

Preise für Nahrung auf Höchststand

tp. ROM, 3. Februar. Die Nahrungsmittelpreise der Welt haben einen neuen Höchststand erreicht, berichtet die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) in Rom. Der FAO-Index für die globalen Lebensmittelpreise hatte schon im Dezember den bisherigen Höchstwert von 2008 übertroffen und ist im Januar noch einmal um 3,4 Prozent gestiegen. Seit dem vergangenen Sommer sind die Preise vieler landwirtschaftlicher Produkte zum Teil kräftig gewachsen. So hat sich der Index für den Zuckermarkt seit Mai 2010 mehr als verdoppelt. Im Januar wurde eine Zunahme von 5,4 Prozent errechnet. Der Index für Getreide ist seit dem vergangenen Juni um 62 Prozent gewachsen. Darin zeigen sich vor allem Preissteigerungen für Weizen und Mais, während der Preis für Reis eher nachgegeben hat. Dennoch liegt der Teilindex für die Getreidepreise noch 11 Prozent unter dem bisherigen Höchststand von 2008. Der Preisindex für Öle und Fette ist innerhalb von zwölf Monaten um 64 Prozent geklettert und nähert sich dem Rekordwert aus dem Jahr 2008. Der Milchpreisindex nahm im Januar um 6,2 Prozent zu, liegt aber noch deutlich unter dem früheren Rekord. Der Preisindex für Fleisch stagniert dagegen, unter anderem wegen fallender Preise in Europa. „Die Preise werden wahrscheinlich für einige Monate hoch bleiben“, sagt FAO-Getreideexperte Abolreza Abbassian. Eine gute Nachricht seien aber gute Ernten in einigen Ländern, deren lokale Preise deshalb unter dem Weltmarktniveau lägen.

Heute

Ägyptens junge Arme

Das Land am Nil hat seine Wirtschaft erst spät liberalisiert. Das Wachstum hat sich zwar beschleunigt, aber die Arbeitslosigkeit ist hoch und die Armut der jungen Bevölkerung groß geblieben. **Seite 13**

Elektroschrott in der EU

Künftig sollen 85 Prozent des anfallenden Mülls wieder eingesammelt werden, dreimal so viel wie bisher. Händler sollen Geräte auch zurücknehmen, wenn sie nicht dort gekauft wurden. **Seite 14**

Neuer Milchgigant im Norden

Die beiden Milchverarbeiter Nordmilch und Humana fusionieren: Gemeinsam kontrollieren sie künftig ein Viertel des deutschen Marktes. Insbesondere in Asien will der neue Konzern expandieren. **Seite 15**

Kind seiner Heimat

Der Unilever-Konzern glänzt mit guten Quartalszahlen – ein Verdienst seines Vorstandsvorsitzenden Paul Polman. Doch der gibt sich zurückhaltend. **Seite 16**

Übernahme perfekt

Der spanische Konzern ACS hält nun rund 33,5 Prozent am deutschen Baukonzern Hochtief. Nun wollen sich die Vorstände von Hochtief und ACS an einen Tisch setzen – und reden. **Seite 16**

Fusionslaune in Japan

Die Überraschung ist gelungen: Die beiden Stahlkonzerne Nippon Steel und Sumitomo Metal wollen zusammengehen und in die Weltspitze des Stahls aufsteigen. **Seite 17**

Rekorddividende in München

Für 2010 schüttet die Munich Re eine Rekorddividende aus – selbst wenn die Schäden aus den Naturkatastrophen in Australien noch nicht endgültig absehbar sind. **Seite 17**

Patrioten gesucht

EADS ist zurück auf der Agenda der Bundesregierung: Höchstwahrscheinlich geht es um die Daimler-Anteile, die der Autokonzern nicht mehr länger halten will. **Seite 20**

Gespaltene Reaktionen auf Merckels Pakt für Wettbewerbsfähigkeit

Zapatero unterstützt den „Sechs-Punkte-Plan“ / Kritik der EU-Kommission

chs./hmk./wie. PARIS/BRÜSEL/MADRID, 3. Februar. Der von Bundeskanzlerin Angela Merkel vorgeschlagene „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ ist vor dem Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs an diesem Freitag in Brüssel auf unterschiedliche Resonanz gestoßen. Der spanische Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero stellte sich am Donnerstag nach einem Treffen mit Merkel hinter den Vorschlag eines europäischen Wettbewerbspaktes, der den Euro stabilisieren sowie das Vertrauen der internationalen Finanzmärkte in die Eurozone stärken soll. Die Europäische Kommission wehrte sich indes gegen einen weitgehenden Alleingang der Euro-Staaten. Die EU-Behörde habe im Laufe der vergangenen Monate schon Vorschläge

Die EU-Kommission wehrt sich dagegen, dass die Euro-Länder die Koordinierung außerhalb der EU-Verträge ohne enge Einbeziehung der Behörde vorantreiben möchten.

für eine engere Abstimmung der Wirtschaftspolitik und zum Abbau der Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit vorlegt, sagte der Sprecher von Wirtschafts- und Währungskommissar Olli Rehn. Es sei nicht nötig, das Rad neu zu erfinden.

Die EU-Kommission wehrt sich vor allem dagegen, dass die Euro-Länder die Koordinierung außerhalb der EU-Verträge ohne enge Einbeziehung der Behörde vorantreiben möchte. „Wir werden der Sache nicht dienen, wenn in Parallelstrukturen auf inkohärente Art gearbeitet wird“, hatte Kommissionspräsident José Manuel Barroso im Europaparlament gesagt.

Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) warnte unterdessen ausdrücklich vor einer zentralistischen EU-Wirtschaftsregierung, sprach sich aber für eine stärkere Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Euro-Länder aus. Auf Ablehnung stießen beim BDI Vorschläge, Ländern durch den Rettungsschirm zusätzliche Kredite für den Ankauf von Staatsanleihen zur Verfügung zu stellen. Das würde die wirtschaftliche und politische Stabilität des gesamten Euroraums gefährden, teilte der Verband mit.

Merkel will den „Pakt“ am Freitag gemeinsam mit dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Brüssel vorstellen. Merkel sagte zum Abschluss der bilateralen Regierungskolonien in Madrid, dass die Euro-Länder nun den ersten Schritt tun und gemeinsame Ziele und Verpflichtungen abstimmen sollten. In einem zweiten Schritt sollten entsprechende Vereinbarungen allen interessierten anderen EU-Staaten of-



Unterstützung aus Spanien: Kanzlerin Merkel und Ministerpräsident Zapatero Foto: epa

fenstehen. Sie fügte hinzu: „Morgen wird es noch keine konkreten Ergebnisse geben. Erst müssen wir die Grundprinzipien besprechen.“ Konkret will die Bundesregierung ein „Sechs-Punkte-Programm“ festschreiben. Dazu gehört unter anderem, dass die in einigen Staaten bestehende automatische Anpassung der Löhne an die Inflationsentwicklung abgeschafft wird. Sie hat dabei vor allem Belgien und Portugal im Blick. Zudem sollen die Euro-Staaten ihr Rentensystem an die demographische Entwicklung anpassen und die Steuersysteme vereinheitlicht werden. Außerdem sollen alle Euro-Staaten eine Schuldenbremse in ihrer Verfassung verankern. Die Einhaltung des Pakts soll einmal im Jahr in einem Treffen der heute 17 Euro-Staaten überprüft werden. Direkte Sanktionen sind nicht vorgesehen.

Der Pakt soll auch für Nicht-Euro-Staaten offen sein. Die Entscheidung über den Pakt soll eng mit der geplanten Aufstockung des Euro-Rettungsfonds und der anstehenden Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts verknüpft werden. Dazu plant die EU-Ratspräsidentschaft derzeit ein Sondergipfeltreffen, das voraussicht-

lich schon Anfang des kommenden Monats stattfinden wird. Die französische Regierung erklärte unterdessen bereits, einen zentralen Punkt des von ihr mit getragenen Pakts nicht selbst anwenden zu wollen. Sie verstehe die Abschaffung von Lohnindexierungssystemen nicht als Anforderung, die Entwicklung des staatlichen, an die Inflation gekoppelten Mindestlohnes in Frankreich zu ändern, hieß es aus dem Elysée-Palast.

Die Regierung in Paris unterstütze das deutsche Ziel, eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit im Euroraum zu erreichen und auf der Basis Finanzstabilität zu wahren und Wachstum zu ermöglichen. Der Mindestlohn Smic gilt aber als unantastbar. Mit 9 Euro Brutto in der Stunde ist er der höchste staatliche Mindestlohn unter den OECD-Ländern. Nach Ansicht Sarkozys stellt der Smic eine soziale Leistung dar und ist nicht für die schwache Wettbewerbsfähigkeit französischer Betriebe verantwortlich. Im Elysée-Palast betonte man, dass Deutschland und Frankreich an einem Strang zögen. Frankreich wolle auch eine Schuldenregel in die Verfassung einbauen. (Die schleichende Umschuldung, Seite 23.)

EZB dämpft Zinsspekulation

Europäische Zentralbank bekräftigt Inflationswarnung / Leitzins bleibt bei 1 Prozent

ruh. FRANKFURT, 3. Februar. Die Europäische Zentralbank (EZB) hat der Spekulation auf eine rasche Zinswende einen Dämpfer versetzt. Anders als ein Teil der Investoren erwartet hatte, beließ es EZB-Präsident Jean-Claude Trichet dabei, seine Inflationswarnung zu bekräftigen, und verschärfte die Tonart nicht. Eine „sehr genaue Beobachtung“ der Inflationsentwicklung sei notwendig, sagte Trichet im Anschluss an die Sitzung des Rates, der den Leitzins mit 1 Prozent unverändert ließ.

Die nicht weiter verschärfte Tonart der EZB löste auf den Kapitalmärkten größere Kurskorrekturen aus. Der Euro, der am Morgen noch mit 1,38 Dollar und unmittelbar vor der Pressekonferenz mit 1,3750 Dollar gehandelt worden war, kostete am Nachmittag nur noch 1,3630 Dollar. Auch auf dem Geldmarkt gingen die Zinservartungen zurück, allerdings von einem hohen Niveau: Die Terminkontrakte für Leihgeschäfte der Banken spiegeln die Erwartung, dass es bis Jahresende zwei bis drei Zinserhöhungen geben könnte.

Trichet bemühte sich sichtlich darum, den Eindruck einer weiteren Verschärfung zu vermeiden. In weiten Teilen wiederholte er wörtlich die Formulierungen, die er im Januar verwendet hatte. Ein klarer Hinweis auf eine binnen weniger Monate bevorstehende Zinswende wäre die Wendung „starke Wachstumsrate“ im Zusammenhang mit der Inflationsentwicklung gewesen. Doch diese nächste Stufe der Eskalation blieb aus. Allerdings wies Trichet darauf hin, dass der durch steigende Energiepreise verursachte, kurzfristige Inflationsdruck auch in den ersten Stufen

der Produktion zu erkennen sei. „Das hat unsere generelle Bewertung, dass die Entwicklung der Preise auf mittlere Sicht mit dem Ziel Preisstabilität vereinbar ist, aber nicht geändert“, sagte Trichet. Der Leitzins bleibe bis auf weiteres angemessen, obwohl die Inflationsrate 2011 über weite Strecken über 2 Prozent liegen werde, ehe sie erst am Jahresende wieder darunter sinken werde. Im Januar war die Inflationsrate im Euro-Raum auf 2,4 Prozent gestiegen. Die EZB strebt eine Teuerungsrate von knapp 2 Prozent an.

Die Situation sei anders als im Jahr 2008, als die EZB ihren Leitzins trotz der Finanzmarktkrise angehoben habe, kommentierte Jörg Krämer, Chefvolkswirt der Commerzbank. „Die EZB ist mittlerweile nahe an die Politik gerückt und nimmt bei

ihrer Zinspolitik besondere Rücksicht auf die darbenenden Peripherieländer“, sagte Krämer. Er erwartet deshalb – anders als es die Preise auf dem Terminmarkt nahelegen – eine erste Zinserhöhung noch in diesem Jahr nur dann, wenn sich die Inflationserwartungen wider Erwarten aus ihrer Verankerung lösten. Das ist aber bislang nach Einschätzung Trichets nicht der Fall. Es sei allerdings notwendig, mögliche Zweitrendeneffekte zu vermeiden.

Als Abwärtsrisiken für die Einschätzung der Teuerung nannte Trichet neben einer Abkühlung der Wirtschaft mögliche Turbulenzen im Finanzsystem. Allerdings bestätigte er zugleich, dass es Anzeichen für eine Besserung der Lage auf dem Geldmarkt gebe, auf dem sich die Banken untereinander Geld leihen. Die Umsätze seien dort gestiegen. Allerdings funktionierten noch nicht alle Marktsegmente wieder normal. Der EZB-Präsident bekräftigte, dass die konventionellen und die unkonventionellen Instrumente der EZB-Geldpolitik voneinander unabhängig seien. Die Zinsen könnten deshalb erhöht werden, auch wenn die Banken weiter mit Kredithilfen unterstützt würden. Trichet räumte allerdings die Notwendigkeit ein, die Abhängigkeit einiger Banken von der Liquiditätsversorgung der EZB nach und nach zu verringern. Der Diskussion um eine Verringerung der Zinsen für das irische Stabilisierungsprogramm erteilte Trichet eine Absage. Das Programm sei mit dem Internationalen Währungsfonds, der EZB und der Europäischen Union ausgehandelt worden. Nun gelte es, die festgelegten Schritte zu tun.

Entwicklung der Leitzinsen



Nur durch Wettbewerb

Von Holger Steltzner

Während des Mittagessens beim Energiegipfel kommen die Staats- und Regierungschefs zum Kern der Krise der Europäischen Währungsunion, die keine Eurokrise und keine Staatsschuldenkrise, sondern eine Krise unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeiten ist. Dann stellt Bundeskanzlerin Angela Merkel ihren „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vor. Ja, die Länder im Süden Eurolands produzieren zu teuer und die im Norden zu billig. Merkel will das mit einem „Sechs-Punkte-Programm“ ändern. Doch schon beim ersten Punkt, der „Abschaffung von Lohnindexierungssystemen“, gibt es Streit mit Frankreichs Staatspräsident Sarkozy. Wenn das so beginnt, wo wird das enden? Sollen zur Angleichung von Kosten und zur Einebnung des Außenhandels im Euroraum die Deutschen wieder die 35-Stunden-Woche einführen, wofür im Gegenzug auch Franzosen bis 67 arbeiten, während die Griechen die Schuldenbremse und die Iren eine Mindeststeuer für Unternehmen übernehmen? Mit einer zentralistischen und dirigistischen Wirtschaftsregierung wird Europa im globalen Konkurrenzkampf nicht bestehen, sondern nur durch Wettbewerb – auch um die beste Wirtschaftspolitik.

Müllverschwendung

Von Hendrik Kafsack

Die Europaabgeordneten haben Recht. Wenn ausgemusterte Telefone, Taschenrechner oder Computer auf der Mülldeponie landen, ist das nicht nur eine Umweltbelastung, sondern auch eine Verschwendung von Ressourcen. Gerade hat die Europäische Kommission gewarnt, dass die Industrierohstoffe knapp werden. Das Wachstum von Schwellenländern wie China wird die Lage noch verschärfen, selbst wenn neue Vorkommen erschlossen werden. Die Industrie muss den Anteil der wiederverwerteten Rohstoffe aus den Geräten erhöhen, um damit wieder konkurrenzfähige Hochtechnologie-Produkte herzustellen. Muss die EU aber deshalb, wie es das Parlament will, Quoten für das Einsammeln alter Elektrogeräte vorgeben? Muss sie außerdem definieren, welcher Anteil dieses Elektroschrotts wiederverwertet werden soll? Die Industrie hat begriffen, dass sie es sich im wahrsten Sinne des Wortes nicht mehr leisten kann, Rohstoffe wegzwerfen. Sie hat angefangen, die Wiederverwertung von Geräten wie Sonnenkollektoren und Maschinen zu organisieren. Die EU sollte es den Unternehmen überlassen, wie die Rohstoffversorgung am besten gesichert wird, statt willkürliche Quoten festzulegen.

Brüssel rüttelt am Vertragsrecht

Von Joachim Jahn

Eine dermaßen große Koalition findet sich nur selten zusammen: CDU/CSU und FDP haben im Rechtsausschuss des Bundestags mit SPD und Bündnisgrünen für eine gemeinsame Stellungnahme gestimmt. Sie deckt sich weitgehend mit einem Forderungspapier, das Industrie, Handwerk und Verbraucherschützer kurz zuvor in ungewohnter Eintracht veröffentlicht hatten. Was von Parteien, Wirtschaft und Konsumentenlobby so einhellig abgelehnt wird, kommt aus Brüssel und lautet: Europäisches Vertragsrecht.

Die Europäische Kommission hat nämlich eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt, um juristische Hindernisse für grenzüberschreitendes Handel zu beseitigen. Die Ideen reichen von einem unverbindlichen Mustervertrag bis zu einem komplett vereinheitlichten Europäischen Zivilgesetzbuch. Die siebenmonatige Anhörung, im Brüsseler Jargon „Konsultation“ genannt, über das Diskussionspapier (Grünbuch) ist soeben zu Ende gegangen; EU-Justizkommissarin Viviane Reding will nun im Herbst eine Gesetzesinitiative vorlegen. Wohin die Reise gehen soll, hat Reding aber schon deutlich gemacht. Bereits am Montag, nach kurzer Sichtung von 124 Eingaben – einer erstaunlich geringen Resonanz – verkündete sie zufrieden: „Damit ist klar, dass es ein großes Interesse an einem kohärenten Vertragsrecht gibt.“

Doch die Begründung für den Vorstoß ist fragwürdig. Nicht der „rechtliche Dschungel“, von dem Reding spricht, ist der Hauptgrund dafür, dass Kunden beispielsweise ein neues Buch oder einen Fernseher apparat meist in ihrem eigenen Land kaufen – statt in anderen EU-Mitgliedsländern wie Griechenland, Polen oder Lettland. Vielmehr liegt dies an Sprachbarrieren und der räumlichen Entfernung. Schließlich ist es weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll, einen Gebrauchsgegenstand etwa in Bulgarien oder auf Malta zu bestellen, damit er an einen Verbraucher in Deutschland ausgeliefert wird. Die hohen Transportkosten dürften den Preisvorteil fast eines jeden Schnäppchens wieder zunichte machen.

Natürlich dürfte es manchem Kunden helfen, wenn er nicht zusätzlich noch durch juristische Unwägbarkeiten von Einkäufen im Ausland abgeschreckt würde. Auch verspräche es manchem Anbieter zusätzliche Aufträge, wenn er sich europaweit auf einem Markt bewegen könnte, der nicht nur frei wäre von den Zoll- und Einfuhrschranken der Vergangenheit, sondern auch von unzähligen Vorschriften fremder Rechtsordnungen über Rücktrittsrechte oder Garantieverpflichtungen.

Rechtspolitiker und Verbände sprechen sich daher für eine Minimalreform aus: Die Kommission soll lediglich einen Werkzeugkasten ausarbei-

ten, um die verschiedenen EU-Richtlinien zu Fernabsatz und Verbraucherschutz auf einen systematischen Nenner zu bringen. Denn auch die Brüsseler Vorschriften sind längst zu einem schwer durchschaubaren Dschungel gewuchert.

Dies zeigt zugleich, dass – anders als Justizkommissarin Reding glauben machen will – die nationalen Rechtssysteme längst keine abgeschotteten Inseln mehr sind: Brüsseler Direktiven haben schon dazu geführt, dass die Regelungen im wesentlichen einheitlich sind. Unterschiede gibt es nur noch in Details; gerungen wird lediglich um das Ausmaß an Verbraucher-

Als freiwillige Option wäre ein Regelwerk der EU eine Bereicherung für Firmen und Kunden

schutz, das der Wirtschaft auferlegt wird. Eine weitergehende Angleichung der Vorschriften in den Mitgliedstaaten ist deshalb unnötig.

Erst recht abzulehnen ist die Überlegung einer „Vollharmonisierung“. Dies würde den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für gute Rechtsregeln ausschalten, warnen glücklicherweise sämtliche Parteien im Bundestag (mit Ausnahme der Linksfaktion, die eine Sonderposition vertritt). Hinzu kommt: Auch wenn der Anteil grenzüberschreitender Geschäfte steigen sollte, werden aus praktischen Gründen die meisten Kontrakte weiterhin im Inland geschlossen werden. Daher wäre es aberwitzig, gewachsene Rechtsordnungen umzustülpen, die in sich austariert sind und den regionalen wie kulturellen Gegebenheiten entsprechen. Hinzu käme eine langjährige verheerende Rechtsunsicherheit, die Hersteller und Händler berechtigterweise für viel schlimmer halten als die Lästigkeiten der gegenwärtigen Situation.

In einem Punkt sollten sich Wirtschaft und Politik aber einen Ruck geben: Ihre Bedenken gegen die Möglichkeit, dass sich Vertragspartner freiwillig auf einen von der EU vorgeschlagenen Rechtsrahmen einigen, sind überzogen. Dieser böte Käufern die Chance, auf einheitlicher und verbindlicher Paragrafengrundlage Waren im Ausland zu bestellen. Verkäufer müssten sich dann allenfalls auf eine einzige zusätzliche Option bei der Rechtswahl einlassen, nicht auf die sämtlichen 26 anderer Staaten. Der Siegeszug der „Europa AG“ zeigt, dass dafür tatsächlich ein Bedürfnis besteht, ebenso wie die aktuelle Flucht mancher Konzerne ins Schweizer Recht oder ins Kaufrecht der Vereinten Nationen. Mehr noch: Diese Freiheit sollte auch für Verträge innerhalb Deutschlands eröffnet und nicht auf Geschäfte mit Endverbrauchern beschränkt werden.

FIRMENINDEX	Seite	Derby Cycle	22	HLA	18
ACS	16	Deutsche Bank	15	Hochtief	16
BP	16	EADS	20	Hugo Boss	15
Campina	20	Facebook	15	Humana	15, 20
Consolar	16	Glaxo Smith Kline	16	Jung von Matt	16
Daimler	18, 20	Google	18	Merck & Co.	16
		Haspa	17	Munich Re	17, 20

Myspace	15	Schmidt Spiele	18	Sumitomo Metal	17
News Corp.	15	Sharp	17, 20	Teldafax	15
Nippon Steel	17	Shell	17	TUI Travel	15
Nordmilch	15, 20	Singulus	18	Twitter	15
Oracle	18	SKF	15	Unilever	16, 18
Panasonic	17, 20	Sony	17, 20	Vedes-Gruppe	18
R+V Versicherung	18	Spin Master	18	Vodafone	18

Wie hoch sind die Erfolgchancen der deutschen Schuldenbremse? Mancher empfiehlt sie schon für Europa. Das ist voreilig und riskant. Selbst wenn die neue Regel hierzulande für Etatdisziplin sorgt, könnte sie in anderen Regierungssystemen wirkungslos sein. Eine EU-Einheitsregel wird ihr Ziel verfehlen.

Die Finanzkrise hat eine Welle von Staatsschuldenkrisen ausgelöst. Zwar richtet sich die Aufmerksamkeit derzeit vor allem auf die Finanzlage in Griechenland und Irland, doch steht ein Großteil der industrialisierten Welt unter Reformzwang. Gefordert sind nicht nur Ausgabenkürzungen, sondern strengere fiskalische Regeln. Als nachahmenswertes Modell gilt Deutschlands noch junge Schuldenbremse. Sie erstreckt sich nicht nur auf den Bund, sondern auch auf die Länder. Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihr Ziel erreichen wird?

Zu neuen Regeln für Haushaltsdisziplin kommt es normalerweise entweder als Antwort auf starkes Schuldenwachstum oder in Vorwegnahme des Schadens, den zunehmende Verschuldung anrichten könnte. In den Vereinigten Staaten gibt es Schuldenregelungen in den Verfassungen einzelner Bundesstaaten schon seit 1840. Sie wurden eingeführt, als diese ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten und die Bundesregierung es ablehnte, ihnen aus der Klemme zu helfen. In den vergangenen 20 Jahren hat allen voran Neuseeland mit dem Fiscal Responsibility Act 1994 eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik gesetzlich verankert; ähnliche Gesetze folgten nach den Finanzkrisen in Ostasien und Brasilien Ende der neunziger Jahre fast weltweit. In der 2008 einsetzenden Finanzkrise waren solche Gesetze wieder angesagt. Üblicherweise kombinieren sie verschiedene Fiskalregeln. Vor diesem Hintergrund wundert es nicht, dass Deutschlands Schuldenbremse inmitten der Krise verabschiedet wurde.

Wie ist die deutsche Schuldenbremse im Licht internationaler Erfahrungen zu beurteilen? Fiskalregeln werden oft in finanziellen Notlagen eingeführt, sie können aber verschiedene Formen annehmen: *Ausgabengrenzen* legen fest, dass eine Regierung nicht mehr als eine bestimmte Summe im Jahr ausgeben darf. Beispiele sind das amerikanische Haushaltssanierungsgesetz von 1990 (Budget Enforcement Act) und das Haushaltsausgleichsgesetz von 1997 (Balanced Budget Act). In den Niederlanden werden in Koalitionsvereinbarungen jedem Ministerium mehrjährige Ausgabenregeln gesetzt. *Defizitregeln* geben eine Art Grenze für das jährliche Haushaltsdefizit vor. In der Europäischen Union darf die Neuverschuldung eines Mitgliedslandes drei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. *Schuldenregeln* hinge-

Fiskalregeln werden oft in Notlagen eingeführt. Ihre Form kann ganz unterschiedlich sein.

gen setzen Obergrenzen für die Staatsverschuldung fest, die eine Regierung nicht überschreiten sollte. Die polnische Verfassung legt fest, dass die Regierung keine Kredite mehr aufnehmen darf, wenn damit die Gesamtverschuldung 60 Prozent des BIP überschreiten würde. Viele Länder kombinieren diese Regeln. Schweden hat eine Überschussregel sowie eine Reihe von Ausgabenbeschränkungen. Großbritannien hatte sowohl die Regel über „nachhaltige Investitionen“ als auch die „goldene Regel“, nach der Kredite über den Konjunkturzyklus hinweg nur für Investitionen aufgenommen werden sollten.

Deutschlands Schuldenbremse ist eine Art „Haushaltsausgleichsregel“. Auch dieser Typus hat bestimmte Schwächen, die man im Auge behalten und eventuell korrigieren sollte.

Betrachten wir die Haushaltsausgleichsregeln der „ersten Generation“, die in den meisten amerikanischen Bundesstaaten in Kraft sind. Sie erfordern entweder lediglich die Vorlage eines ausgeglichenen Haushalts, oder sie bestimmen, dass das Fiskaljahr tatsächlich mit einem ausgeglichenen Haushalt abschließen muss. Die wirtschaftlichen Bedingungen bleiben außer Betracht. Derartige Regelungen sind in guten Zeiten generell zu leicht, in schlechten Zeiten zu schwer einzuhalten. Die Regierungen amerikanischer Bundesstaaten mit einer solchen Fiskalregel sind für ihre ausgabensteigernden Programme in Phasen wirtschaftlichen Wachstums bekannt. In schlechten Zeiten kann sich die Finanzlage jedoch rasch zuspitzen. Eine Regierung muss dann empfindlich kürzen, um den Haushalt auszugleichen.

Das hat Folgen für die Wirtschaft. Einer verbreiteten Kritik zufolge sind solche Fiskalregeln prozyklisch. Das heißt, in wirtschaftlich schwachen Zeiten zwingen sie eine Regierung zu Einschnitten, wenn die Wirtschaft floriert, führen sie zu einer Steigerung der öffentlichen Ausgaben. Dieses Problem lässt sich besonders gut in Kalifornien beobachten. Dort gibt es eine

strenge Form der Haushaltsausgleichsregel, die es nicht zulässt, das Defizit eines Jahres ins Folgejahr zu übertragen. Fallen die öffentlichen Einkünfte geringer aus als im Haushaltsansatz geplant, muss der Gouverneur daher unter dem Jahr ergänzende Haushaltsmaßnahmen vorschlagen. Die Erfahrung seit 2008 war verheerend: Alle paar Monate waren tiefe Einschnitte erforderlich, weil Unternehmens- und Grundsteuereinnahmen einbrachen.

Dieses Problem lässt sich auf zwei Wegen umgehen. Erstens kann man eine Ausstiegsklausel aufnehmen oder die Aussetzung der Regel zulassen, wenn die Wirtschaft besonders schwach ist. Beispielsweise sah die ursprüngliche Fassung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts die automatische Suspendierung vor bei einem negativen Wirtschaftswachstum von mehr als 2 Prozent des BIP. Die zweite Möglichkeit besteht darin, die Haushaltsausgleichsregel auf den Wirtschaftszyklus zu beziehen. Das erlaubt der Regierung die Aufnahme von Schulden, wenn die Wirtschaft besonders schwach ist, während sie bei guter Konjunktur Überschüsse bilden muss.

Die deutsche Schuldenbremse ist eindeutig eine Haushaltsausgleichsregel der „zweiten Generation“. Erstens beruht sie auf einem strukturellen Haushaltsausgleich: Die strukturelle, also von der Konjunktur unabhängige Nettokreditaufnahme des Bundes ist auf 0,35 Prozent des BIP begrenzt, die Bundesländer müssen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen. In der Praxis bedeutet dies, dass das Haushaltsziel entsprechend dem Produktionspotential variieren wird. Der Betrag von 0,35 Prozent des BIP beispielsweise wird in einem Jahr gefordert, in dem die Produktionslücke gerade null geht. In Phasen, in denen das Wachstum größer ist als das Potential, muss die Regierung einen Überschuss erwirtschaften; in Phasen, in denen das Wachstum das Potential unterschreitet, sind Schulden zulässig. Zweitens gibt es eine Ausstiegsklausel: Eine absolute Mehrheit im Bundestag kann die Aussetzung der Regel beschließen. Dies soll aber nur in Notsituationen erfolgen. Der Bundestag muss dann gleichzeitig auch Tilgungsregelungen für die zusätzlichen Kredite treffen.

Ein weiteres Problem betrifft die Einhaltung der Haushaltsregeln. Oft ist die Regierung lediglich zur Einbringung eines ausgeglichenen Haushalts verpflichtet. Weicht der tatsächliche Haushaltsabschluss davon ab, drohen keine Konsequenzen. Das war der Haken der früheren deutschen Schuldenregel: Die Regierung durfte zwar nicht mehr Kredite aufnehmen, als sie für Bruttoinvestitionen ausgab. Die Regel galt aber nur für den Haushaltsentwurf. Tatsächlich ist das ein weiterer Punkt, in dem sich die neue deutsche Schuldenbremse von ihren Vorgängerinnen unterscheidet. Weicht auf Bundesebene das tatsächliche Haushaltsergebnis – nach Anpassung an das potentielle Wachstum – vom Haushaltsziel ab, wird diese Abweichung auf einem Kontrollkonto verbucht. Überschreitet das Kontrollkonto 1,5 Prozent des BIP, so muss die Regierung die Belastungen in einer der wirtschaftlichen Situation angemessenen Weise zurückführen.

Werden diese Mechanismen greifen? Frühere Forschungen legen nahe, dass Ausgabenregeln normalerweise wirksamer sind als Haushaltsausgleichsregeln. Führungskräfte im öffentlichen Dienst können unter der Vorgabe von Ausgabenbegrenzungen besser planen, weil die Finanzausstattung genauer vorhersagbar ist. Daraus ergibt sich folgende Empfehlung: Der Bundestag sollte mehrjährige Ausgabenziele verabschieden, um die Wirksamkeit der Schuldenbremse zu erhöhen.

Die Hinzunahme von Ausgabenzielen allein reicht jedoch nicht aus, um eine gut funktionierende Schuldenbremse zu garantieren. Wichtig ist es, Politikern die richtigen Anreize zu geben, die neuen Regeln auch durchzusetzen. Es gibt unzählige Beispiele für gescheiterte fiskalische Regelwerke. In Lateinamerika etwa haben seit 1999 Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela Gesetze für eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik verabschiedet, aber eindeutig wirksam waren sie nur in Brasilien. Ähnliches lehrt ein Blick in die Publikation „Öffentliche Finanzen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“ der EU-Kommission aus dem Jahr 2009: Man liest von der Zunahme fiskalischer Regeln und der Einführung einer Haushaltsüberschussverpflichtung in Ungarn 2007, von einer Begrenzung der regionalen Verschuldung in Portugal und von einer Deckelung des nominellen Defizits durch die polnische Zentralregierung 2006. All diese Regelungen sind entweder ausgesetzt oder abgeschafft worden.

Zu Problemen kommt es auch, wenn Politiker Anreize haben, die Regel zu umgehen. In den amerikanischen Bundesstaaten scheinen strenge Haushaltsregeln zwar zu höherer Ausgabendisziplin zu führen. Gleichzeitig steigt aber die Verschuldung der Kommunen, da die Staaten ihre Finanzschwierigkeiten auf die nächstniedrigere Ebene abwälzen.

Mark Hallerberg

Wirksame Abwehr gegen Schulden



Vorräte sammeln mit Disziplin, Fleiß und Stacheln: Von den Bienen kann man gute Haushaltsführung lernen. Foto ddp images

Der Autor



Mark Hallerberg erforscht das Geheimnis guter Fiskalpolitik. Seit 2007 ist er Professor für Politische Ökonomie und Öffentliche Verwaltung an der Hertie School of Governance in Berlin. Hier leitet er auch das gerade gegründete Fiscal Governance Centre, ein interdisziplinäres Forschungszentrum, das sich mit öffentlichen Finanzsystemen befasst. 1967 in Washington (Missouri) geboren, hat er an der University of California in Los Angeles sein PhD gemacht. Er hat die Europäische Zentralbank, den Internationalen Währungsfonds, die OECD und die Weltbank beraten. Dieser Artikel basiert auf seinem Beitrag „The German Debt Brake in Comparative Perspective“ in dem von Kastrop, Meister-Scheufelen und Sudhof herausgegebenen Buch „Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz“. (hig.)

Der Erfolg von Fiskalregeln hängt davon ab, welchen Anreiz sie der Politik bieten, die Vorgaben einzuhalten. Man kann zwei Voraussetzungen treffen. Die erste betrifft die öffentliche Unterstützung. Politiker beachten Haushaltsregeln, wenn sie glauben, die Öffentlichkeit auf ihrer Seite zu haben. In den Niederlanden der frühen achtziger Jahre einigte sich die Lubbers-Regierung in einer Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien auf ein Defizitziel und auf Ausgabenbegrenzungen für alle Ministerien. Dieser Fiskalvertrag führte zu einer Reduzierung der öffentlichen Ausgaben und der Neuverschuldung. Besonders wichtig jedoch ist, dass die Koalitionsparteien bei der folgenden Wahl 1986 an der Macht blieben. Daraus lernten sie, dass ihr Fiskalkonzept honoriert wurde.

Öffentliche Unterstützung für Haushaltsdisziplin war auch in Großbritannien bedeutsam. Im Unterschied zu den Niederlanden, wo Mehrparteienkoalitionen die Regel sind, gibt es in Großbritannien aber meist eine Einparteiregierung. Die Wähler können daher eindeutig identifizieren, wem sie die Schuld an Haushaltsproblemen geben. Darüber hinaus sind die politischen Präferenzen der einzelnen Minister einander ähnlich, wenn alle derselben Partei angehören. Das bedeutet, dass sie die alleinige Zuständigkeit für den Haushalt an einen Minister delegieren

können, den Schatzkanzler. Wirtschaftskompetenz ist bei britischen Wahlen ein wichtiger Faktor, und der Finanzminister spielt sowohl in seiner Partei als auch beim Wahlvolk eine bedeutende Rolle.

Die zweite Vorhersage betrifft die Frage, ob eine Fiskalregel der Regierung hilft, sich intern besser abzustimmen. Das niederländische und das britische Beispiel illustrieren die unterschiedlichen Abstimmungsprobleme, mit denen Koalitions- und Einparteieregierungen umzugehen haben. Fiskalregeln sollen verhindern, dass die Politik der Versuchung erliegt, die Ausgaben (zugunsten der eigenen Wähler) übermäßig zu erhöhen, um die Popularität kurzfristig zu steigern. Der Begriff „Fiscal Governance“ beschreibt daher das ganze Bündel von Normen, Institutionen und Regeln, das Haushaltsdisziplin sichern soll. Der jeweilige Regierungstyp bestimmt, welche Art „Fiscal Governance“ mit größerer Wahrscheinlichkeit zum Erfolg führen wird.

Konkret: In Koalitionen sind die Regierungsparteien zugleich Partner und Konkurrenten. Außerdem setzen sie unterschiedliche politische Schwerpunkte. Fiskalverträge sind hilfreich, weil sie den politischen Handlungsspielraum definieren, den jede Partei in den von ihr besetzten Ministerien hat. Sie erleichtern es außerdem anderen Parteien zu kontrollieren, ob

sich eine Partei an den Vertrag hält. In einer solchen Regierung würde keine Partei die strategische Haushaltsbefugnis an eine Zentralfigur delegieren, die den Haushalt nutzen könnte, der politischen Konkurrenz zu helfen.

In Einparteieregierungen ist das Abstimmungsproblem anders gelagert. Die Minister gehören verschiedenen Parteiflügeln an und haben je ihre Wählerschaft, deren Interessen sie vornehmlich bedienen wollen. Die generellen politischen Präferenzen der Minister gleichen sich jedoch im Allgemeinen weitgehend. Ein starker Finanzminister, der den Haushalt in enger Abstimmung mit den Kabinettskollegen aufstellt, trägt auch zur innerparteilichen Verständigung bei. Zu einem solchen Regierungstyp passt die Delegation der Verantwortung an eine starke Zentralfigur besser als eine präzise fiskalische Regelung.

Die Erfahrung der Schweizer Schuldenbremse stimmt mit diesen beiden Voraussetzungen für eine wirksame Fiskalregel überein. Dort wurde die Schuldenbremse des Bundes beschlossen, nachdem sie in einem Referendum von 85 Prozent aller Wahlberechtigten angenommen wurde und in jedem Kanton eine Mehrheit fand. Damit waren sich die Politiker sicher, dass die Schuldenbremse breite Unterstützung hatte. In der Schweiz sind alle größeren Parteien an der Bundesregierung beteiligt. Eine Lösung im Stil der Delegation würde dort nicht funktionieren. Die Schuldenbremse gibt eindeutige Ziele vor und legt auch fest, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, falls die Regierung ihre Ziele nicht erreicht. Sie erfüllt also eine politische Funktion. In den Jahren nach ihrer Einführung 2004 bis zur Finanzkrise erwirtschaftete die Schweiz Haushaltsüberschüsse. Das legt nahe, dass die fiskalische Regel wirksam war.

Es ist kein Zufall, dass in Deutschland eine große Koalition die Schuldenbremse durchgesetzt hat. Zwar war ohnehin eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich, um die Verfassung zu ändern; doch die Schuldenbrem-

Die deutsche Schuldenbremse wurde nicht durch Volksabstimmung beschlossen.

se sorgte auch dafür, die jeweils andere Koalitionspartei einzubinden, die zu diesem Zeitpunkt sowohl Partner als auch Konkurrent war. Die Schuldenbremse ist also eine Haushaltsregel, die sich für eine große Koalition zu eignen scheint. Besonders vor Wahlen wäre zu erwarten, dass die Regierung eines anderen Koalitionstypus versuchen würde, die fiskalische Regelung zu umgehen.

Schließlich stellt sich die Frage nach der öffentlichen Unterstützung für die Schuldenbremse. Nach allgemeinem Eindruck befürwortet die deutsche Öffentlichkeit Haushaltsdisziplin und lehnt neue Schulden ab. Die Schuldenbremse wurde aber nicht durch Volksabstimmung beschlossen. Noch hat keine Wahl stattgefunden, die eine Partei oder ein Parteienbündnis im Bewusstsein gewonnen hätte, dass die Einführung der Schuldenbremse von den Wählern honoriert worden sei. Politiker haben noch einige Arbeit zu leisten, um den Wählern begrifflich zu machen, wie die Schuldenbremse funktioniert, und zu erläutern, warum sie eine Verbesserung darstellen soll.

Trotz solcher etwaiger Schwierigkeiten gibt es Grund zu vorsichtigem Optimismus. Was die Regierungsform und die für sie jeweils geeignete Art der „Fiscal Governance“ betrifft, lohnt ein genauerer Blick auf die Funktionsweise des deutschen Systems. Das Land hat zwei parlamentarische Verfassungsorgane. Lassen wir die große Koalition beiseite, so besaß in den letzten Jahren kaum je eine Mitte-rechts- oder eine Mitte-links-Regierung in beiden Häusern eine Mehrheit. So mag die Schuldenbremse eine konstruktive Rolle bei der Koordinierung von politischem Willen und prozessualer Umsetzung spielen, da die Zustimmung beider großer Parteien erforderlich ist, um die Verfassungsänderung durch entsprechende Ausführungsgesetze zu implementieren.

Was die Unterstützung für die Schuldenbremse betrifft, war die erste Reaktion der Öffentlichkeit und der Presse ermutigend. Nachdem die gegenwärtige Regierung im Herbst 2009 gewählt worden war, schlugen einige Koalitionäre die Einrichtung eines „Schattenhaushalts“ (Sondervermögen) vor. Dies war in den neunziger Jahren unter der damaligen schwarz-gelben Regierung gang und gäbe und ist unter der Schuldenbremse erst von diesem Jahr an verboten. Die Öffentlichkeit und die Presse reagierten jedoch mit so harscher Kritik, dass die Regierung ihre Pläne zurückzog.

Fiskalregeln sind ein Mittel zum Zweck. Führen sie zu Stimmengewinnen und tragen sie zur besseren Abstimmung der Regierungsarbeit bei, werden die Politiker sie wahrscheinlich umsetzen. Sie werden sie jedoch sehr weit auslegen oder sogar brechen, wenn es sich dabei um reine Absichtserklärungen handelt. Entscheidend ist also das politische Umfeld, in das fiskalische Regeln eingebettet sind. Daher reicht es nicht aus, allein in Deutschland oder in der Europäischen Union eine „gute“ Regel zu verabschieden. Gerade in der EU sind höchst unterschiedliche Regierungsformen vereint, die auf unterschiedliche Anreize reagieren. Bleiben die nationalen Bedingungen der Mitgliedstaaten unverändert, wird eine Brüsseler Einheitsregel ihr Ziel ganz gewiss verfehlen.