

Wochenbericht

Finanzdienstleistungen für Arme:

Seite **178**

Zugang scheitert an fehlenden Ausweisen

Einen Kredit aufnehmen, ein Geschäft eröffnen, ein Stück Land pachten: elementare Schritte für wirtschaftliche Entwicklung. Doch für viele Menschen in Entwicklungsländern scheitert dies an fehlenden Ausweisdokumenten. Wer sich nicht amtlich ausweisen kann, mit dem dürfen Banken und Finanzdienstleister im Regelfall keine Geschäfte machen – so fordern es internationale Anti-Geldwäsche-Regeln.

Von Nicola Jentzsch

„Ein besserer Zugang zu Finanzdienstleistungen ist ein Stimulus für die gesamte Wirtschaft“

Seite **179**

Acht Fragen an Nicola Jentzsch

Ältere bleiben länger am Arbeitsmarkt

Seite **187**

Eine deutliche Erhöhung der Erwerbsquote steigert den Anteil der über 54-Jährigen an den Erwerbstätigen. Auch Rentner sind zunehmend erwerbstätig. Während die Teilzeitbeschäftigung an Bedeutung gewinnt, spielen befristete Arbeitsverträge für Ältere keine Rolle.

Von Erika Schulz

Wachstum der Weltwirtschaft durch Konjunkturpakete?

Seite **196**

Kommentar von Christian Dreger

Finanzdienstleistungen für Arme: Zugang scheitert an fehlenden Ausweisen

Ohne Geburtsurkunde kein Personalausweis, ohne Ausweis kein Zugang zu Finanzdienstleistungen – dieser Zusammenhang mag in Industrieländern als trivial erscheinen. Die gleichberechtigte Teilhabe am ökonomischen Leben scheitert hier nicht an fehlenden Ausweisdokumenten. In vielen Entwicklungsländern hingegen bleibt der Zugang zu Finanzdienstleistungen verwehrt, weil eine einfache Grundvoraussetzung wie die zweifelsfreie Kundenidentifikation nicht erfüllt werden kann. Diese basiert auf der Sorgfaltspflicht, welche Banken durch internationale Anti-Geldwäsche-Richtlinien auferlegt wird. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern haben insbesondere arme Menschen keinerlei Möglichkeit in den Besitz von amtlichen Ausweisdokumenten zu gelangen, da ein großer Teil der Bevölkerung bei Geburt nicht registriert wird. Die Geburtsurkunde ist aber notwendige Voraussetzung für die Ausstellung von Personalausweisen, welche für die Legitimationsprüfung bei der Bank benötigt werden. Das Problem der Identifizierung hat bislang in der Forschung über den Zugang zu Finanzdienstleistungen keine prominente Rolle gespielt. In der Vergangenheit konzentrierte sich die Aufmerksamkeit vor allem auf Mikrofinanzierung.

Um den Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen zu erhöhen, müssen neue Verfahren der Kundenidentifikation entwickelt werden, die den Realitäten der Entwicklungsländer entsprechen. Erste Ansätze, die erfolgreich einem Teil der armen Bevölkerung den Zugang eröffnen, sind in Ländern wie Indien und Südafrika bereits erkennbar. Notwendig ist auch die Einführung von Basisfinanzprodukten, wie Kleinstkonten, welche auf einer stärkeren Spreizung der risiko-orientierten Identifizierung basieren. Diese Spreizung sollte international anerkannt und festgeschrieben werden, um Maßnahmen in diesem Bereich aus der rechtlichen Grauzone zu holen.

Geburtsurkunden, Einwohnerregister und Personaldokumente gelten in den Industriestaaten als allgemeiner Standard – immerhin ist die zweifelsfreie Identifikation einer Person die Grundvoraussetzung, um auch jenseits persönlicher Beziehungen formale Geschäftsbeziehungen einzugehen. Personenstandsmeldungen wie Geburtenregistrierungen werden als gegeben akzeptiert, sie sind die Grundvoraussetzung für die Identifizierung als Bürger und dienen der Wahrung und Ausübung von Bürgerrechten.

In Deutschland ist die Pflicht, einen gültigen Personalausweis oder Reisepass bei Vollendung des 16. Lebensjahrs zu besitzen im *Gesetz über Personalausweise* verankert.¹ Der Identitätsnachweis bescheinigt unter anderem Name, Alter und Nationalität. Eine Ausweispflicht besteht nicht in jedem europäischen Land, so wurden in Großbritannien, Irland und Schweden amtliche Identifikationsbehelfe entwickelt (zum Beispiel Führerschein, Reisepass, Sozialversicherungsnummern), die Personalausweise ersetzen können.

Neben der Ausübung von bürgerlichen Rechten sind Personaldokumente wichtig für Dienstleistungen der Banken. Kunden müssen amtliche Personalausweise vorlegen, wenn sie ein Konto eröffnen oder weitere Dienstleistungen, wie Kredite oder Versicherungen nachfragen. Banken erfüllen mit der Identitätsprüfung ihre Sorgfaltspflichten (*Customer Due Diligence*), die ihnen im Rahmen internationaler Vereinbarungen zur Bekämpfung von Geldwäsche, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung auferlegt wurden.

¹ Gesetz über Personalausweise in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1986 (BGBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2007 (BGBl. I S. 1566)

Acht Fragen an Nicola Jentzsch

„Ein besserer Zugang zu Finanzdienstleistungen ist ein Stimulus für die gesamte Wirtschaft“



Dr. Nicola Jentzsch
Gastwissenschaftlerin
in der Abteilung
Informationsgesellschaft
und Wettbewerb
am DIW Berlin

Frau Dr. Jentzsch, in vielen Ländern ist es für arme Menschen schwierig, sich mit einem Dokument auszuweisen. Sind diese Menschen damit von jeglichen Finanzdienstleistungen ausgeschlossen?

Sie sind zumindest von formalen Finanzdienstleistungen, die auf Verträgen basieren, ausgeschlossen. Das betrifft vor allem Finanzdienstleistungen von Banken oder Versicherungen. Das Problem in Entwicklungs- und Schwellenländern ist, dass die Geburtenregistrierung und das Einwohnermeldesystem oft nicht richtig funktionieren oder sogar komplett fehlen. Damit haben arme Menschen, die von weniger als zwei US-Dollar am Tag leben müssen, oft keine Geburtsurkunde. Diese ist aber die Grundlage für die Ausstellung eines Personalausweises. Das heißt: Kein Ausweis – kein Konto.

» Vor allem die ganz Armen haben oft keinen Ausweis. «

Welche Länder sind betroffen?

Insbesondere sind bevölkerungsreiche Länder wie Indien, Bangladesch oder die Philippinen betroffen. Hier gibt es überhaupt kein Personalausweissystem. Auch in Afrika gibt es mehrere Länder, in denen diese Systeme nicht existieren. Vor allem die französischsprachigen Länder haben zwar ein Personalausweissystem, aber das bedeutet nicht, dass die Bevölkerung komplett erfasst ist. Vor allem die ganz Armen haben oft keinen Ausweis.

Welche Alternativen wären denkbar?

Eine Alternative wäre, dass es mehr Stellen zur Zertifizierung von Identität gibt. Beispielsweise könnten lokale Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden, die schon länger in bestimmten Regionen arbeiten. Das gleiche gilt für Schulen und Krankenhäuser, wo Personen schon seit Jahren bekannt sind und sicher identifiziert werden können.

Welche wirtschaftliche Bedeutung hat diese Problematik?

Der vermehrte Zugang durch bessere Identifikation hätte insgesamt eine positive wirtschaftli-

che Auswirkung. Eine Ausdehnung von Finanzdienstleistungen für arme Menschen durch Basiskonten könnte die armen Menschen wirtschaftlich stabilisieren und bei den Banken für stabile Einnahmequellen sorgen.

Welche Maßnahmen könnten Armen den Zugang zu Finanzdienstleistungen erleichtern?

Drei Dinge sind dabei sehr wichtig: Das eine ist die Einführung von Basisfinanzdienstleistungen, das zweite ist die Überbrückung von geographischer Distanz durch neue Technologien, und das Dritte ist die Absenkung von Identifikationspflichten bei den Banken.

In Südafrika gibt es bereits erste Ansätze, die arme Bevölkerung mit speziellen Basisfinanzprodukten zu versorgen. Welche Erfahrungen hat man dort gemacht?

Das sogenannte Mzansi-Konto in Südafrika ist relativ erfolgreich. Dabei handelt es sich um ein Basiskonto, das nur sehr kleine Transaktionen erlaubt. Es ist so gestaltet, dass auch Arme dieses Konto benutzen können und erlaubt sogar den Zugang über eine Konkurrenzbank, sodass die ganze Bankenstruktur nutzbar ist.

Können alternative Identifikationsverfahren auf Dauer die Einführung eines Meldewesens westlicher Prägung ersetzen?

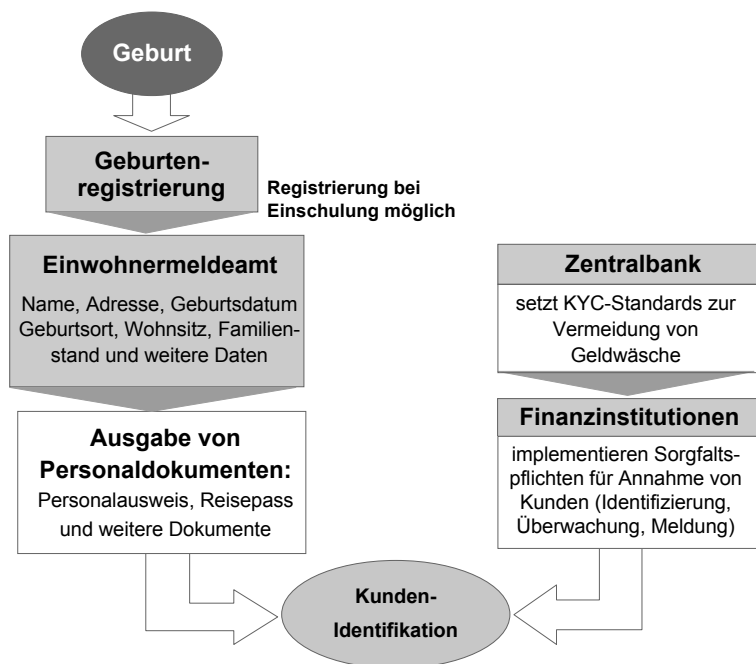
Ich denke nicht, dass das möglich ist. Alternative Identifikationsverfahren sollten nur für Basisfinanzprodukte eingesetzt werden. Wenn sich das Transaktionsvolumen auf dem Konto erhöht, ist ein richtiger Identifikationsprozess notwendig. Langfristig ist es unumgänglich, ein Personalausweissystem einzuführen.

Doch das kostet Geld, das gerade Schwellenländer nicht haben.

Die Weltbank muss die Einführung solcher Systeme unterstützen. Es gibt bereits Projekte, doch die Unterstützung müsste ausgeweitet und Kredite für die Einführung solcher Systeme gegeben werden.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Abbildung

Einwohnermeldewesen und Kundenidentifikation

Quelle: Darstellung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Die Sorgfaltspflicht umfasst erstens die Feststellung der Identität des Kunden oder von Bevollmächtigten (*Know Your Customer, KYC*), zweitens die Einholung von Informationen über den Zweck der Geschäftsbeziehung und drittens die kontinuierliche Überwachung der Kontobewegungen.² Problematisch ist die Pflicht zur sorgfältigen Kundenidentifikation vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, die kein amtliches Personalausweissystem besitzen (im Folgenden ID-System). Hier führen unterentwickelte Einwohnermeldesysteme und ineffektive, teils korrupte Verwaltungen dazu, dass ein Teil der Bevölkerung weder bei der Geburt formal registriert, noch zu einem späteren Zeitpunkt amtlich identifiziert wird. Die Abbildung zeigt den Zusammenhang von Einwohnermeldesystem und Kundenidentifikation. So schätzte das Kinderhilfswerk UNICEF der Vereinten Nationen, dass im Jahr 2003 weltweit etwa 48 Millionen Neugeborene nicht registriert wurden.³ Die Quote nicht registrierter Kinder (unter fünf Jahren) bewegt sich zwischen zehn Prozent in Lateinamerika, 59 Prozent in Südasien und 66 Prozent in

Subsahara-Afrika.⁴ Doch selbst dort, wo Meldesysteme bestehen, können viele arme Menschen die notwendigen Basisinformationen für einen Personalausweis nicht bereitstellen – etwa das Geburtsdatum (unbekannt oder nicht genau datiert) oder eine Wohnanschrift (informell).

Das Phänomen der „fehlenden Identität“ hat endemische Ausmaße in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Allein in Bangladesh und Indien existieren beispielsweise keine offiziellen, nationalen ID-Systeme. Rechnet man die Anzahl der ökonomisch aktiven Bevölkerung (15 Jahre und älter), sind dies mehr als 579 Millionen Menschen.⁵ Zwar werden in diesen Ländern Ersatzdokumente wie Führerscheine und Reisepässe verwandt, aber auch sie sind wiederum nur einem Teil der Bevölkerung zugänglich. Dies ist der Grund, warum eine neue globale Initiative, die *Alliance for Financial Inclusion (AFI)*, das Thema der Finanzidentifikation in Zukunft vermehrt fördern möchte.⁶ Die Tabelle verdeutlicht das Ausmaß der Nicht-Identifizierung anhand von drei Länderbeispielen. Diese zeigen, dass auch in Ländern mit einem verpflichtenden Ausweissystem (Pakistan und Kamerun) rund 30–40 Prozent der Bevölkerung nicht amtlich durch einen Ausweis identifiziert sein können.

Die Ausdehnung von Finanzdienstleistungen hat eine positive Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum und die Senkung von Armut.⁷ Das Fehlen einer funktionierenden Infrastruktur der Identifikation kann aber die von internationalen Organisationen verfolgten Strategien zur Ausdehnung des Finanzsektors erheblich beeinträchtigen. Zu diesen Strategien gehören mobile Finanzdienstleistungen (*mobile banking*), die Anbindung von Selbsthilfegruppen an Banken (*linkage banking*) oder die Einsetzung von Kreditauskunfteien zur Schuldnerregistrierung. Gerade technologiebasierte Lösungen wie *mobile banking* oder Kreditauskunfteien setzen eine technische Infrastruktur für eine eindeutige Kundenidentifikation voraus, die jedoch gerade in vielen armen Ländern unterentwickelt ist oder gar nicht existiert.

Auch Mikrofinanzierung gehört zu den bevorzugten Ansätzen, um die ökonomische Teilhabe

⁴ Zu berücksichtigen ist, dass in manchen Ländern Kinder beim ersten Schulbesuch registriert werden. Die Zahlen basieren auf der UNICEF Global Database und beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 1987–2006.

⁵ Die Zahlen basieren auf UN-Bevölkerungsstatistiken von 2005 und Statistiken der Internationalen Arbeitsorganisation zum Anteil der ökonomisch aktiven Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung.

⁶ AFI wurde im September 2008 von der GTZ gegründet mit Finanzierung der Bill & Melinda Gates Foundation.

⁷ World Bank: Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. A World Bank Policy Research Report, Washington, DC 2008.

² Sie ist festgelegt in Artikel 8 der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

³ UNICEF: Child Protection Information Sheet – Birth Registration. 2006, www.unicef.org/protection/files/Birth_Registration.pdf.

armer Menschen zu erhöhen. Spätestens seit der Vergabe des Friedensnobelpreises 2006 an den Gründer der Grameen-Bank, Muhammad Yunus, spielt Mikrofinanzierung in der Entwicklungspolitik eine hervorgehobene Rolle.⁸ Doch auch diese Mechanismen können unter unzureichenden ID-Systemen leiden. Zur Grundidee von Mikrofinanzierung gehört es, sich lokale und informelle Wissensstrukturen zunutze zu machen – dies ist einer der Gründe für ihren Erfolg. So selektieren sich die Mitglieder von Mikrofinanzmechanismen selbst in Gruppen, innerhalb derer sie füreinander ihre Rückzahlungen garantieren. Außerdem werden in der Mikrokreditvergabe nicht traditionelle Kriterien zur Bewertung der Bonität angewandt, alternative Sicherheiten akzeptiert und Kredit-sachbearbeiter oft zur zusätzlichen Unterstützung und Beratung herangezogen.⁹ Da sich die Kreditnehmer oft jahrelang kennen (sonst würden sie nicht füreinander bürgen) oder der Kreditgeber lokal verankert ist, ist eine formale Identifizierung nicht immer nötig. Nichtsdestotrotz verlangen viele Mikrofinanzinstitutionen die Vorlage amtlicher Ausweisdokumente.¹⁰

Der rechtliche Rahmen: Trotz Erweiterung zu eng

Die Sorgfaltspflicht der Banken bei der Aufnahme von Kundenbeziehungen geht zurück auf Richtlinien internationaler Einrichtungen, allen voran der bei der OECD angesiedelten Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF) sowie des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ). Seit ihrer Gründung beim G7-Gipfel 1989 hat die FATF Empfehlungen veröffentlicht, die heute unter dem Namen *40 + 9 Recommendations* bekannt sind. Diese sind eine Zusammenfassung von Standards und Richtlinien der BIZ¹¹ und anderer Organisationen.¹² Die 40 Empfehlungen umfassen Vorgaben zur Prävention und Kriminalisierung von Geldwäsche, zu behördlichen Aufsichtspflichten und zur internationalen

⁸ In vielen Ländern erreichen Mikrofinanz-Modelle nur eine geringe Anzahl von Menschen. Ein Beispiel ist Mosambik. Dort wurden im 4. Quartal 2007 an die Zentralbank etwa 100 000 Mikrofinanzkunden gemeldet. Dies entspricht einem Anteil von 0,85 Prozent der ökonomisch aktiven Bevölkerung.

⁹ Die Kredite werden zur Förderung wirtschaftlicher Aktivität vergeben. In Europa bewegen sie sich zwischen 1 000 und 25 000 Euro, in Entwicklungsländern können diese Beträge noch kleiner sein.

¹⁰ Diese Angaben entstammen Interviews, welche die Autorin mit Mikrofinanzinstitutionen in Mosambik und Tansania durchgeführt hat.

¹¹ Der Basler Ausschuss veröffentlichte folgende Dokumente: Sorgfaltspflicht der Banken bei der Feststellung der Kundenidentität, 2001; Allgemeine Richtlinien für die Eröffnung von Konten und die Feststellung der Kundenidentität, 2003; Consolidated KYC Risk Management, 2004.

¹² Darunter sind die International Association of Insurance Supervisors und die International Organization of Securities Commissioners.

Tabelle

Länderbeispiele

| | |
|---|--------------|
| Pakistan (verpflichtendes Ausweissystem) | |
| Gesamte Bevölkerung | 172 800 048 |
| Ökonomisch aktive Bevölkerung (15 Jahre und älter: 62,2 Prozent) | 107 481 630 |
| Identifizierte Pakistani (ausgegebene nationale Ausweise) | 62 000 000 |
| Unidentifizierte Pakistani | 45 481 630 |
| Anteil der unidentifizierten Pakistani (in Prozent) | 42 |
| Indikator über Zugang zu Finanzdienstleistungen ¹ (in Prozent) | 12 |
| Kamerun (verpflichtendes Ausweissystem) | |
| Gesamte Bevölkerung | 18 060 382 |
| Ökonomisch aktive Bevölkerung (15 Jahre und älter: 58,7 Prozent) | 10 601 444 |
| Identifizierte Kameruner (ausgegebene nationale Ausweise) | 7 209 916 |
| Unidentifizierte Kameruner | 3 391 528 |
| Anteil der unidentifizierten Kameruner (in Prozent) | 31 |
| Indikator über Zugang zu Finanzdienstleistungen ¹ (in Prozent) | 24 |
| Tansania (kein Ausweissystem) | |
| Gesamte Bevölkerung | 39 477 000 |
| Ökonomisch aktive Bevölkerung (15 Jahre und älter: 56,1 Prozent) | 22 146 597 |
| Identifizierte Tansanier (nationale Reisepässe) | rund 500 000 |
| Unidentifizierte Tansanier | 21 646 597 |
| Anteil der unidentifizierten Tansanier (in Prozent) | 97 |
| Indikator über Zugang zu Finanzdienstleistungen ¹ (in Prozent) | 5 |

¹ Anteil der volljährigen Bevölkerung mit Zugang zu einem Konto bei einem formalen Finanzintermediär.

Quellen: CIA World Factbook 2007; Beck, Demirgüç-Kunt, Martinez Peria; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Kooperation.¹³ Die neun Sonderempfehlungen beziehen sich auf die Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung. Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank haben diese Richtlinien als internationale Standards anerkannt. Es besteht unter dem Dach der FATF außerdem ein Mechanismus zur Überprüfung von Ländern in ihren Fortschritten bei der Geldwäsche-Bekämpfung.

Die Sorgfaltspflicht von Finanzunternehmen bei der Kundenidentifikation ist in den Empfehlungen 5 bis 12 vorgegeben. Darin wird festgelegt, in welchen Fällen die Sorgfaltspflicht greift (zum Beispiel bei der Anbahnung einer Geschäftsbeziehung). In Empfehlung 5 wird Finanzinstitutionen auferlegt, die Kundenidentität anhand verlässlicher Dokumente, Daten oder Informationen unabhängigen Ursprungs festzustellen. Des Weiteren müssen Informationen über Ziel und Natur der Geschäftsbeziehung eingeholt werden. In Empfehlung 5 heißt es: „In bestimmten Umständen von geringen Risiken können Länder entscheiden, dass Finanzinstitutionen reduzierte und vereinfachte Maßnahmen ergreifen können.“ Gleichzeitig wird in Empfehlung 9 festgelegt, dass Finanzinstitutionen sich auf Intermediäre (Zertifizierung von Dritten) verlassen können, was KYC-Maßnahmen angeht.

¹³ Länder, die diese Maßnahmen nicht implementieren, können von der FATF auf eine internationale Schwarze Liste gesetzt werden.

Allgemeine Richtlinien für die Eröffnung von Konten und die Feststellung der Kundenidentität

„Die Bank sollte diese Informationen nach mindestens einer der folgenden Methoden überprüfen:¹

- Bestätigung des Geburtsdatums durch ein amtliches Dokument (zum Beispiel Geburtsurkunde, Reisepass, Personalausweis, Sozialversicherungsakte);
- Bestätigung der ständigen Adresse (zum Beispiel Rechnung eines Versorgungsunternehmens, Steuerbescheid, Kontoauszug, Schreiben einer staatlichen Behörde);
- Kontaktaufnahme mit dem Kunden per Telefon, Post oder E-Mail zur Bestätigung der gemachten Angaben

nach Eröffnung des Kontos (zum Beispiel wären bei einem abgemeldeten Telefonanschluss, zurückgesandter Post oder falscher E-Mail-Adresse weitere Ermittlungen angezeigt);

- Bestätigung der Gültigkeit der vorgelegten amtlichen Dokumente durch eine hierzu befugte Person (zum Beispiel Botschaftsangehöriger, Notar).

Die vorstehend angegebenen Beispiele sind nicht die einzigen Möglichkeiten. In bestimmten Rechtsordnungen kann es andere, gleichwertige Dokumente geben, die als zufriedenstellender Nachweis der Kundenidentität vorgelegt werden können.“

¹ Auszug aus dem BIZ-Dokument, Basel 2003.

Gemäß den beigeordneten Interpretationsanmerkungen gelten vereinfachte Sorgfaltspflicht-Regeln insbesondere in Situationen, in welchen das Risiko der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geringer ist. Basisfinanzangebote für arme Personen werden allerdings nicht explizit genannt. Die von der FATF genannten Beispiele beziehen sich auf Institutionen des öffentlichen Rechts, spezielle Produkttypen (Lebensversicherungen innerhalb bestimmter Grenzen, Altersvorsorge und andere) oder bestimmte Arten von Transaktionen. Die Liste der Beispiele wird in den Empfehlungen als „nicht abschließend“ angegeben, so dass offen bleibt, welche weiteren Bereiche unter eine vereinfachte Sorgfaltspflicht fallen könnten. Keine der Ausnahmen bezieht sich explizit auf die Ausdehnung der vereinfachten Sorgfaltspflichten auf Geschäftsbeziehungen mit armen Menschen. Dabei könnte eine solche Ausdehnung in der Tat damit gerechtfertigt werden, dass diese Kunden ein vermindertes Risiko für Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus darstellen.¹⁴ Auch vor dem Hintergrund dieser unklaren Ausnahmeregelungen wurden die strikten Vorgaben zur Kundenidentifizierung in Schwellen- und Entwicklungsländern kritisiert. Sie sehen darin eine potentielle Behinderung des Zugangs zu Finanzdienstleistungen gerade der armen Bevölkerung. Die Auflistung der im Kasten genannten Voraussetzungen für eine Kundenidentifikation zeigt, wie schwierig es für Entwick-

lungsländer ohne öffentliches Ausweissystem ist, diese Anforderungen umzusetzen.

Obwohl die Einführung effektiver Melde- und Ausweissysteme mit hohen Kosten verbunden ist, sollte sie dennoch langfristig verfolgt werden. Im Augenblick wird beispielsweise in den Vereinigten Staaten oder Großbritannien die Einführung nationaler ID-Systeme diskutiert. Das britische Innenministerium schätzt die Kosten auf 85 Millionen Pfund (96 Millionen Euro) pro Jahr im Durchschnitt über zehn Jahre.¹⁵ Dazu kommen für den gleichen Zeitraum nochmals rund 50 Millionen Pfund (57 Millionen Euro) pro Jahr für Verifikationsdienste. Die Kosten für die Einführung von Melde- und Ausweissystemen stellen eine große Belastung für viele Entwicklungsländer dar. Kurz- und mittelfristig müssten also neue Wege in der Kundenidentifizierung gesucht werden. Festzuhalten bleibt: Trotz der Einführung einer stärker risikobasierten Kundenidentifizierung und trotz einer Revision der FATF-Empfehlungen im Jahr 2004 wird bislang nicht explizit anerkannt, dass für Basisfinanzprodukte wie Kleinstkonten eine Anpassung der KYC-Prinzipien notwendig ist.

Die FATF scheint das Problem nur zögerlich anzugehen und auf den Druck von Regierungen zu reagieren. In einem 2008 verabschiedeten Dokument hat sie das Problem der Kundenidentifikation wenigstens benannt, allerdings

¹⁴ Dies wird auch diskutiert in der Studie Genesis: Implementing FATF Standards in Developing Countries and Financial Inclusion: Findings and Guidelines. Final Report, Johannesburg 2008.

¹⁵ Home Office: Identity Cards Bill – Regulatory Impact Assessment. www.homeoffice.gov.uk/documents/ria-identity-cards-bill-251104-?view=Binary.

bleibt es zu allgemein, um eine wirkliche Hilfe bei der Implementierung alternativer Identifizierungsmethoden zu sein.¹⁶ Vielmehr wäre eine Anerkennung der speziellen Identifizierungsanforderungen in Entwicklungsländern notwendig, damit Basisfinanzprodukte explizit unter die in den FATF-Empfehlungen genannten Beispiele geringer Risiken fielen.

Eine solche Klarstellung würde die bestehende rechtliche Unsicherheit beseitigen und könnte dazu führen, dass Banken vermehrt Produkte anbieten, die speziell auf die Bedürfnisse Armer abgestimmt sind, wie etwa Basiskonten (sogenannte *basic bank accounts*), welche später die Bereitstellung von Mikrokrediten, Mikroversicherungen oder anderen Finanzdienstleistungen erlauben. Der rechtliche Rahmen sollte explizit auf unterdurchschnittliche Risiken ausgedehnt werden, damit keine Rechtsunsicherheit in diesem Bereich entsteht. So könnte die Kombination von reduzierten, aber gestaffelten Sorgfaltspflichten und einem intelligenten Design von Basisfinanzprodukten das Risiko absenken, dass solche Produkte von Geldwäschern oder Terroristen benutzt werden, weil sie nur extrem geringfügige Finanztransaktionen erlauben. Unter Umständen müsste auch vermieden werden, dass eine Person mehrere Konten halten kann.¹⁷

Zwar wird gemäß den FATF-Empfehlungen Ländern schon heute freigestellt, ob sie Finanzinstituten „in speziellen Umständen“ vereinfachte Sorgfaltspflichten auferlegen, aber dennoch handelt es sich um eine rechtliche Grauzone. Länder, die neue Ansätze der Identifikation einführen, bewegen sich häufig an der Schwelle zu dem, was noch als FATF-konform gelten kann. Gerade aber Basisfinanzprodukte werden immer erfolgreicher. In diesem Marktsegment besteht eine hohe potentielle Nachfrage aus ärmeren Bevölkerungsschichten, welche unter anderem durch die rigiden Sorgfaltspflichten der Banken unbefriedigt bleibt.

Günstige und erreichbare Basisfinanzprodukte werden benötigt

Neben der Anpassung der KYC-Prinzipien an die besondere Situation in Entwicklungsländern stellt die Entwicklung spezieller Basisfinanzprodukte einen zweiten Ansatz dar, den Zugang zu

Finanzdienstleistungen zu erweitern. Schon seit Mitte der 90er Jahre wurden in verschiedenen europäischen Ländern preiswerte Bankkonten eingeführt. Dies geschah wie in Belgien 1996 oder in Frankreich 1992 teils auf gesetzlicher Grundlage, teils im Rahmen von Selbstverpflichtungen des Bankensektors, wie in Deutschland 1995.¹⁸ Auch die Europäische Kommission evaluiert Schritte in diesem Bereich, basierend auf einer kürzlich veröffentlichten Studie.¹⁹

Vorsichtig experimentieren auch zuständige Behörden in Entwicklungs- und Schwellenländern mit Basisfinanzprodukten. Vorreiter hierbei sind Indien und Südafrika. Zum Beispiel wurde in Südafrika 2004 ein Basiskonto, das sogenannte Mzansi-Konto, eingeführt.²⁰ Dieses Konto kann in Bank- oder Postfilialen eröffnet werden. Während 2006 etwa zwei Millionen Südafrikaner ein solches Konto besaßen, waren es 2008 schon drei Millionen (Südafrika hat rund 48 Millionen Einwohner, davon sind rund 33 Millionen ökonomisch aktiv). Die meisten der Kontobesitzer sind Arme, die in informellen Siedlungen wohnen.²¹

Um eine größtmögliche geografische Ausweitung zu erreichen, dürfen Südafrikaner für die Eröffnung der Konten sogar Zweigstellen und Bankautomaten konkurrierender Banken benutzen. Obwohl nach den Vorschriften des *Financial Intelligence Centre Act (FICA)* der Nachweis der Identität anhand des südafrikanischen Ausweises erbracht werden muss, wird in der Ausnahme 17 des FICA festgelegt, dass ein informeller Nachweis der Adresse für Erstkunden und für bestimmte Produkte genügt. Dieser Nachweis kann durch Ehepartner, Vermieter oder Arbeitgeber erbracht werden. In Fällen, in denen eine Person keinen Ausweis vorlegen kann, darf die Bank festlegen, ob sie ein „ähnliches Dokument“ akzeptiert.²² Für ein Konto im *mobile banking* wird quasi nur noch die Angabe des Namens und der Identifikationsnummer verlangt, die Finanzinstitutionen über andere Datenbanken dann abgleichen müssen. Erst wenn die Transaktionen über das Handy be-

¹⁶ Financial Action Task Force: Guidance on Capacity Building for Mutual Evaluation and Implementation of the FATF Standards within Low Capacity Countries. Paris 2008.

¹⁷ De Koker, L.: Money Laundering and Terror Financing Risk Management of Low Risk Financial Products and Services in South Africa. Report für FinMark Trust, Kapstadt 2008.

¹⁸ In Deutschland wird ein solches Konto „Girokonto für Jedermann“ genannt. Es unterliegt den gängigen Sorgfaltspflichten. Von Verbraucherverbänden wird kritisiert, dass dieses Konto aufgrund der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit nicht in ausreichendem Maße für einkommensschwache Menschen zugänglich ist.

¹⁹ European Commission: Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion. Brüssel 2008.

²⁰ Mzansi bedeutet „Süden“ und wird auch als Referenz für das Land Südafrika benutzt.

²¹ Dies basiert auf einer Studie von FinScope in Südafrika, deren Ergebnisse im Jahr 2008 veröffentlicht wurden, www.finscope.co.za/documents/2008/PR_SA07_Mzansi.pdf.

²² Rechtliche und administrative Grundlagen sind: Regulation 4 Money Laundering Control Regulations. Banks Act Circular 6/2006 sowie Circular 6/2007.

stimmte Limits übersteigen, muss der Kunde persönlich bei der Bank erscheinen.²³

Indien geht sogar noch einen Schritt weiter. Hier hat die *Reserve Bank of India* schon 2004 festgestellt, dass das Vorlegen von Identifikationsdokumenten und eine formale Verifikation von Adressen ganz Armen quasi unmöglich ist. Die Zentralbank erkennt daher in Abweichung zu den FATF-Bestimmungen nicht nur zwei, sondern drei Risikoklassen (niedrig, normal, hoch) an, darunter die niedrige *explizit* für Basisfinanzprodukte. Zum Beispiel dürfen Kunden einer Bank, die bereits KYC-identifiziert wurden und seit sechs Monaten Kunde der Bank sind, eine andere Person als Kunden vorschlagen. Von dieser Person muss es ein Foto geben und der Vorschlagende muss die Adresse der Person bestätigen. Gleichzeitig schreibt die Zentralbank, dass auch andere Beweise der Identität und des Wohnsitzes angenommen werden können, „solange dies zur Zufriedenheit der Bank ist.“²⁴

Auch in einem weiteren großen Schwellenland, in Brasilien, haben Geschäftsbanken ebenfalls das „Basiskonto“ entdeckt. Hier gelten für die Eröffnung dieser Konten ebenfalls vereinfachte KYC-Bestimmungen. Die Ausweitung der Dienstleistungen hat vor allem auch über eine Erweiterung der Stellen stattgefunden, die als sogenannte „Bank-Korrespondenten“ fungieren. Hierzu gehören Einzelhandelsgeschäfte, Postfilialen, Lotteriekioske oder Apotheken. Zwar wird auch hier vorgeschrieben, dass ein „amtlicher Ausweis“ von Kunden vorgelegt werden sollte, aber Banken können auch alternative Dokumente akzeptieren.²⁵

In Europa werden in Einzelfällen ebenfalls andere Dokumente als die der gängigen Praxis akzeptiert. In Großbritannien hat die Finanzmarkt-Aufsicht *Financial Supervisory Authority* klargestellt, dass in Fällen, in denen eine Person keinerlei amtliche Dokumente vorlegen kann, Briefe der lokalen Gemeinde oder einer „angemessenen Person“ akzeptiert werden können (zum Beispiel eines Lehrers oder Sozialarbeiters).

Generell ist festzuhalten: Basisfinanzdienstleistungen wie Kleinstkonten können Erstkunden an eine Bank binden und ermöglichen über das

Beobachten der Kontobewegungen eine Einschätzung des mit dem Kunden verbundenen Risikos. Dies eröffnet die Möglichkeit festzustellen, ob bestehende Finanzdienstleistungen ausgedehnt und weitere angeboten werden können. Sobald der Kunde sich wirtschaftlich stabilisiert hat und die Kontobewegungen Beschränkungen für das Basisprodukt übersteigen, sollte das normale KYC-Verfahren angewandt werden. Konten können auch gesperrt werden, falls der Kunde sich der Identifikation entziehen will. Im Normalfall aber würde er von der Kategorie eines „unterdurchschnittlichen Risikos“ in die eines „normalen Risikos“ aufrücken. Diese Dreiteilung ist im Augenblick jedoch nicht explizit in den Geldwäsche-Richtlinien der FATF anerkannt – als Signal an die Entwicklungs- und Schwellenländer sollte sie dort zukünftig verankert werden.

Ökonomische Aspekte der Identifikation

Das Monopol auf die Zertifizierung der Identität liegt in der Regel beim Staat. Wenn Banken ein Ausweisdokument anerkennen, handelt es sich dabei um die Akzeptanz einer Behauptung über die Person, welche diesen Ausweis vorlegt.

Der Staat dokumentiert im Ausweis Eigenschaften einer Person, welche diese Person beschreiben (Daten, Lichtbild oder biometrische Merkmale). Die Zentralbank oder eine andere zuständige Behörde setzt KYC-Bestimmungen fest. Banken haben einen gewissen Spielraum, diese auszunutzen und Risikoklassen zu definieren. Dies wird in Abhängigkeit von strategischen Erwägungen getan, zum Beispiel welche Marktsegmente durchdrungen werden sollen, wie fälschungssicher Dokumente sind und welche Gefahren der Geldwäsche bestehen. Die zuständige Regulierungsbehörde muss dabei verhindern, dass es zu einem „*race to the bottom*“ kommt, in welchem Banken sich bei den Sicherheitsstandards unterbieten, um Kunden zu gewinnen.

In vielen Entwicklungsländern müssen sich Banken gegen eine unpräzise Identifizierung absichern, denn Ausweisdokumente können veraltet oder gefälscht sein oder sind anderweitig problematisch. In Indonesien beispielsweise besitzen viele Menschen mehrere Personalausweise, da verschiedene regionale Behörden diese Dokumente ausstellen. Dies erschwert die eindeutige Identifizierung, da mit einer Person gegebenenfalls mehrere Identifikationsnummern verbunden sein können. In Kamerun hat wiederum die Einführung eines neuen Ausweises zu einem Ansturm von Personen geführt, die Neuankömmlinge

²³ CGAP: Notes on Regulation of Branchless Banking in South Africa. Washington, DC 2008.

²⁴ Reserve Bank of India: Master Circular – Know Your Customer (KYC norms) / Anti-Money Laundering (AML) Standards / Combating of Financing of Terrorism (CFT) / Obligations of Banks under PMLA. 2002.

²⁵ Resolution CMN 2025/1993 und CMN 3211/2004, siehe auch CGAP: Notes on Regulation of Branchless Banking in Brazil. Washington, DC 2008.

ge gestellt haben, darunter viele mit gefälschten Angaben.

Fehlt das Identifikationssystem oder ist es fehlerhaft, dann ist die Identifizierung von Personen aufwendiger. Nach ersten Schätzungen des DIW Berlin gibt es einen signifikanten Unterschied in der Anzahl der Dokumente, die für eine Konto-Eröffnung vorgelegt werden müssen: In Ländern ohne Identifikationssystem sind dies im Durchschnitt rund 3,4 Dokumente und in Ländern mit solchen Systemen nur 2,4.²⁶ Der Verwaltungsaufwand ist in Ländern ohne ID-System also höher und geht mit höheren Schwellen für den Zugang zu formalen Finanzdienstleistungen einher.

Ausweitung von Zertifizierungsstellen benötigt

In der Betrachtung von Wertschöpfungsketten in der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen ist die amtliche Datenaufnahme und -verarbeitung der Kundenidentifikation durch Finanzinstitutionen vorgelagert. Sie stellt somit einen externen (und öffentlich finanzierten) Input in die nachgelagerte Finanzdienstleistung dar. In vielen Entwicklungsländern ist genau dies der Flaschenhals. Vor allem in Flächenstaaten muss die ländliche Bevölkerung unter Umständen lange und beschwerliche Reisen auf sich nehmen, um zum entsprechenden Amt zu gelangen. Daher wird in manchen Entwicklungsländern mit mobilen Registrierungsstellen experimentiert. In Uganda werden über das Bankensystem biometrische Finanz-Identifikationskarten ausgegeben. Ähnliches wird im ländlichen Malawi eingeführt, um zu verhindern, dass sich Bauern mehrfach bei verschiedenen Institutionen verschulden.

In der ökonomischen Betrachtung stellen sich Fragen nach einer Umorganisation der Wertschöpfungsebenen, zum Beispiel durch Abkopplung des Identifikationsprozesses von der Finanzinstitution oder durch eine Vervielfachung von Zertifizierungsstellen. Eine Optimierung des Identifikationsprozesses könnte eine schnellere Ausdehnung des formalen Finanzsektors fördern. Gerade die Abkopplung von Zertifizierungsstellen wurde bereits für Internet-Dienste diskutiert.²⁷ Banken könnten dann lokal verankerte Korres-

pondenten als alternative Zertifizierungsstellen nutzen, darunter Ortsvorsteher, Lehrer, Ärzte oder Angehörige von Nicht-Regierungsorganisationen, welche die Identität von Personen prüfen. Die Verantwortung für die Korrespondenten könnte bei einer oder mehreren Banken gemeinschaftlich verankert werden.

In Deutschland werden Neukunden von Direktbanken über das Postident-Verfahren identifiziert, wobei Mitarbeiter der Deutschen Post AG die Legitimationsprüfung vornehmen. Diese ist damit von der Bank abgekoppelt und wird nicht mehr direkt von ihr durchgeführt. Auch rechtsverbindliche Unterschriften können auf diesem Wege geleistet werden. Unter Umständen wäre dies ein Beispiel zur Nachahmung für Entwicklungsländer. Eine solche Abkopplung kann kombiniert werden mit dem vermehrten Einsatz von Empfehlungssystemen für potentielle Kunden von Kleinstkonten. Gleichzeitig sollten lokale Strukturen besser genutzt werden, die in der Mikrofinanzierung bereits bestehen. So wäre die Zertifizierung von Gruppenidentitäten möglich, da in vielen Ländern Mikrofinanzinstitutionen ohnehin Gruppenkonten führen. Über die Verbindung mit Banken könnten diese Kunden in formale Finanzdienstleistungen emigrieren. Insgesamt gibt es bereits eine Reihe von neuen Verfahren, die zunehmend von Zentralbanken in den Entwicklungsländern propagiert werden, um der Realität in ihrem Finanzsektor Rechnung zu tragen.

Fazit

Die Kundenidentifikation stellt für arme Menschen eine entscheidende Hürde beim Zugang zu Finanzdienstleistungen dar, neben der Erreichbarkeit der Produkte und ihrer Erschwinglichkeit. Die FATF ist sich dieses Problems zwar zunehmend bewusst, hat hieraus aber noch nicht die nötigen Schlüsse gezogen. So steht eine Überarbeitung der Anti-Geldwäsche-Empfehlungen aus, um drei Risikokategorien festzulegen, eine davon insbesondere für Arme, welche die momentane Rechtsunsicherheit bei den Banken beseitigen könnte. Dies wäre als Signal wichtig und würde die bereits unternommenen Schritte zur Förderung eines breiten Zugangs zu Finanzdienstleistungen in den Entwicklungsländern unterstützen. Insgesamt müssen die Empfehlungen viel stärker an die Marktrealität der Entwicklungsländer angepasst werden. Die hier dargestellten Fallbeispiele zeigen, dass vor allem drei Dinge wichtig sind, um den Zugang zu Finanzdienstleistungen für Arme zu erweitern: Legitimation, Erschwinglichkeit und Erreichbar-

²⁶ Diese Schätzung basiert auf einer Datenbank mit 159 Ländern und Informationen über die Existenz von ID-Systemen. Für Länder der hohen Einkommensgruppe (OECD-Klassifikation) wird angenommen, dass amtliche Identifikationsbehelfe bestehen.

²⁷ Hunger, P.: Die (Kunden-)Identifikation von natürlichen Personen im Internet-Banking – Gedanken zu den „Mindeststandards für reine Internet-Banken und Effektenhändler zur Kontoeröffnung auf dem Korrespondenzweg und zur Kontoüberwachung“ der Eidgenössischen Bankkommission (EBK). JurPC Web-Dok. 198/2001, Abs. 1–25.

keit. Zum einen muss die Legitimationsprüfung für Basisfinanzprodukte abgesenkt werden. Dies sollte kurzfristig passieren, langfristig werden viele Länder amtliche Identifikationssysteme einführen. Ohne diese Anpassung, werden weite Kreise der Armen bis zur Einführung von Identifikationssystemen von Finanzdienstleistungen ausgeschlossen bleiben.

Neue Formen der Legitimitätsprüfung sollten auf internationaler Ebene explizit anerkannt werden. Eine reduzierte Sorgfaltspflicht löst allerdings nur einen Teil der Probleme. Darüber hinaus müssen preiswerte, auf die Nutzungsbedürfnisse der Armen abgestimmte Finanzdienstleistungen geschaffen werden. Dies könnte auch als Verpflichtung für Finanzinstitutionen festgeschrieben werden, da diese solche Produkte nur zögerlich einführen und Kunden über diese Angebote oftmals nur unzulänglich informieren.

Eine Betrachtung der Engpässe bei der Identifizierung in Entwicklungsländern zeigt zudem, dass es auch einer größeren Zahl von Zertifizierungsstellen bedarf, an denen potentielle Kunden identifiziert werden können. Dies ist ebenfalls wichtig für die Überbrückung geographischer Distanzen durch neue Technologien, wie im *mobile banking*. Vor allem aber sind Zertifizierungsstellen wichtig für die ländliche Bevölkerung, um Zugang zu Dienstleistungen zu erlangen. Eine „Politik der zunehmenden Identifizierung von Menschen“ muss allerdings immer in das gesellschaftliche Umfeld eingebettet werden, da es in autokratischen Staaten sogar von Vorteil sein kann, wenn *wenig* über Individuen bekannt ist. Insgesamt dürfte die Ausweitung von Finanzdienstleistungen in den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern eine positive Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum und auf die Bekämpfung der Armut haben.

JEL Classification:
K, G21, G28

Keywords:
Credit markets,
Regulation,
Identification

Ältere bleiben länger am Arbeitsmarkt

Deutschland hatte, wie viele andere europäische Staaten, zwischen 2000 und 2008 eine Zunahme des Arbeitskräfteangebotes zu verzeichnen. Getrieben wurde diese Entwicklung durch die weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung vornehmlich der Älteren. Besonders stark zugenommen hat die Erwerbsbeteiligung bei den über 64-Jährigen. Begleitet wurde diese Entwicklung durch eine – wenn auch nur leichte Zunahme des Teilzeitbeschäftigtenanteils und einer gesamtwirtschaftlichen Erhöhung des Anteils temporärer Beschäftigungsverhältnisse, wovon Ältere jedoch kaum betroffen waren.

Inwieweit sich die Rezession auf den Arbeitsmarkt und das künftige Arbeitskräfteangebot auswirkt, ist ungewiss. Einerseits hält der Druck an, länger im Erwerbsleben zu verbleiben, andererseits ist damit zu rechnen, dass mit zunehmend schlechter werdender wirtschaftlicher Lage sich die Älteren entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückziehen.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland war in den letzten Jahren durch einen deutlichen Anstieg des Arbeitskräfteangebotes geprägt. Die Zahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) im Alter ab 15 Jahre stieg zwischen 2000 und 2008 um 2,3 Millionen auf 41,7 Millionen.¹ Von dieser Zunahme entfiel mehr als ein Drittel (840 000) allein auf die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen. Im Jahr 2008 betrug die Zahl dieser älteren Erwerbspersonen 5,7 Millionen. Damit war jede siebente Erwerbsperson zwischen 55 und 64 Jahre alt.

Obwohl der Anstieg des Arbeitskräfteangebots insgesamt recht beachtlich ist, liegt er mit 5,7 Prozent unterhalb des EU-27-Durchschnitts von 6,9 Prozent. Noch dynamischer verlief die Entwicklung in den alten EU-Ländern (EU-15) mit 9,7 Prozent. Insgesamt ist die Zahl der Erwerbspersonen in der EU um 15,4 auf 240 Millionen gestiegen, die der älteren Erwerbspersonen um 7,5 auf fast 29 Millionen.²

Während der Zuwachs bei den 55- bis 64-jährigen Erwerbspersonen in Deutschland nur halb so hoch war wie im EU-Durchschnitt (18 statt 36 Prozent), zeigt sich bei den noch älteren ein anderes Bild. Hier liegt das Wachstum in Deutschland mit 77 Prozent merklich über dem EU-Durchschnitt (6 Prozent), aber auch über dem Durchschnitt der EU-15 (46 Prozent).

¹ Die Angaben in diesem Beitrag beziehen sich auf die Ergebnisse des EU Labour Force Survey, jeweils 2. Quartal, Eurostat: Labour Force Survey, Detailed Quarterly Results. Die Zahl der Erwerbslosen umfasst die Personen, die aktiv nach einer Beschäftigung suchen und innerhalb von zwei Wochen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen könnten (ILO-Definition). Die Erwerbslosen brauchen dabei nicht bei der Arbeitsagentur als arbeitslos registriert zu sein. Vgl. Janke, R., Riede, T., Sacher, M.: Die ILO-Arbeitsmarktstatistik des Statistischen Bundesamtes. Wiesbaden 2007.

² Die hier vorgestellten Ergebnisse sind im Rahmen des für die Europäische Kommission durchgeführten Projektes „Social Situation Observatory – Demography Report 2008“ erarbeitet worden. Der Bericht mit detaillierten Daten für die Länder der EU wird demnächst auf der Homepage der Kommission erscheinen.

Erika Schulz
eschulz@diw.de

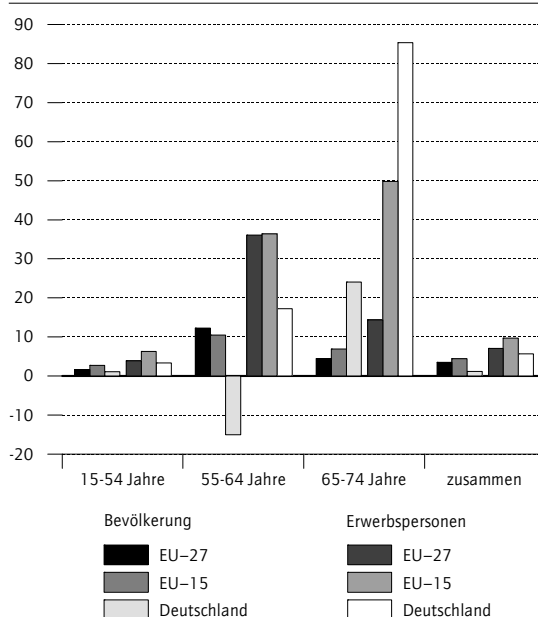
Die Zunahme des Arbeitskräfteangebotes hat zwei Komponenten. Einerseits kann sie auf der demographischen Entwicklung beruhen, indem mehr Personen in die höheren Erwerbsjahre vorrücken. Andererseits kann sie auf eine Veränderung des Erwerbsverhaltens zurückzuführen sein, das heißt darauf, dass mehr Personen aus einer bestimmten Altersgruppe erwerbstätig sein wollen oder müssen.

Die Bevölkerungsentwicklung verlief zwischen 2000 und 2008 in den Altersgruppen unterschiedlich und weist gravierende Unterschiede zur Entwicklung in der EU auf (Abbildung 1). Die Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 54 Jahren stieg in der EU um 1,6 Prozent, in Deutschland lediglich um 1,1 Prozent. In der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen war in der EU ein Zuwachs von etwa zwölf Prozent zu beobachten, in Deutschland hingegen verringerte sich Zahl der Älteren um gut 15 Prozent. Der Rückgang der 55- bis 64-jährigen Bevölkerung in Deutschland ist dadurch zu erklären, dass die Geburtsjahrgänge 1935–1945, die im Jahr 2000 die 55- bis 64-Jährigen stellten, stärker besetzt waren als die Nachkriegskohorten, die im Jahr 2008 die 55- bis 64-Jährigen dominierten (Geburtsjahrgänge 1943–1953). In der Altersgruppe der 65- bis 74-Jährigen übertraf hingegen der Zuwachs der Einwohner im Bundesgebiet mit 24 Prozent

Abbildung 1

Bevölkerung und Zahl der Erwerbspersonen in Europa 2008 nach Altersgruppen

Veränderung gegenüber 2000 in Prozent



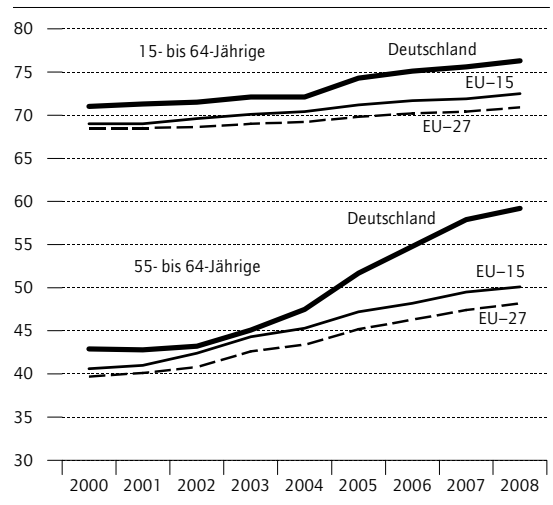
Quellen: EU Labour Force Survey;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Abbildung 2

Erwerbsquoten in Europa nach Altersgruppen

In Prozent



Quellen: EU Labour Force Survey;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

den in der EU mit vier Prozent bei weitem. In Deutschland fand also eine Verschiebung zu den höchsten Altersgruppen statt, während im EU-Durchschnitt eher eine Verschiebung zu den 55- bis 64-Jährigen erfolgte.

Kompensiert wurde die negative Bevölkerungsentwicklung bei den 55- bis 64-Jährigen in Deutschland durch einen Anstieg der Erwerbsbeteiligung, die doppelt so hoch ausfiel wie im EU-Durchschnitt (Abbildung 2). Angesichts der Erhöhung des regulären Renteneintrittsalters, des Auslaufens der Altersteilzeitregelungen sowie des restriktiveren Zugangs zu Erwerbsminderungsrenten sind mehr Personen im höheren Erwerbsalter aktiv am Arbeitsmarkt gewesen. Da bereits im Jahr 2000 Ältere in Deutschland stärker am Arbeitsmarkt aktiv waren als in der EU insgesamt, hat sich der Abstand in den Erwerbsquoten noch weiter vergrößert. Im Jahr 2008 betrug dieser elf Prozentpunkte (59,2 Prozent in Deutschland gegenüber 48,2 Prozent in der EU).

Dem Anstieg der Erwerbsquote Älterer liegt eine Erhöhung der Beschäftigungsquote³ zugrunde, die sogar etwas höher ausfiel als der Zuwachs bei der Erwerbsquote. 2008 lag sie bei 54 Prozent. Mit rund 46 Prozent liegt der EU-Durchschnitt noch unter der Zielmarke des Lissabon-Kriteriums: 50 Prozent Beschäftigungsquote der Älteren in allen EU-Staaten bis 2010.

³ Die Beschäftigungsquote, auch Erwerbstätigenquote genannt, gibt den Anteil der Erwerbstätigen (abhängige und selbständige) an der jeweiligen Bevölkerung wieder.

Stärkere Erwerbsbeteiligung der über 64-Jährigen ...

Im Jahr 2008 waren 560 000 Personen im Alter von 65 bis 74 Jahren aktiv, mit den über 74-Jährigen kommen noch weitere 60 000 hinzu. Getrieben wurde diese Entwicklung zwar auch durch den Anstieg der Zahl der Personen im höheren Alter; prozentual stärker war jedoch der Zuwachs bei der Erwerbsbeteiligung. So erhöhte sich die Erwerbsquote der 65- bis 69-Jährigen um 44 Prozent, die der 70- bis 74-Jährigen um 57 Prozent und die der noch älteren um elf Prozent. Während der Zuwachs jeweils höher ausfiel als im EU-Durchschnitt, lag Deutschland aufgrund der geringeren Erwerbsbeteiligung im Ausgangsjahr immer noch deutlich unter diesem Durchschnitt und auch unter dem der EU-15-Staaten. Dennoch hat insgesamt eine leichte Annäherung stattgefunden.

... und der Frauen

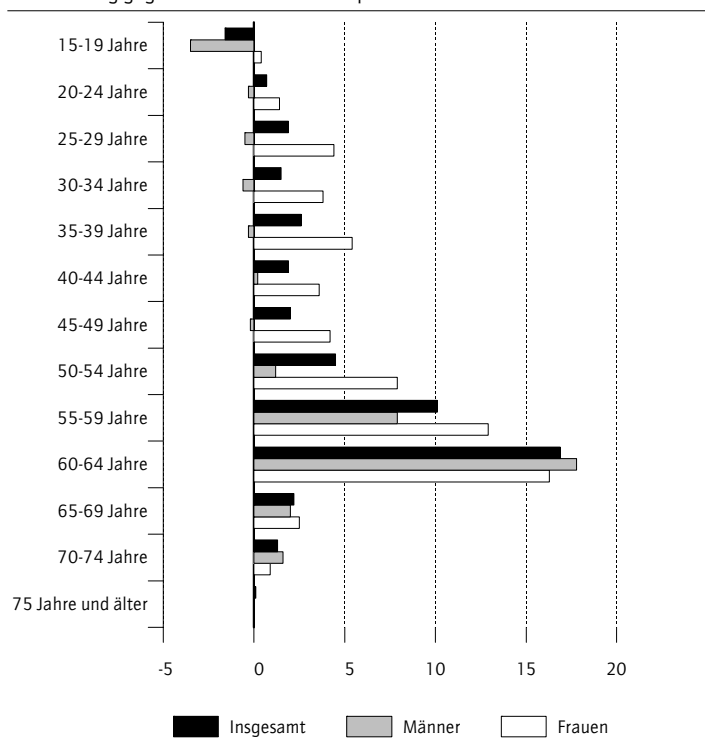
Die Erwerbsbeteiligung hat bei den Frauen stärker zugenommen als bei den Männern. In der Altersgruppe der 25- bis 59-Jährigen war der Unterschied beträchtlich (Abbildung 3). Dabei spielen auch Kohorteneffekte eine Rolle, dass heißt, das Nachrücken von Frauengenerationen, bei denen es eher selbstverständlich ist, auch beim Vorhandensein kleiner Kinder erwerbstätig zu sein und bis zum Erreichen der Altersgrenze zu bleiben, während bei den vorhergehenden Generationen oftmals die Erwerbstätigkeit für die Familienarbeit unterbrochen oder gar ganz aufgegeben wurde. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung der älteren Frauen ist somit auch Ausdruck einer sich generell gewandelten Einstellung zur außerhäuslichen Erwerbsarbeit.

Anteil gering qualifizierter Älterer geht zurück

Der Anstieg des Arbeitskräfteangebotes Älterer war begleitet von einer Zunahme des Anteils hoch Qualifizierter, wobei die Entwicklung im EU-Durchschnitt dynamischer verlief als in Deutschland.⁴ Als Folge davon hat sich die deutliche Diskrepanz im Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen gegenüber Deutschland etwas verringert. Dennoch weist Deutschland auch

Abbildung 3

Altersspezifische Erwerbsquoten in Deutschland 2008 Veränderung gegenüber 2000 in Prozentpunkten



Quellen: EU Labour Force Survey; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

2008 noch einen wesentlich geringeren Anteil niedrig qualifizierter älterer Erwerbspersonen auf (Abbildung 4). Besonders augenscheinlich ist der Unterschied bei den Männern, wo der Anteil der gering Qualifizierten in Deutschland nur ein Drittel desjenigen in der EU beträgt. Der Anteil Älterer mit einem Fachhochschul- oder Hochschulabschluss liegt deutlich höher. Die Differenz zum EU-Durchschnitt beträgt hier zehn Prozentpunkte.

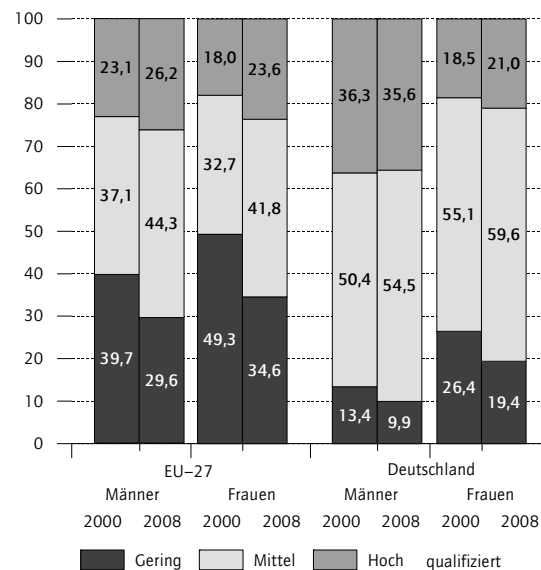
Stärker als bei den Erwerbspersonen insgesamt fallen in den Anteilen hoch Qualifizierter die Unterschiede zwischen Männern und Frauen aus, nämlich fast 36 gegenüber 21 Prozent. Damit sind die Unterschiede zur EU insgesamt bei den Anteilen hoch qualifizierter weiblicher Erwerbspersonen gering. Da die Entwicklung in der EU dynamischer verlief als in Deutschland, blieb der Anteil der hoch Qualifizierten an den weiblichen Erwerbspersonen sogar etwas hinter der EU zurück.

⁴ Im EU Labour Force Survey werden die Bildungsniveaus wie folgt klassifiziert: Gering qualifiziert: ISCED Level 0–2 (Volksschule, Hauptschule), mittlere Qualifikation: ISCED Level 3–4 (Sekundarstufe II, Berufsausbildung, Fachoberschule), höhere Qualifikation: ISCED Level 5–6 (Fachhochschule, Hochschule, Universität, Promotion, Habilitation).

Abbildung 4

Ältere Erwerbspersonen¹ nach dem Qualifikationsniveau 2000 und 2008

In Prozent

¹ Im Alter von 55 bis 64 JahreQuellen: EU Labour Force Survey;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Kaum Zunahme des Anteils Teilzeitbeschäftigter unter den Älteren

Die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern zeigen, dass eine starke Erwerbsbeteiligung Älterer oftmals mit einem hohen Anteil Teilzeitbeschäftigter einhergeht. Dies gilt vor allem für die EU-15-Staaten. Eine besondere Stellung nehmen hier die Niederlande ein, die generell der Spitzenreiter bei der Teilzeitbeschäftigung ist mit einer Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen von rund 55 Prozent, wobei rund die Hälfte Teil-

zeit beschäftigt ist (29 Prozent der Männer und 82 Prozent der Frauen). Dies deutet darauf hin, dass ein längeres Verbleiben am Arbeitsmarkt durch Teilzeitbeschäftigung begünstigt werden könnte. Es stellt sich also die Frage, inwieweit der Anstieg der Erwerbsquote Älterer in Deutschland von einer Zunahme des Anteils der Teilzeitbeschäftigten begleitet wurde.

Teilzeitbeschäftigung ist in Deutschland allgemein weiter verbreitet als in der EU. Ein Viertel der Beschäftigten arbeitete in Deutschland im Jahr 2008 Teilzeit (Tabelle 1). Während in der EU der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in den jungen Altersjahren (15–24) am höchsten ist, steigt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in Deutschland mit dem Alter an und erreicht bei den 55- bis 64-Jährigen einen Anteil von 28 Prozent.

Zwischen 2000 und 2008 hat sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in allen Altersgruppen erhöht. Der Anstieg war jedoch in den jungen Altersjahren wesentlich stärker ausgeprägt als bei den älteren Beschäftigten. Während bei den Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren sowohl die Zahl der Vollzeit- als auch der Teilzeitbeschäftigten zunahm – und zwar wesentlich stärker als in der Gesamtwirtschaft –, ist die Zahl der Vollzeitbeschäftigten in den anderen Altersjahren zurückgegangen (Tabelle 2). Festzuhalten bleibt, dass die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Älteren zwar durch eine Steigerung des Teilzeitbeschäftigtenanteils begleitet war, dieser jedoch gering ausfiel.⁵

Befristete Tätigkeiten für Ältere ohne Bedeutung

Die weit überdurchschnittliche Beschäftigungszunahme der Älteren in Deutschland könnte ebenfalls durch einen Anstieg des Anteils zeitlich befristeter Arbeitsverträge begünstigt worden sein. Insgesamt beträgt der Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland fast 15 Prozent ähnlich wie im EU-Durchschnitt (Tabelle 3). Befristete Beschäftigung ist jedoch unter den Älteren wesentlich weniger verbreitet (fünf Prozent) als unter den jüngeren Erwerbstätigen (55 Prozent). Auch hat sich der Anteil der befristeten Verträge bei den älteren Erwerbstätigen zwischen 2000 und 2008 kaum verändert,

⁵ Die Zahl der geringfügig Entlohnerten im Alter von 55 bis 64 Jahren hat sich zwischen Juni 2000 und Juni 2008 leicht verringert, von 800 000 auf 780 000. Mit diesen Zahlen kann die Vermutung, dass gerade im Alter auch Hinzuverdienste und geringfügige Beschäftigung zum Anstieg der Erwerbsbeteiligung beigetragen haben, nicht erhärtet werden. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigtenstatistik, Geringfügig entlohnte Beschäftigte in Deutschland. 2009.

Tabelle 1

Teilzeitbeschäftigung nach Altersgruppen 2008

| | Deutschland | | | EU-27 | | |
|---|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| | Männer | Frauen | Insgesamt | Männer | Frauen | Insgesamt |
| Anteile in Prozent | | | | | | |
| 15–24 Jahre | 18,0 | 26,1 | 21,9 | 19,9 | 34,6 | 26,6 |
| 25–49 Jahre | 7,3 | 46,3 | 25,2 | 4,8 | 28,9 | 15,7 |
| 55–64 Jahre | 9,6 | 52,4 | 28,2 | 10,6 | 38,2 | 22,1 |
| zusammen | 8,7 | 45,3 | 25,5 | 7,1 | 30,7 | 17,7 |
| Veränderung gegenüber 2000 in Prozentpunkten | | | | | | |
| 15–24 Jahre | 9,5 | 10,1 | 9,9 | 4,2 | 7,2 | 5,6 |
| 25–49 Jahre | 3,6 | 7,0 | 5,7 | 0,9 | 1,3 | 1,4 |
| 55–64 Jahre | 2,9 | 4,1 | 5,5 | 0,5 | –1,4 | 0,6 |
| zusammen | 4,2 | 7,6 | 6,4 | 1,2 | 2,0 | 1,9 |

Quellen: Eurostat, EU Labour Force Survey, jeweils 2. Quartal;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

während der bereits hohe Anteil bei den 15- bis 24-Jährigen noch um drei Prozentpunkte gestiegen ist. Die Anteile befristeter Beschäftigung unterscheiden sich dabei kaum zwischen Männern und Frauen.

Da der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse schnell mit dem Alter abnimmt und von den Personen im mittleren Erwerbsalter nur noch etwa jeder Zehnte eine befristete Beschäftigung ausübt, liegt die Vermutung nahe, dass befristete Arbeitsverhältnisse in den jungen Altersjahren vornehmlich in der Ausbildungsphase auftreten. Bei der Frage nach den Gründen für eine befristete Beschäftigung wird von den jungen Erwerbspersonen in Deutschland nur zu neun Prozent angegeben, dass sie keinen anderen Job finden konnten und somit ungewollt befristet beschäftigt sind. Rund 83 Prozent jedoch befanden sich noch in Ausbildung.⁶ Im EU-Durchschnitt sind hingegen über ein Drittel der jungen Erwerbstätigen unfreiwillig in befristeter Beschäftigung.

Obwohl bei den älteren Erwerbstätigen der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse gering ist, sind vier von fünf ungewollt. Zwischen 2000 und 2008 hat sich der Anteil derjenigen, die unfreiwillig einer befristeten Beschäftigung nachgehen um zehn Prozentpunkte erhöht (von 73 auf 83 Prozent).

Nicht nur die Gründe für eine befristete Beschäftigung unterscheiden sich deutlich zwischen den jungen und älteren Erwerbstätigen, auch die dem Vertrag zugrunde liegende Zeit der Befristung ist unterschiedlich. Erwerbstätige zwischen 15 und 24 Jahren haben zu rund der Hälfte eine Befristung zwischen zwei und drei Jahren, bei den älteren Erwerbstätigen ist die Befristung zu mehr als 50 Prozent auf höchstens ein Jahr ausgelegt.

Festzuhalten bleibt, dass die Erhöhung der Beschäftigung Älterer nicht durch eine überdurchschnittliche Zunahme befristeter Tätigkeiten begleitet war und diese im Alter zwar meist unfreiwillig ist, aber keine größere Bedeutung hat.

Fazit und Schlussfolgerungen

Sowohl in Deutschland als auch in der EU insgesamt hat das Arbeitskräfteangebot zwischen 2000 und 2008 zugenommen. Getragen wurde diese Entwicklung vornehmlich durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer und von

Tabelle 2

Veränderung der Beschäftigung 2008 gegenüber 2000 nach Altersgruppen

In Prozent

| | Deutschland | | | EU-27 | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Männer | Frauen | Insgesamt | Männer | Frauen | Insgesamt |
| Erwerbstätige insgesamt | | | | | | |
| 15–24 Jahre | 5,2 | 4,1 | 6,5 | –0,5 | 0,1 | –1,1 |
| 25–49 Jahre | –0,8 | –3,5 | 2,6 | 6,4 | 3,7 | 9,7 |
| 55–64 Jahre | 22,5 | 12,6 | 38,3 | 39,6 | 31,9 | 51,8 |
| zusammen | 5,2 | 1,6 | 9,9 | 9,9 | 7,1 | 13,6 |
| Vollzeitbeschäftigte | | | | | | |
| 15–24 Jahre | –6,6 | –6,7 | –6,4 | –6,1 | –3,5 | –9,7 |
| 25–49 Jahre | –7,8 | –7,1 | –9,3 | 7,0 | 5,2 | 10,2 |
| 55–64 Jahre | 13,9 | 9,2 | 27,4 | 40,9 | 33,9 | 57,6 |
| zusammen | –3,1 | –2,9 | –3,5 | 9,8 | 8,0 | 12,8 |
| Teilzeitbeschäftigte | | | | | | |
| 15–24 Jahre | 91,9 | 120,9 | 74,4 | 27,5 | 29,1 | 26,5 |
| 25–49 Jahre | 28,3 | 88,5 | 21,1 | 19,1 | 28,2 | 17,5 |
| 55–64 Jahre | 51,9 | 60,8 | 50,0 | 46,5 | 41,7 | 48,5 |
| zusammen | 40,7 | 96,7 | 32,1 | 25,3 | 30,9 | 23,8 |

Quellen: Eurostat, EU Labour Force Survey, jeweils 2. Quartal;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Tabelle 3

Befristete Beschäftigung nach Altersgruppen 2008

Anteile in Prozent

| | Deutschland | | | EU-27 | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Männer | Frauen | Insgesamt | Männer | Frauen | Insgesamt |
| 15–24 Jahre | 55,3 | 55,7 | 54,9 | 39,4 | 38,5 | 40,4 |
| 25–49 Jahre | 10,5 | 10,2 | 10,9 | 12,3 | 11,3 | 13,4 |
| 55–64 Jahre | 4,7 | 5,1 | 4,3 | 6,9 | 6,5 | 7,3 |
| zusammen | 14,7 | 14,4 | 14,9 | 14,1 | 13,3 | 15,1 |
| Befristet Beschäftigte, die keinen anderen Job finden konnten¹ | | | | | | |
| 15–24 Jahre | 9,0 | 8,4 | 9,8 | 37,1 | 36,4 | 37,9 |
| 25–49 Jahre | 47,2 | 46,0 | 48,5 | 72,1 | 71,7 | 72,4 |
| 55–64 Jahre | 80,4 | 82,9 | 77,1 | 63,8 | 67,4 | 59,9 |
| zusammen | 26,7 | 25,6 | 28,1 | 60,2 | 59,2 | 61,3 |

¹ Bezogen auf befristet Beschäftigte 2007.

Quellen: EU Labour Force Survey, 2. Quartal 2008 und jährliche Ergebnisse für 2007; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Frauen in den mittleren Altersjahren. Besonders dynamisch war in Deutschland die Entwicklung bei den über 64-Jährigen. In dieser Altersgruppe hat sowohl die Zahl der Personen als auch die Erwerbsbeteiligung zugenommen. 2008 waren in Deutschland insgesamt 6,3 Millionen Personen im Alter von 55 Jahren und älter aktiv am Arbeitsmarkt, darunter 620 000 Personen im Rentenalter, und es ist damit zu rechnen, dass dieser Trend anhält.

Begleitet wurde die Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes durch eine Veränderung in der Arbeitszeit-Struktur. Während die Vollzeitbe-

⁶ Siehe EU Labour Force Survey: Detailed Annual Data. Und Eurostat: Men and Women Employed in Fixed-term Contracts Involuntarily. Statistics in Focus, no. 98/2007.

schäftigtenzahl bei den unter 55-Jährigen zurückging und allein die Teilzeitbeschäftigung stieg, erhöhten sich bei den Älteren sowohl die Zahl der Vollzeit- als auch der Teilzeiterwerbstätigen. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten stieg auch bei den Älteren.

Der Anteil befristeter Beschäftigungen nahm hingegen bei den älteren Erwerbstätigen nur unwesentlich zu. Generell sind befristete Arbeitsverträge eher ein Phänomen der jüngeren Erwerbstätigen und spielen mit einem Anteil von fünf Prozent bei älteren Erwerbstätigen eine untergeordnete Rolle. Sie sind jedoch zum Großteil ungewollt und weisen eine vergleichsweise kurze Laufzeit auf.

Inwieweit die in den letzten Jahren beobachtete Zunahme der Erwerbsbeteiligung Älterer

anhält, hängt sicherlich auch von der weiteren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ab. Auch wenn aufgrund der Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und der Ende 2009 auslaufenden Altersteilzeitförderung der Druck auf die älteren Erwerbstätigen anhält, länger im Erwerbsleben zu verbleiben, könnten auch sie von Entlassungen bedroht sein. Da der Arbeitsmarkt auf einen wirtschaftlichen Abschwung zeitverzögert reagiert – zumal zur Überbrückung Kurzarbeit staatlich gefördert wird – können die Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot und das Erwerbsverhalten zur Zeit nicht abgeschätzt werden. Bleibt der Erwerbswunsch unverändert, könnte ein Anstieg ungewollter Erwerbslosigkeit die Folge sein. Es könnten sich jedoch auch Personen entmutigt vom Arbeitsmarkt zurückziehen, wodurch die statistisch gemessene Erwerbsquote sinken würde.

JEL Classification:
J21, G28

Keywords:
Activity rates,
Part-time work,
Temporary employment

Pascal Billand, Christophe Bravard, Subhadip Chakrabarti, Sudipta Sarangi

Corporate Espionage

We consider a multimarket framework where a set of firms compete on two interrelated oligopolistic markets. Prior to competing in these markets, firms can spy on others in order to increase the quality of their product. We characterize the equilibrium espionage networks and networks that maximize social welfare under the most interesting scenario of diseconomies of scope. We find that in some situations firms may refrain from spying even if it is costless. Moreover, even though spying leads to increased product quality, there exist situations where it is detrimental to both consumer welfare and social welfare.

Discussion Paper Nr. 854

Januar 2009

Nadja Dwenger, Viktor Steiner

Financial Leverage and Corporate Taxation: Evidence from German Corporate Tax Return Data

We estimate the impact of effective profit taxation on the financial leverage of corporations on the basis of a pseudo-panel constructed from corporate tax return micro data for the period 1998–2001, a period which saw the introduction of a major corporate tax reform in Germany. The financial leverage is measured by the ratio of long-term debt to total capital. Endogeneity of the effective corporate tax rate is controlled for by an instrumental variable approach. Our instrument for the observed effective tax rate is the counterfactual tax rate a corporation would face in a particular period had there be no endogenous change of its financial structure. This counterfactual is obtained from a detailed microsimulation model of the corporate sector based on tax return micro data. We find a statistically significant and relatively large positive effect of the tax rate on corporate leverage: on average, an increase of the tax rate by 10 percent would increase the financial leverage by about 5 percent. We also find that the debt ratio is less responsive for small corporations and for corporations that benefit from various other forms of tax shields, in particular depreciation allowances and tax loss carry-forward. However, tax effects do not seem to depend on risk, although the level of economic risk does affect corporate leverage.

Discussion Paper Nr. 855

Januar 2009

Marco Caliendo, Alexander S. Kritikos

Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose: Chancen und Risiken

Support schemes for unemployed persons aiming to become self-employed have been recently reformed several times. In 2003, the "start-up-subsidy" (Existenzgründungszuschuss) was added to the existing "bridging-allowance" (Überbrückungsgeld) and the two programs together led to a strong increase in the number of supported start-ups. In 2006 both instruments were merged to the "start-up allowance" (Gründungszuschuss). Since the bridging allowance has been evaluated as effective and efficient and the start-up-subsidy reached new target groups, the latest reform shows several short-comings. First of all, an end of the start-up boom is to be expected with the newly attracted target groups not being reached anymore. Secondly, the design of the "start-up allowance" is suboptimal, where efficiency losses can be expected if participants aim at maximizing social transfers. First empirical evidence from data of 2007 supports most of these expectations.

Discussion Paper Nr. 856

Februar 2009

Claudia Kemfert, Hans Kremers

The Cost of Climate Change to the German Fruit Vegetation Sector

This paper applies the concept of damage coefficients introduced in Houba and Kremers (2008) to provide an estimate of the cost of climate change – in particular the cost of changes in mean regional temperature and precipitation – to the fruit vegetation sector. We concentrate on the production of apples in the German 'Alte Land' region. The estimated cost of climate change on apple-growing in the 'Alte Land' is dependent on the assumptions regarding developments in the rentability of land not related to climate change in the fruit sector.

Discussion Paper Nr. 857

Februar 2009

Michael Artis, Christian Dreger, Konstantin A. Kholodilin

Common and Spatial Drivers in Regional Business Cycles

We examine real business cycle convergence for 41 euro area regions and 48 US states. Results obtained by a panel model with spatial correlation indicate that the relevance of common business cycle factors is rather stable over the past two decades in the euro area and the US. Ongoing business cycle convergence often detected in a country data is not confirmed at the regional level. The degree of synchronization across the euro area is similar to that to be found for the US states. Thus, the lack of convergence does not seem to be an impediment to a common monetary policy.

Discussion Paper Nr. 859

Februar 2009

Christian Dreger, Jürgen Wolters

Liquidity and Asset Prices: How Strong Are the Linkages?

The appropriate design of monetary policy in integrated financial markets is one of the most challenging areas for central banks. One hot topic is whether the rise in liquidity in recent years has contributed to the formation of price bubbles in asset markets. If strong linkages exist, the inclusion of asset prices in the monetary policy rule can eventually limit speculative runs and negative effects on the real economy in the future. We explore the impacts of liquidity shocks on real share and house prices and the influence of wealth prices on liquidity. VAR models are specified for the US and the euro area. To control for international spillovers, global VARs are also considered. Differences in the results can provide a measure on the impact of financial market integration. The specifications point to some impact of liquidity shocks on house prices, while asset prices are not affected.

Discussion Paper Nr. 860

Februar 2009

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/26927.html).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (www.diw.de/english/products/publications/discussion_papers/27539.html).

Die Themen des nächsten Wochenberichts:
Bad Banks: Ein Modell für Deutschland
Prognosen: Information oder Beruhigung?

Veranstaltungen des DIW Berlin

DIW Berlin | Invitation Berlin Lunchtime Meeting | 25 March

DIW Berlin, IZA Bonn, OECD Berlin Centre,
The Anglo-German Foundation Berlin/London,
CEPR London are pleased to invite you to the next
Berlin Lunchtime Meeting

Jeffrey Owens

Director of the OECD Centre for Tax Policy and Administration

Beyond the Crisis – Building a Sustainable International Tax Environment

Comment: Chrik Poortman, Director of Global Programmes at Transparency International

Wednesday, 25 March 2009, 12 to 2 pm

DIW Berlin, Mohrenstr. 58, 10117 Berlin
Schumpeter Hall, First Floor

The recent Lichtenstein scandal and insufficient transparency in offshore financial centres have highlighted the problem of tax evasion and tax fraud. The issue figures prominently on the G8 and G20 agenda and there is growing consensus that the implementation and enforcement of existing standards is insufficient.

For many years the OECD has served as a forum to establish a common ground for the prevention and prosecution of cross-border tax evasion and tax fraud. It develop a common standard for the exchange of information on tax matters and it is monitoring the implementation of this standard at a global scale.

Jeffrey Owens will present the OECD's work on improving transparency and exchange of information and will set out elements of an international framework on how the problem can best be tackled. He will position these efforts in the broader context of OECD initiatives to promote a stronger, cleaner and fairer global economy. Chrik Poortman will comment from the perspective of an international NGO.

Jeffrey Owens is Director of the OECD's Centre for Tax Policy and Administration and an internationally respected expert in public finance. He has made numerous contributions to professional journals, has published a number of books on public finance, has taught at Cambridge, the American University of Paris and was a visiting fellow at Bocconi University in Italy and Queen Mary's College in London. He holds a PhD from Cambridge University.

Chrik Poortman is Director of Global Programmes at Transparency International (TI). He has 35 years of professional and managerial experience including a wide range of positions within the World Bank. He began his career in 1972 as an economist at the Ministry of Finance and Planning in Swaziland, under the auspices of the United Nations Development Programme. Chrik Poortman holds a Master degree in Development and Macroeconomics, and a Bachelor's Degree in Macroeconomic Theory and Business Economics from the University of Groningen, Netherlands.

Registration is required. Please send an email to:
events@diw.de. We look forward to your participation.

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01 805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.

Schlüssler 2008



Wachstum der Weltwirtschaft durch Konjunkturpakete?

von Christian Dreger*

Die wichtigsten Industrieländer befinden sich tief in der Rezession. Um sich gegen die Krise zu stemmen, werden weltweit Konjunkturpakete auf den Weg gebracht, die unter anderem aus Steuererleichterungen und Investitionen in die Infrastruktur bestehen. Zuletzt wurde zum Beispiel ein Programm von rund 780 Milliarden US-Dollar in den USA aufgelegt. Reichen diese Maßnahmen aus, um die Weltwirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen?

Das kommt entscheidend auf die Höhe des Multiplikators an, der die Reaktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf einen fiskalischen Impuls angibt. Ein Multiplikator von eins impliziert beispielsweise, dass zusätzliche öffentliche Investitionen vollständig realisierbar sind, ohne gleichzeitig private Nachfrage zu verdrängen. Steuerensenkungen werden zur Gänze genutzt, um neue Käufe zu tätigen. Im Ausmaß der staatlichen Konjunkturpakete werden also neue Güter und Dienstleistungen produziert. Das passiert, weil in der Rezession Kapazitäten brachliegen, die nun ohne Probleme eingesetzt werden können. Ein Multiplikator kleiner als eins bedeutet hingegen, dass die Produktion um weniger als den anfänglichen Impuls ausgedehnt wird, etwa weil Preiseffekte auftreten oder private Aktivität in nennenswertem Umfang zurückgefahren wird. Bei einem Multiplikator von null wäre von den Konjunkturpaketen überhaupt keine stimulierende Wirkung zu erwarten. In diesem Fall würde die private Nachfrage im Umfang des Impulses reduziert.

Empirische Schätzungen zur Stärke des Multiplikators zeigen erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und Zeiträumen. Dabei spielt auch eine Rolle, ob die Programme auf Steuererleichterungen oder öffentliche Investitionen setzen. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die Effekte in der aktuellen Situation weder hoch noch lang anhaltend sein dürften. So konnten zum Beispiel die Steuerrückerstattungen in den USA letzten Sommer nur ein Strohfeuer entfachen, das bereits nach einem Quartal abgebrannt war. Die Senkung der Mehrwertsteuer in Großbritannien hat nicht wie erhofft den privaten Konsum angekurbelt. Dies liegt auch daran, dass der konjunkturelle Einbruch von einem instabilen Ausgangspunkt erfolgt ist. So waren die Sparquoten in den angelsächsischen Ländern seit mehreren Jahren nahe null oder sogar negativ. Dies hat zu den Ungleichgewichten in der Weltwirtschaft beigetragen. Ihre Reduzierung vor allem durch einen längerfristigen Anstieg der Sparquote in den USA hemmt die Durchschlagkraft der Konjunkturprogramme.

Obwohl im weiteren Verlauf eine leichte Erholung der Weltwirtschaft einsetzen sollte, wird die Entwicklung verhalten bleiben, zumal eine Reihe struktureller Krisen noch lange nicht überwunden sind. Um so wichtiger ist es, durch forcierte Integration der Märkte den längerfristigen Wachstumspfad zu stärken. Aus europäischer Sicht kann sich anbieten, einige mittel- und osteuropäische Länder rascher in die Währungsunion aufzunehmen. Dies fördert die Entwicklung in den jeweiligen Staaten und somit ein Hauptabsatzgebiet für westeuropäische Exporte.

* Dr. habil. Christian Dreger leitet die Abteilung Konjunktur am DIW Berlin.