

So stiegen die staatlichen Schuldenstände seit dem ersten Quartal 2008 in nahezu allen Staaten Europas an. Der staatliche Schuldenstand betrug in der gesamten Europäischen Union (27 Länder) Ende des dritten Quartals 2009 bereits 71,6% des Bruttoinlandsprodukts. Im Eurowährungsgebiet (16 Länder) betrug die Verschuldungsquote sogar 77,6%.

Zu Beginn des Jahres 2008 lag die Verschuldungsquote in der Europäischen Union noch bei 58,8% (27 Länder) bzw. bei 66,0% im Euroraum (16 Länder).

Die Maastricht-Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes fordern jedoch einen staatlichen Schuldenstand von maximal 60% des BIP. Nachdem in der Vergangenheit dieses Kriterium nur von einigen Ländern – darunter Deutschland – überschritten wurde, wird nun das Einhalten dieses Kriteriums zunehmend zur Ausnahme. Aktuell liegen nur ein-

Abb. 1
Schuldenstandsquoten in Europa im dritten Quartal 2009



¹ Allerdings wird gerade in Bezug auf Griechenland die Aussagekraft bzw. Vergleichbarkeit der Meldung des gesamtstaatlichen Schuldenstandes angezweifelt.

zelne kleinere Staaten – vor allem in Nord- und Osteuropa – unterhalb der Grenze von 60%.

Abbildung 1 stellt die Schuldenstände in 28 europäischen Staaten geographisch dar. Es zeigt sich, dass neben Italien und Griechenland auch Belgien einen besonders hohen Schuldenstand aufweist. Allerdings haben auch die großen europäischen Kernstaaten – wie Deutschland und Frankreich – sowie Ungarn und Portugal eine Schuldenquote über 70% des BIP erreicht. Günstiger erscheint die Lage in Nordeuropa und auch den meisten Staaten Osteuropas, wo derzeit noch Schuldenstandsquoten von 40% verzeichnet werden.

Die Entwicklung der staatlichen Schulden in Europa zeigt, dass nicht nur die so genannten PIIGS-Staaten von der zunehmenden staatlichen Verschuldung betroffen sind. Nahezu alle Länder Europas haben sich seit Anfang 2008 zunehmend verschuldet (vgl. Abb. 2 bis 6).

Abbildung 2 zeigt, dass gerade die ehemals kaum verschuldeten Staaten Westeuropas wie Irland, Spanien und das Vereinigte Königreich besonders von der rasant ansteigenden Staatsverschuldung betroffen sind. Diese Länder waren verstärkt von Banken- und Immobilienkrisen betroffen, weshalb insbesondere hier die Bankenrettungsprogramme neben dem staatlichen Budgetdefizit über steigende Nettoneuverschuldung finanziert wurden.

Insbesondere in Irland hat sich die Schuldenquote in nur sieben Quartalen um 37% des Bruttoinlandsprodukts erhöht. Nunmehr ist Spanien das einzige Land Westeuropas (in unserer Abgrenzung), welches noch ein Verschuldungsniveau unterhalb der 60%-Grenze aufweist. Aufgrund der Immobilienkrise und der hohen Arbeitslosenquote gilt Spanien jedoch ebenfalls als instabil.

Auch die mitteleuropäischen Staaten sind von der ansteigenden Staatsverschuldung betroffen, wenn auch nicht so stark wie die westeuropäischen Länder (vgl. Abb. 3). Allerdings werden etwa im Fall Deutschlands besonders hohe Budgetdefizite erst für die Jahre 2010 und 2011 erwartet (vgl. Carstensen et al. 2009).

Günstiger erscheint die Situation in den nordeuropäischen Ländern zu sein. Hier liegen die staatlichen Schuldenstände weiterhin bei lediglich etwa 40% des BIP (vgl. Abb. 4).

Auch die Staaten Osteuropas sind noch vergleichsweise gering verschuldet (vgl. Abb. 5). Allerdings ist die Situation auch an der östlichen Peripherie Europas ebenfalls keineswegs stabil. In Ungarn, das Anfang des Jahres 2009 in Folge eines heftigen Anstiegs der Staatsverschuldung als besonders gefährdet galt, hat sich die Situation am aktuellen Rand leicht verbessert. Auch in den

Abb. 2
Schuldenstandsquoten in Westeuropa

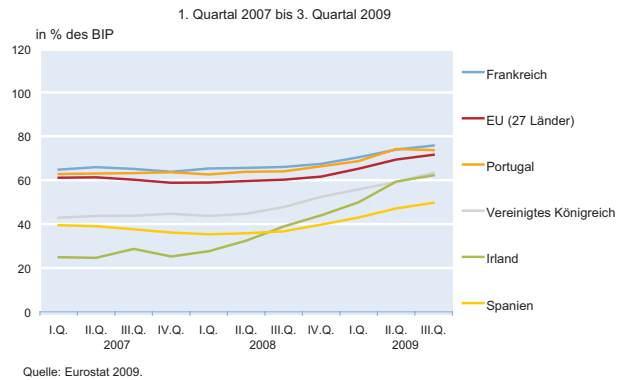


Abb. 3
Schuldenstandsquoten in Mitteleuropa

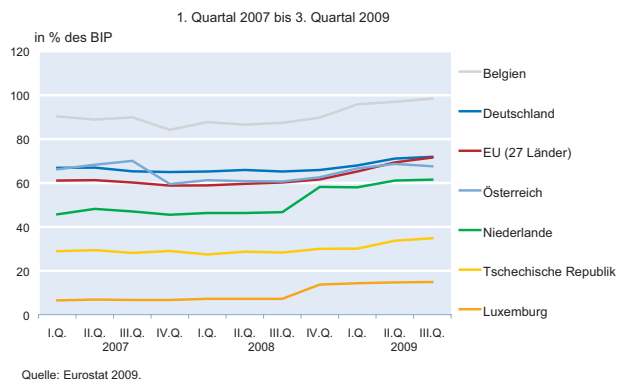
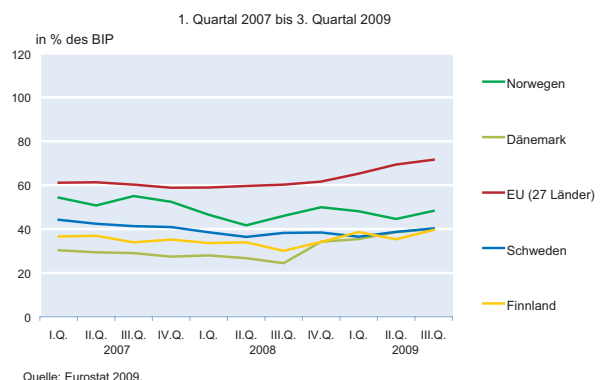


Abb. 4
Schuldenstandsquoten in Nordeuropa



Ländern des Baltikums – in Litauen und vor allem Lettland – ergibt sich ein rasanter Anstieg der Staatsverschuldung, wenn auch noch auf verhältnismäßig niedrigem Niveau.

Besonders hoch verschuldet sind die Länder Südeuropas (vgl. Abb. 6). Gerade Griechenland und Italien haben bereits im Jahr 2007 Schuldenquoten von etwa 100% des

Abb. 5
Schuldenstandsquoten in Osteuropa

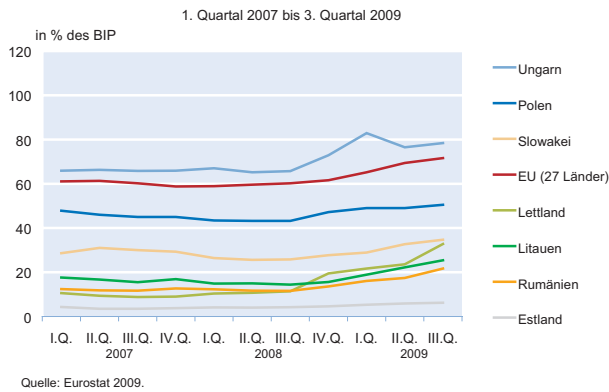
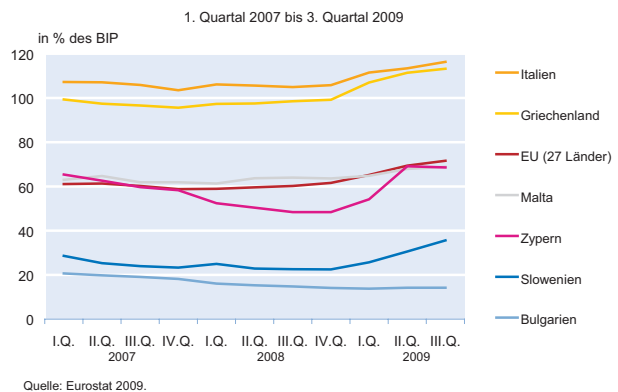


Abb. 6
Schuldenstandsquoten in Südeuropa



BIP ausgewiesen. Die hinzukommenden krisenbedingten Defizite bringen diese Länder nun in eine Zwangslage.

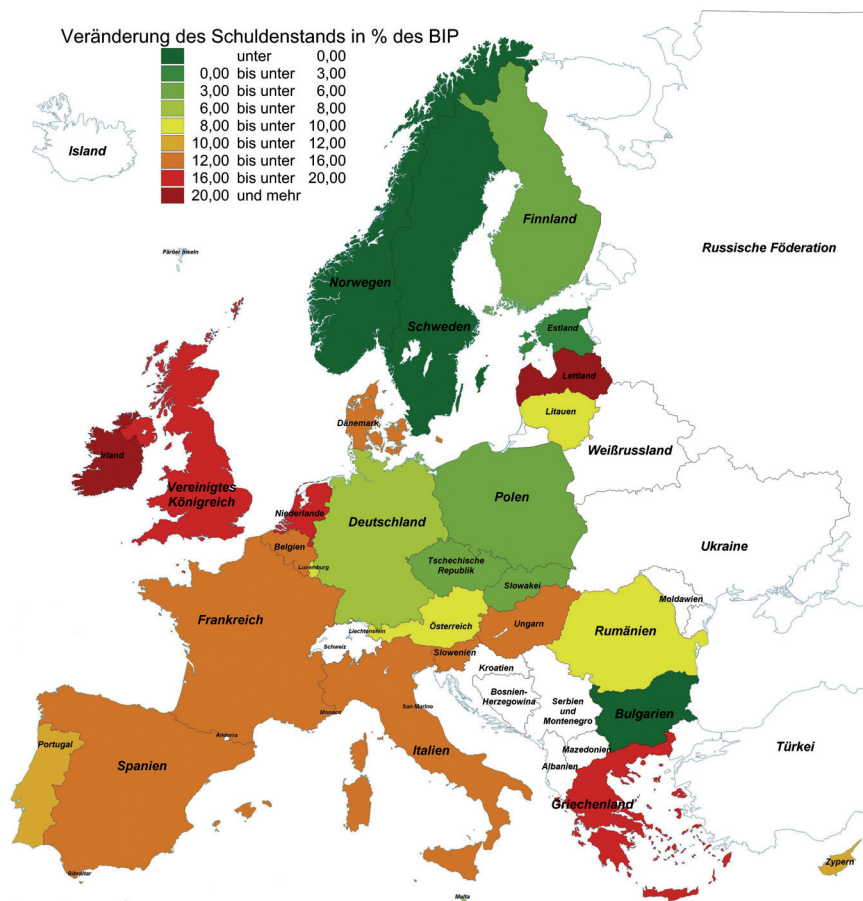
Dennoch sind diese Länder nicht die einzigen Schuldensünder in Europa. Auch andere Länder in West- und Mitteleuropa nähern sich der 100%-Quote (Belgien) oder zeichnen sich durch zunehmend hohe Neuverschuldungsquoten aus (Großbritannien und Irland), die erwarten lassen, dass eine staatliche Schuldenquote von 100% kein mediterranes Problem bleiben wird.

Die Länder Großbritannien, Irland, Niederlande und Lettland sind am stärksten von der Neuverschuldung seit Anfang 2008 betroffen (vgl. Abb. 7). Aber auch in anderen europäischen Ländern, wie in Frankreich, Italien, Belgien, Spanien, Ungarn und Dänemark, sind die staatlichen Schuldenquoten seit Beginn des Jahres 2008 um mehr als 12% des BIP gestiegen.

Fraglich ist, wie lange diese Entwicklung in Europa fortgesetzt werden kann und wann ein Rückzug aus den steigenden Staatsdefiziten erfolgen wird. Die zunehmende Sorge vor staatlichen Verschuldungsproblemen setzt in vielen Ländern Europas zunehmend Konsolidierungsprozesse in Bewegung. Aus konjunktureller Sicht ist dies mit Vorsicht zu betrachten, da diese staatliche Kontraktion eine bremsende Wirkung auf die europäische Wirtschaft entfalten dürfte.

Dies würde vor allem dann der Fall sein, wenn viele Staaten parallel – etwa aufgrund von Verschuldungsproblemen – in einen Konsolidierungskurs einschwenken und insofern eine simultane Kontraktion erfolgen würde. Mittelfristig ist jedoch eine Rückkehr zu ausgeglichenen Staatshaushalten unumgänglich – auch wenn dieser Weg, wie das Beispiel Griechenlands zeigt, sehr unangenehm ist.

Abb. 7
Veränderung der Schuldenstandsquoten (viertes Quartal 2007 bis drittes Quartal 2009)



Literatur

Carstensen et al. (2009), »ifo Konjunkturprognose 2010: Deutsche Wirtschaft ohne Dynamik«, *ifo Schnelldienst* 62(24), 17–64.
Eurostat (2009), »Datenbank Wirtschaft und Finanzen«, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, Download am 18. Februar 2010.
Sachverständigenrat (2007), »Staatsverschuldung wirksam begrenzen«, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März 2007.

Marc Gronwald, Janina Ketterer und Jana Lippelt

Das Ergebnis des Klimagipfels in Kopenhagen, der Anfang Dezember des vergangenen Jahres stattfand, wird gemeinhin als Enttäuschung bewertet. Aus welchen Gründen das Treffen ohne Einigung zu Ende ging, wurde an anderen Stellen hinlänglich debattiert. Fakt ist, dass sich die Teilnehmer nicht auf einen völkerrechtlich bindenden Vertrag einigen konnten. Am Ende stand lediglich der so genannte »Copenhagen Accord«, der von den versammelten Ländern aber nur »zur Kenntnis« genommen wurde.

In diesem Beitrag aus der »Kurz-zum-Klima«-Reihe soll auf einen interessanten Aspekt dieses Accords hingewiesen werden. Vereinbart wurde, dass die Länder bis zum 31. Januar 2010 ihre Klimaziele für das Jahr 2020 beim UN-Klimasekretariat vorlegen sollen. Dabei handelt es sich lediglich um nationale Absichtsbekundungen, die nicht bindend sind. Nach Aussagen des UN-Klimasekretariats haben 65 Länder entsprechende Angaben gemacht. Hiervon sind 38 so genannte Annex-I-Länder (inklusive der 27 EU-Staaten), die Kyoto-Ziele für das Jahr 2012 formuliert haben. Problematisch ist, dass diese Länder zwar Reduktionsziele für den Ausstoß von Treibhausgasen angegeben, aber oft unterschiedliche Basisjahre verwendet haben. Um diese Angaben vergleichbar zu machen, wurden sie für diesen Beitrag auf das einheitliche Bezugsjahr 1990 umgerechnet (vgl. dazu die obere Karte in Abb. 1). Diese Berechnungen zeigen beispielsweise, dass sich die Ziele der USA, Kanadas und Australiens bei Umrechnung auf das Basisjahr 1990 in eine geringe Reduktion oder sogar leichte Steigerung der Emissionen verwandeln. Wenig überraschend ist, dass die Länder der Europäischen Union und Norwegen mit ihren Reduktionszielen weltweit an der Spitze liegen. Russlands Ziel liegt in vergleichbarer Größenordnung, da die russischen Emissionen nach 1990 zunächst drastisch eingebrochen und vor diesem Hintergrund zu bewerten sind.

Länder, wie China oder Indien, haben keine absoluten Reduktionsziele angegeben, sondern lediglich Verbesserungen der Treibhausgasintensität ihres Sozialprodukts angekündigt (bezeichnet als »Intensitätsziele«). Da es sich bei diesen Ländern um sehr stark wachsende Volkswirtschaften handelt, ist nicht davon auszugehen, dass es tatsächlich Reduktionsziele im engeren Sinne sind. Länder, wie Mexiko, Brasilien oder Südkorea, legen zudem ihre Ziele mit Bezug auf die erwarteten Emissionen im Jahr 2020 fest (diese Länder sind durch die Kategorie »projektionsbasierte Ziele« gekennzeichnet). Die meisten kleineren Nicht-Annex-I-Staaten haben verbale Ziele, wie beispielsweise die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien oder die Durchführung von Aufforstungsmaßnahmen, formuliert. Einige Länder, wie Bhutan und Costa Rica, wollen CO₂-neutral werden; global können deren Emissionen allerdings als vernachlässigbar bezeichnet werden.

Es ist lohnenswert, diese Zahlen und den Copenhagen Accord vor dem Hintergrund des »grünen Paradoxons« zu diskutieren, auf welches Hans-Werner Sinn (2008) hingewiesen hat. Die globale Klimapolitik sollte darauf zielen, den Verbrauch kohlenstoffhaltiger Ressourcen so weit wie möglich in die Zukunft zu verlagern. Dazu werden verschiedenste umwelt- und klimapolitische Maßnahmen angestrengt. Es besteht aber die Gefahr, dass diese Bemühungen zum »grünen Paradoxon« führen. Denn sehen sich die Ressourceneigentümer einer ständig »grüner« werdenden Umweltpolitik gegenüber, werden sie die Extraktion ihrer Ressourcen nicht, wie gewünscht, in die Zukunft verlagern, sondern vorziehen. Die grüner werdende Umweltpolitik wirkt für die Eigentümer der Ressourcen wie eine größere Enteignungswahrscheinlichkeit. Ein Vorziehen der Extraktion führt aber zu einer Verschärfung des Klimawandels.

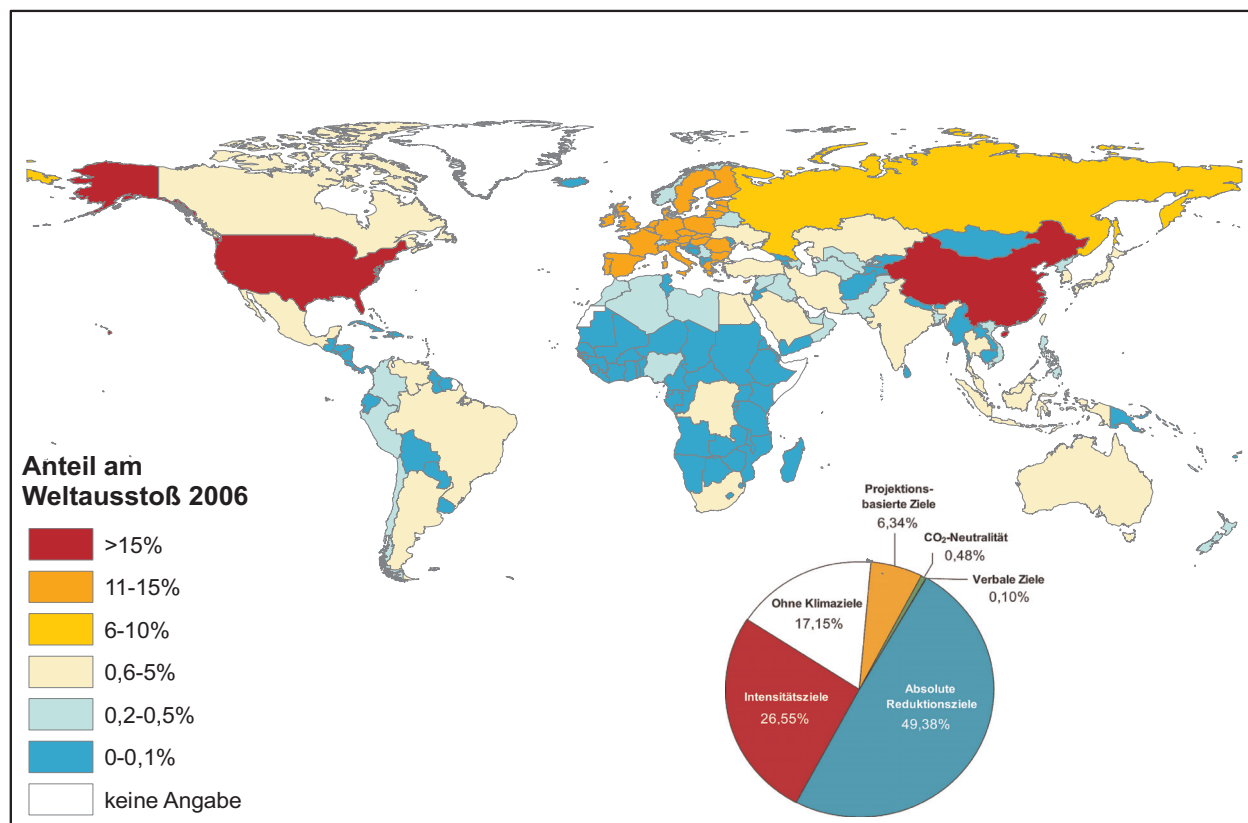
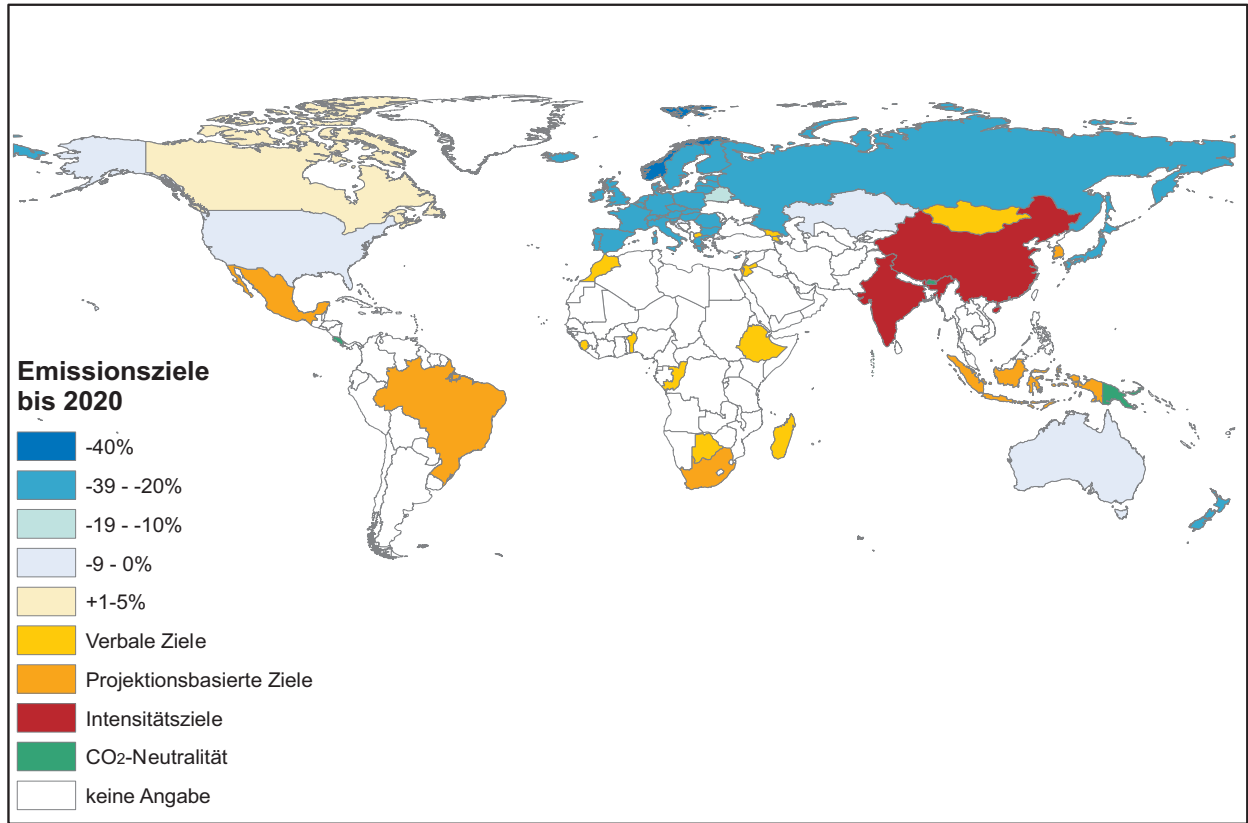
Der Ausweg besteht in der Verabschiedung eines globalen Emissionshandelssystems, das die Nachfrage nach Kohlenstoff beschränkt und den Ressourceneigentümern gegenüber wie ein Nachfragekartell wirkt. Offensichtlich ist es in Kopenhagen nicht zu einer globalen Einigung gekommen. Besonders problematisch ist es in diesem Zusammenhang, wenn nur ein Teil der Länder entsprechende Maßnahmen ankündigt (vgl. Sinn 2008). Dann senkt die Nachfragereduktion nach der Ressource zwar den Preis – dies hilft aber den Ländern, die ihre Nachfrage nicht einschränken wollen. Kann nun der Copenhagen Accord die Wirkung eines Nachfragekartells erreichen?

Nach dem Ablaufen der Frist am 31. Januar 2010 gab das UN-Klimasekretariat bekannt, dass die Länder, die ihre Reduktionsziele für 2020 übermittelt haben, für ca. 80% der weltweiten Emissionen verantwortlich seien. Dies erscheint zunächst als beträchtlicher Zuwachs, verglichen mit den bisherigen Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls.

Allerdings besteht zu Begeisterung noch kein Anlass. Die untere Karte in Abbildung 1 stellt den Anteil der einzelnen Länder an den weltweiten Emissionen des Jahres 2006 dar. Das Diagramm fasst die Anteile gemäß der im oberen Teil verwendeten Länderklassifizierung zusammen. Demnach sind die Länder, die explizite quantitative Reduktionsziele angekündigt haben, lediglich für 50% der weltweiten Emissionen im Jahr 2006 verantwortlich, Indien und China hingegen allein für ca. 27%. Auf die Staaten mit projektionsbezogenen Zielen fallen ca. 6% der weltweiten Emissionen.

Es ist ersichtlich, dass die Länder sehr inhomogene Klimaziele angekündigt haben und dass wichtige Emittenten wie China keine absoluten Reduktionsziele nennen. Weiterhin zeigen die oben angeführten Berechnungen, dass die Reduktionsziele vieler Länder nur sehr moderat sind. Die Abbildung gibt zudem nur die bedingten Emissions-

Abb. 1
Emissionsziele und Emissionen



Quelle: World Resources Institute (2006); UNFCCC (1990; 2000; 2005).

ziele an, bei denen vorausgesetzt wird, dass sich alle großen Emittenten an Maßnahmen zum Klimaschutz beteiligen. Viele Länder haben Ziele, die nicht an eine Bedingung geknüpft sind, formuliert – diese liegen allerdings deutlich unter den bedingten Zielen. In Europa variieren diese beiden Ziele um 10 Prozentpunkte. Das bedingte Ziel von Australien ist eine Emissionsreduktion um 6% im Vergleich zu 1990, das unbedingte Ziel würde hingegen eine Steigerung um 19% zulassen. Das wesentliche Problem dieser Klimaversprechen ist allerdings, dass sie keinen bindenden Charakter aufweisen und das Verfehlen der Angaben ohne jede Konsequenz bleibt.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann der Copenhagener Accord nicht als besonderer Erfolg gefeiert werden.

Literatur

- Boden, T.A., G. Marland und R.J. Andres (2009), *Global, regional and National Fossil Fuel CO₂ Emissions*, Carbon Dioxide Information Analysis Center, <http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/overview.html>.
- Houghton, R.A. (2008), *Carbon Flux to the Atmosphere from Land-Use Changes: 1850–2005*, TRENDS: A Compendium of Data on Global Change. Carbon Dioxide Information Analysis Center, <http://cdiac.ornl.gov/trends/landuse/houghton/houghton.html>.
- International Energy Agency (IEA) (2008), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, Paris.
- Sinn, Hans-Werner (2008), *Das grüne Paradoxon*, Econ, Berlin.
- U.S. Energy Information Administration (EIA) (2008), *International Energy Annual 2006*, Washington.
- U.S. Environmental Protection Agency (EPA) (2006, revised), *Global Anthropogenic Emissions of Non-CO₂ Greenhouse Gases 1990–2020*, Washington.
- World Bank (2010), *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, Washington.

CESifo
Group Munich

Home | Research | **Economic Facts and Figures** | Policy Debate | Publication Series | Conferences and Events | Media Relations | About Us

Survey Results | Forecasts | **Institutional Comparisons** | Ifo Economic Data | Educational Material | Survey Participation

Business and Financial Markets

Education and Innovation

Energy and Natural Environment

Infrastructure

Labour Market and Migration

Other Topics

Public Sector

Social Policy

Values

Ifo's Database for Institutional Comparisons in Europe (DICE)

Introduction

The database DICE is an additional service product of the Ifo Institute. DICE provides systematic information on economic institutions and regulatory systems as well as their economic effects. The information is presented as charts, tables and reports. The user can choose between current comparisons, archived documents from previous years and time series that show developments over time. In most cases, the 27 EU countries as well as some major non-EU countries are covered.

Why DICE?

More than anything else it is the institutional framework of an economy and the implied incentive structure that explain the welfare of a nation. In a time of rapidly expanding globalisation, where people, businesses, capital and goods are becoming increasingly mobile internationally, countries are compelled to compete on the basis of the institutions they have established. No country can afford not to compare its institutions with those of its neighbours, and all countries must aim for international benchmarks and best practices. International institutional data that allow a country to assess its own situation and to prepare reforms are in great demand.

Formats of DICE

The information which DICE contains will be presented in three different formats.

- DICE charts depict selected features of important new institutional-economic developments and are therefore of interest to a broad public.
- DICE tables cover a broad range of topics and offer more detailed and in-depth information.
- DICE reports highlight topical economic developments with brief texts built around graphical illustrations and tables. They are regularly published in the quarterly [CESifo DICE Report](#).

CESifo **DICE**

[Introduction](#)

[List of all institutional fields](#)

[Search form](#)

[New in DICE](#)

Database links

[Current folders](#)

[Archives](#)

DICE • REPORT

Journal of Institutional Comparisons

Volume 10 Number 4 Winter 2009

Reports are regularly published in the quarterly [DICE Report](#)

DICE – Die Datenbank des ifo Instituts für den Institutionenvergleich

Die Datenbank für den europäischen Institutionenvergleich DICE (Database for Institutional Comparisons in Europe) ist ein zusätzliches Informationsangebot des ifo Instituts. DICE liefert systematisch geordnete Informationen in englischer Sprache zu Institutionen und Regulierungen des wirtschaftlichen Lebens in den Mitgliedsländern der Europäischen Union und einigen anderen wichtigen Industrieländern (z.B. Japan, USA). Auch ökonomische Auswirkungen von Regulierungen werden erfasst. Die Informationen werden dem Nutzer in Form von Tabellen, Graphiken und Kurzberichten präsentiert. Neben aktuellen Übersichten stehen auch archivierte Einträge mit Informationen aus vergangenen Jahren und Zeitreihen, die die Beobachtung von Entwicklungen über die Zeit ermöglichen, zur Verfügung. Die DICE Datenbank ist frei zugänglich.

Seit 2001 sammelt das ifo Institut mit der DICE Datenbank diese Informationen und bietet derzeit über 2 200 international vergleichende Einträge zu den Themenbereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Energie, Finanzmärkte, Gesundheitspolitik, Innovation, Migration, Öffentlicher Sektor (Haushalt, Steuereinnahmen, Verschuldung), Sozialpolitik, Umweltschutz, Rahmenbedingungen für Unternehmen, Wettbewerbspolitik sowie zu den Wertvorstellungen der Bevölkerung in den Industrieländern.



DICE ist zu finden unter www.cesifo-group.de/dice im Internetangebot der CESifo Gruppe.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

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

