

Wochenbericht

Technologieoffene Förderung – Zentrale Stütze der Industrieforschung in Ostdeutschland

Seite 2

In Ostdeutschland ist die forschungsintensive Industrie ein Motor des Aufholprozesses. Geforscht wird dort aber noch relativ wenig, vorwiegend in kleinen und mittleren Unternehmen. Positive Impulse für Forschung und Innovation kommen dabei vor allem von staatlichen Förderprogrammen.

Von Heike Belitz, Alexander Eickelpasch, Anna Lejpras

„Industrieforschung in Ostdeutschland: Leistungsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen haben zugenommen“

Seite 11

Sechs Fragen an Alexander Eickelpasch

Zinsspreads auf europäische Anleihen: Finanzmärkte verstärken Druck zu mehr Haushaltsdisziplin

Seite 12

Die Zinsunterschiede innerhalb der Währungsunion sind seit der Finanzkrise steil angestiegen. Finanzmärkte unterscheiden wieder zwischen hoch- und niedrig verschuldeten Ländern und preisen eine Prämie für das Ausfallrisiko bei der Zinssetzung ein. Damit übernehmen sie eine wichtige Funktion, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt als „zahnloser Tiger“ bisher nicht erfüllen konnte.

Von Kerstin Bernoth und Burcu Erdogan

Stuttgart 21: Mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?

Seite 19

In Deutschland ist eine neue Debatte über die politische Durchsetzbarkeit von Großprojekten entbrannt. Tatsächlich zeigt das Beispiel von Stuttgart 21, dass die bisherigen Verfahren an ihre Grenzen stoßen – die Zeit der Basta-Politik scheint vorbei. Können Instrumente der direkten Demokratie sicherstellen, bessere, weil belastbarere Entscheidungen zu treffen?

Von Justina A.V. Fischer

Wunschzettel selbsternannter Politiker

Seite 28

Kommentar von Gert G. Wagner

Technologieoffene Förderung – Zentrale Stütze der Industrieforschung in Ostdeutschland

Heike Belitz
hbelitz@diw.de

Alexander Eickelpasch
aeickelpasch@diw.de

Anna Lejpras
alejpras@diw.de

Die Industrieforschung findet in Ostdeutschland überwiegend in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen statt, während sie in Westdeutschland vor allem von Großunternehmen betrieben wird. Bund und Länder unterstützen die ostdeutsche Industrieforschung im Rahmen ihrer technologieoffenen Förderprogramme mit etwa einer halben Milliarde jährlich. Dieser Förderansatz, der ein breites Spektrum von Produkt- und Prozessinnovationen vorwiegend über Projektzuschüsse unterstützt, hat sich im Großen und Ganzen bewährt. Die geförderten industriellen KMU sind gewachsen, sie haben neue Märkte erschlossen sowie ihre Produktivität und Ertragslage verbessert. Das ist das Ergebnis einer Studie, die das DIW Berlin für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie durchgeführt hat.

Um die Chancen für das Wachstum der ostdeutschen Unternehmen zu erhöhen, sollten Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Innovation auch künftig mit hoher Priorität gefördert werden. Dazu muss der Bund, der seine technologieoffene Forschungsförderung für KMU zunehmend auf Westdeutschland ausgedehnt hat, weiterhin Präferenzen für Ostdeutschland vorsehen.

Deutschland behauptet sich im internationalen Wettbewerb vor allem über eine leistungsfähige, innovative und forschungsintensive Industrie.¹ Ostdeutschland wird nur dann seinen wirtschaftlichen Aufholprozess beschleunigen, wenn auch dort die Industrie wächst und ihre Forschungsintensität zunimmt. Einen wichtigen Beitrag dazu soll die technologieoffene Förderung der Industrieforschung durch den Bund und die Länder leisten. Inwieweit dies im Zeitraum von 2000 bis 2008 gelungen ist, hat das DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) untersucht.² Dabei wurden die Wirkungen der Programme auf die geförderten Unternehmen untersucht und ihre Bedeutung für die Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland bewertet. Auf dieser Basis wurden Vorschläge für die künftige technologieoffene Förderung des Bundes in Ostdeutschland erarbeitet.

Ostdeutsche Industrie: Motor des Aufholprozesses, aber strukturelle Defizite bleiben

Die ostdeutsche Industrie hat im Zeitraum von 2000 bis 2008 wesentlich zum Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft beigetragen. Die Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) ist preisbereinigt um 45 Pro-

¹ Vgl. Belitz, H., Gornig, M., Schiersch, A.: Deutsche Industrie durch forschungsintensive Güter erfolgreich. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 9, 2010, 2–10.

² Vgl. Eickelpasch, A., Belitz, H., Lejpras, A., Berteit, H., Toepel, K., Walter, G.: Bedeutung von FuE für die Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland und Wirkungen der technologieoffenen Programme zur Förderung der Industrieforschung. Gutachten im Auftrag des BMWi, erschienen als Politikberatung kompakt Nr. 58/10, Berlin 2010. Dabei hat das DIW Berlin an die Vorgängerstudie aus dem Jahr 2001 angeknüpft. Vgl. Belitz, H., Berteit, H., Fleischer, F., Stephan, A.: Wirksamkeit der Programme zur Förderung von Forschung, Technologie und Innovation für die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft, Gutachten des DIW Berlin in Kooperation mit der SÖSTRA GmbH Berlin im Auftrag des BMWi, Berlin 2001.

zent gewachsen, ihr Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 14,5 Prozent auf 18,0 Prozent gestiegen. In Westdeutschland blieb der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Produktion bei 24,5 Prozent (Tabelle 1). Die Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigenstunde) der ostdeutschen Industrie erreichte im Jahr 2008 fast 77 Prozent des Westniveaus; 2000 waren es erst knapp 66 Prozent.

Der Anteil der forschungsintensiven Industriezweige an der Wertschöpfung ist in Ostdeutschland von 6,8 Prozent im Jahr 2000 auf 10,0 Prozent im Jahr 2007 gestiegen. Zu den forschungsintensiven Zweigen zählen die chemische Industrie, die Herstellung von Elektrogeräten, der Maschinenbau, der Fahrzeugbau, der Bau von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten, die Rundfunk- und Nachrichtentechnik und die Medizin-, Messtechnik und Optik. Damit hat sich der Abstand zu Westdeutschland, wo der entsprechende Anteil im Jahr 2000 14,9 Prozent und im Jahr 2007 16,5 Prozent betrug, verringert. Positiv zu werten ist auch, dass der Anteil der forschungsintensiven Industrie Ostdeutschlands im internationalen Vergleich hoch ist. In den 14 „alten“ EU-Mitgliedsländern ohne Deutschland belief sich der Anteil 2007 auf 6,8 Prozent und in den USA auf 7,2 Prozent (Abbildung 1). Eine Annäherung an die westdeutsche Industrie ist auch bei der Exportorientierung festzustellen. Im Zeitraum von 2000 bis 2008 stieg die Exportquote in Ostdeutschland³ von 36 Prozent auf 45 Prozent und in Westdeutschland⁴ von 52 Prozent auf 57 Prozent.

Trotz dieser positiven Entwicklung ist die ostdeutsche Industrie immer noch kleiner als die westdeutsche: Im Jahr 2008 war der Industriebesatz in Ostdeutschland mit 64 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner noch deutlich kleiner als der westdeutsche mit knapp 100 Erwerbstätigen. Hinzu kommen weitere strukturell bedingte Defizite: Die Arbeitsproduktivität der ostdeutschen Industrie ist immer noch geringer als die der westdeutschen Industrie, der Anteil der forschungsintensiven Branchen ist kleiner, die Industrieunternehmen sind stärker fertigungsorientiert und sind weniger im Export tätig. Alle diese Nachteile hängen vor allem mit der kleinbetrieblichen Unternehmensstruktur zusammen. Im Jahr 2008 waren in Ostdeutschland 63 Prozent der Industriebeschäftigten in Betrieben mit weniger als 250 Beschäftigten tätig, in Westdeutschland waren es nur 41 Prozent. In der ostdeutschen Industrie produzieren kaum Großbetriebe, die Skaleneffekte nutzen können. Dort sind nur wenige Zentralen weltweit tätiger Unternehmen mit hochwertigen Unternehmensfunktionen wie etwa

Tabelle 1

Kennzahlen des verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland 2000 und 2008

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	2000	2008	2000	2008
Erwerbstätige (in 1 000)	1 037	1 057	7072	6 604
Index: 2000 = 100	100	102	100	93
Anteil an allen Erwerbstätigen (in Prozent)	13,9	14,2	22,3	20,1
Erwerbstätige je 1 000 Einwohner	60	64	109	101
Preisbereinigte Bruttowertschöpfung (in Mill. Euro)	40 800	59 052	385 190	437 574
Index: 2000 = 100	100	145	100	114
Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung (in Prozent)	14,5	18,0	24,5	24,5
Preisbereinigte Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigenstunde (in Euro)	24 417	35 696	37 155	46 525
Index: 2000 = 100	100	146	100	125

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des DIW Berlin.

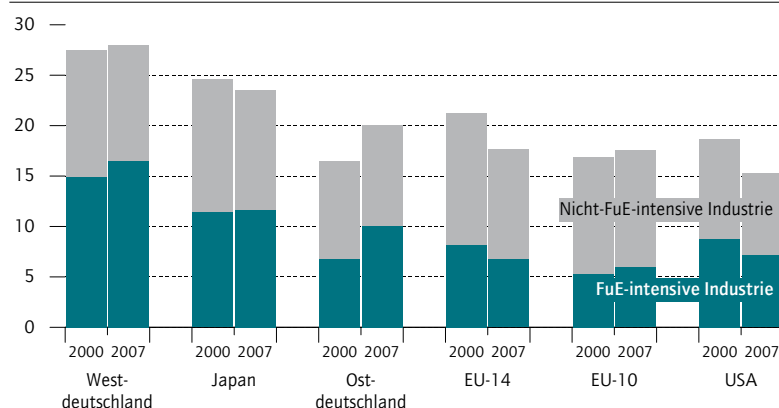
DIW Berlin 2010

Die Industrie treibt den wirtschaftlichen Aufholprozess Ostdeutschlands voran.

Abbildung 1

Anteil des verarbeitenden Gewerbes und der forschungsintensiven Industrien an der Wertschöpfung¹ in Ostdeutschland im internationalen Vergleich

In Prozent



¹ Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen der Gesamtwirtschaft ohne Wohnungsvermietung.

Quellen: EUKLEMS-Datenbasis 11/2009; OECD STAN 2009; VGR der Länder; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Der Wertschöpfungsanteil der Industrie in Ostdeutschland ist inzwischen deutlich höher als in den USA und als im EU-Durchschnitt.

Management, Marketing sowie Forschung und Entwicklung ansässig.

Wenig Industrieforschung in Ostdeutschland

Die Forschungsintensität der ostdeutschen Wirtschaft – interne FuE-Ausgaben der Unternehmen in Prozent des BIP – hat sich zwischen 2000 und 2007 etwas verringert, von 1,0 auf 0,9 Prozent (Abbildung 2). In Westdeutschland war die FuE-Intensität höher und hat leicht zugenommen, von 1,8 (2000)

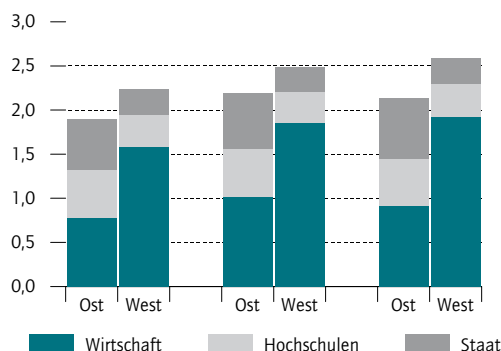
³ Neue Länder und Ostberlin.

⁴ Alte Länder und Westberlin.

Abbildung 2

FuE-Aufwand in Prozent des BIP in Ost- und in Westdeutschland 1995, 2000 und 2007

Ostdeutschland mit Berlin.



Quellen: SV Wissenschaftsstatistik; Statistisches Bundesamt; BMBF.

DIW Berlin 2010

Forschungsintensität der ostdeutschen Wirtschaft nur halb so groß wie im Westen

auf 1,9 Prozent (2007). In Westdeutschland sind fast 90 Prozent der FuE-Beschäftigten in der Wirtschaft im verarbeitenden Gewerbe tätig, in Ostdeutschland jedoch nur knapp drei Viertel. Im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe verlief die Entwicklung etwas günstiger als in der Wirtschaft insgesamt. Dort ist die Zahl der FuE-Beschäftigten im Jahr 2008 gegenüber 2000 (ohne Westberlin) um 15 Prozent (2 221 FuE-Beschäftigte) gestiegen, in der Wirtschaft insgesamt nur um 8 Prozent (1 750 FuE-Beschäftigte).⁵ Das FuE-Personal hat dabei vor allem in den größeren KMU und in den Großunternehmen zugenommen. Im Vergleich zu Westdeutschland zeigen sich für die ostdeutsche Industrieforschung folgende Defizite:

- In Ostdeutschland gibt es kaum forschende Großunternehmen. Rund zwei Drittel des FuE-Personals der Wirtschaft sind 2008 in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU, Unternehmen mit bis zu 249 Beschäftigten) tätig. In Westdeutschland sind es nur zwölf Prozent.
- Die Forschungsintensität ist auch in den forschungsintensiven Branchen geringer als in Westdeutschland. Zwei strukturbestimmende, hochproduktive Branchen, die Automobilindustrie und die Chemie, haben in den neuen Bundesländern nur geringe FuE-Kapazitäten (Tabelle 2).

⁵ Vgl. Konzack, T., Herrmann-Koitz, C., Horlamus, W.: Wachstumsdynamik und strukturelle Veränderungen der FuE-Potenziale im Wirtschaftssektor Ostdeutschlands und der neuen Bundesländer. FuE-Daten 2005-2008. EuroNorm GmbH, Berlin, Juli 2009.

Tabelle 2

FuE-Personal in Prozent der Erwerbstätigen in forschungsintensiven Branchen 2007

	Ostdeutschland	Westdeutschland
FuE-intensive Industrien	4,7	7,3
Chemie	5,1	8,7
Büromaschinen/EDV	9,2	22,9
Rundfunk-/Nachrichtentechnik	14,1	12,3
MMSR-Technik, Optik, Uhren	9,2	7,6
Maschinenbau	3,1	3,9
Elektrotechnik	1,5	3,1
Automobilbau	1,8	10,9
Übriger Fahrzeugbau	2,0	7,9

Quellen: VGR der Länder; NIW (SV Wissenschaftsstatistik); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Der Anteil des Forschungspersonals ist in den meisten Hochtechnologie-Branchen im Osten deutlich niedriger.

Etwa zehn Prozent des FuE-Personals waren 2008 in den gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen (IFE) tätig. Diese Einrichtungen entstanden aus Instituten der Akademien der Wissenschaften der DDR oder aus Forschungsbetrieben der Kombinate. Sie sind gemeinnützig, erhalten jedoch nicht, wie etwa die Fraunhofer-Institute, eine Grundfinanzierung von Bund oder Land. Die IFE sind ein wichtiger Lieferant von FuE-Dienstleistungen für Industrieunternehmen (meist KMU). Sie haben zwischen 2000 und 2008 ihre Beschäftigung um knapp 30 Prozent ausgeweitet.

Ähnliches Innovationsverhalten von ost- und westdeutschen Betrieben

Näheren Einblick in das Innovationsgeschehen in Ostdeutschland gibt der Vergleich des Innovationsverhaltens und der wirtschaftlichen Leistungskraft ost- und westdeutscher Betriebe. Datenbasis hierfür ist das IAB-Betriebspanel.⁶ Demnach unterscheiden sich die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Industriebetriebe kaum noch von denen der westdeutschen. Das zeigt schon ein einfacher Vergleich: So lag 2007 der Anteil der Betriebe mit neuen Produkten an allen Industriebetrieben der jeweiligen Region (Innovatorenquote) in Ost- und in Westdeutschland bei etwa 48 Prozent, der Anteil der Betriebe mit völlig neuen Produkten in Ostdeutschland bei 13,5 Prozent, in

⁶ Das IAB-Betriebspanel ist eine jährliche bundesweite für alle Branchen und Betriebsgrößen repräsentative Befragung von Betrieben mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Befragung wird seit 1993 in Westdeutschland und seit 1996 auch in Ostdeutschland durchgeführt. Mittlerweile nehmen daran knapp 16 000 – etwa 6 000 ostdeutsche und 10 000 westdeutsche – Betriebe teil. Die vorliegenden Analysen wurden durch das DIW Berlin mittels kontrollierter Datenfernverarbeitung durchgeführt.

Westdeutschland bei 11,6 Prozent (Tabelle 3). Auch bereinigt um betriebs- und regionsspezifische Einflussgrößen wie Größe, Alter und Branche gibt es kaum Unterschiede. Lediglich bei der Einführung von völlig neuen Produkten liegen ostdeutsche Betriebe etwas vor den westdeutschen. Ostdeutsche Betriebe setzen offensichtlich stärker auf „radikale“ Innovationen, um sich neue Märkte zu erschließen.

Leistungskraft der ostdeutschen Innovatoren jedoch geringer

Ostdeutsche innovierende Betriebe weisen im Durchschnitt ein geringeres Beschäftigungswachstum, eine niedrigere Umsatzproduktivität und Exportintensität auf – auch bei Kontrolle von betriebs- und regionsspezifischen Strukturmerkmalen (Tabelle 4). Dies dürfte damit zusammenhängen, dass viele ostdeutsche Betriebe als Zulieferer tätig sind und oft keinen eigenen Markenwert als Endproduzent haben. Ferner gibt es wenige leistungsfähige Cluster in Ostdeutschland. Somit können ostdeutsche Betriebe weniger von den Vorteilen der räumlichen Nähe zu wichtigen regionalen Akteuren – wie Kunden, Zulieferer, Dienstleister – profitieren. Durch die geringere Leistungskraft haben ostdeutsche Innovatoren größere Schwierig-

Tabelle 3

FuE- und Innovationsverhalten von ost- und westdeutschen Betrieben des verarbeitenden Gewerbes

	Ostdeutschland	Westdeutschland
	2007, hochgerechnete Mittelwerte	
Anteil der Betriebe mit ...		
neuen Produkten	48,2	47,7
völlig neuen Produkten	13,5	11,6
neuen Verfahren	16,9	24,0
FuE-Aktivität	10,3	11,4
Anteil der in FuE kooperierenden Unternehmen	8,6	8,7
mit anderen Betrieben	5,3	5,5
mit Universitäten/Fachhochschulen	5,1	4,7
mit externen Beratern (Unternehmensberatern, Ingenieurbüros)	3,4	3,7
Anteil des Personaleinsatzes in FuE (a)	1,5	1,3

(a) Beschäftigte, die sich ausschließlich mit FuE befassen, werden mit Faktor 1 gezählt. Mit Faktor 0,5 werden dagegen die zeitweise in FuE tätigen Angestellten gezählt.

Quelle: Daten der Welle 2007 des IAB-Betriebspanels; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Das Forschungs- und Innovationsverhalten von Industriebetrieben hat sich in Ost und West weitgehend angeglichen.

keiten als ihre westdeutschen Wettbewerber, FuE- und Innovationsaufwendungen aus den Erträgen selbst zu finanzieren.

Tabelle 4

Innovationsoutput von ost- und westdeutschen innovierenden Betrieben des verarbeitenden Gewerbes

Schätzergebnisse der Regressionsmodelle

	Beschäftigungswachstum 2005 bis 2008	Umsatzwachstum 2004 bis 2007	Produktivität 2007	Exportintensität 2007
Modell:	(1)	(2)	(3)	(4)
Ostdeutschland (d)	-0,042**	0,02	-0,179***	-0,115***
Westdeutschland (d)			Referenzkategorie	
Beschäftigtenzahl 2005 (log)	0,013	0,098***	0,366***	20,732***
Beschäftigtenzahl ² 2005 (log)	-0,003*	-0,010***	-0,020***	-1,043***
Anteil der Beschäftigten mit Hochschulabschluss 2005	0,286***	0,086	1,090***	55,483***
Unternehmensalter				
bis zu 5 Jahren (d)	0,123***	0,142***	0,107	2,875
mehr als 5 Jahre (d)			Referenzkategorie	
Zentrale oder Hauptniederlassung (d)	-0,012	-0,003	0,149**	1,023
Niederlassung/Filiale oder Mittelinstanz (d)	-0,003	-0,026	0,367***	-1,112
Eigenständiges Unternehmen (d)			Referenzkategorie	
Technischer Stand der Anlagen (1 = „auf neuestem Stand“ bis 5 = „völlig veraltet“)	-0,031***	-0,002	-0,052**	1,228
Konstante	0,144***	-0,153*	10,508***	-80,432***
N	1 521	1 299	1 358	1 474
Korr. R ²	0,039	0,065	0,423	
Pseudo R ²				0,080

Abhängige Variablen sind wie folgt gemessen: (1) log (Beschäftigtenzahl 2008/Beschäftigtenzahl 2005), (2) log (Umsatz 2007/Umsatz 2004), (3) log (Produktivität 2007) und (4) Exporte am Umsatz in 2007, in Prozent. Die Modelle (1) bis (3) werden mittels der Methode der kleinsten Quadrate geschätzt. Das Modell (4) dagegen wird unter Verwendung einer Tobit-Regression ermittelt.

Neben der hier aufgeführten erklärenden Variablen enthalten die Modelle auch branchen- und regionstypspezifischen Dummy-Variablen.

(d) steht für eine diskrete Änderung der Dummy-Variable von 0 zu 1. Irrtumswahrscheinlichkeit von: * 10 Prozent, ** 5 Prozent bzw. *** 1 Prozent.

Quellen: Verknüpfte Daten der Wellen 2005, 2007 und 2008 des IAB-Betriebspanels; Berechnungen des DIW Berlin.

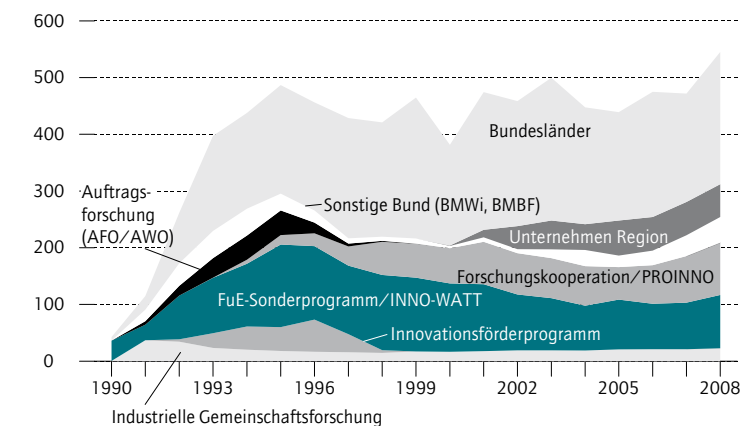
DIW Berlin 2010

Der Innovationsoutput ostdeutscher Industriebetriebe ist geringer als im Westen – prägend ist hier die Rolle vieler ostdeutscher Betriebe als Zulieferer.

Abbildung 3

Bewilligte Mittel der technologieoffenen Förderprogramme in Ostdeutschland 1990 bis 2008

In Millionen Euro



Quellen: BMWi; BMBF; Bundesländer; Berechnungen des DIW Berlin.

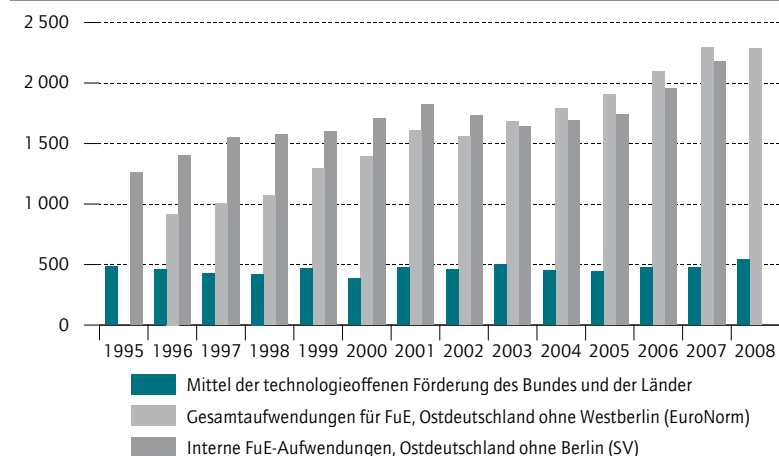
DIW Berlin 2010

Tendenz nach oben: 2008 flossen 545 Millionen in Programme für technologieoffene Forschungsförderung.

Abbildung 4

FuE-Aufwendungen der Wirtschaft und bewilligte Mittel der technologieoffenen Förderprogramme in Ostdeutschland 1995 bis 2008

In Millionen Euro



Quellen: BMWi; BMBF; Bundesländer; SV Wissenschaftsstatistik; EuroNorm; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2010

Die Mitfinanzierungsquote durch technologieoffene Programme ist gesunken.

Förderung der industriellen FuE in Ostdeutschland

Bund und Länder unterstützen Unternehmen und Forschungseinrichtungen in Ostdeutschland auf vielfältige Weise, um deren FuE und Innovationskraft zu stärken. Das Spektrum der Instrumente der staatlichen Innovations- und Forschungspolitik ist sehr

breit: Es umfasst die finanzielle Förderung von FuE und Innovationen in Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die Förderung von Kooperation, von Vernetzung und von Clusterbildung und von technologieorientierten Gründungen sowie die institutionelle Förderung von Forschungseinrichtungen und Technologietransfereinrichtungen. In Ostdeutschland dominiert die technologieoffene Förderung, die sich besonders dafür eignet, die FuE- und Innovationsaktivitäten von KMU zu unterstützen.

In den Jahren 2000 bis 2008 war die einzelbetriebliche Projektförderung des BMWi (FuE-Sonderprogramm und INNO-WATT) eine wichtige Säule der technologieoffenen Förderung von FuE, Technologie und Innovation des Bundes. In diesen Förderprogrammen wurden Zuschüsse an ostdeutsche Unternehmen und gemeinnützige externe Industrieforschungseinrichtungen gewährt.

Eine weitere Säule bildeten die Programme zur Förderung von regionalen und überregionalen FuE-Kooperationen durch Zuschüsse zu den FuE-Aufwendungen der Projektpartner (Forschungseinrichtungen und Unternehmen) sowie zu den Aufwendungen für die Initiierung und für das Management solcher Verbünde und Netzwerke. Im umfangreichsten bundesweiten Förderprogramm, PRO INNO/PRO INNO II des BMWi, wurden FuE-Kooperationsprojekte zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen gefördert, wobei der Anteil Ostdeutschlands an den bewilligten Mitteln im Untersuchungszeitraum bei durchschnittlich etwa 50 Prozent lag. Bei der technologieoffenen Förderung des BMBF stehen regionale Innovationsnetzwerke und die Unterstützung der öffentlichen Forschungseinrichtungen im Mittelpunkt.

Die Länder richten ihre Förderung auf die Stärkung ausgewählter Branchen und Technologiefelder und teilweise auch auf regionale Schwerpunkte. Die Fördermodalitäten der Länder sind überwiegend mit denen des Bundes vergleichbar.

Die Gesamtsumme der Fördermittel in den technologieoffenen Zuschussprogrammen des Bundes und der Länder lag im Jahre 2000 bei gut 380 Millionen Euro. Sie stieg bis 2008 auf 545 Millionen Euro, im Bund etwas stärker als bei den Ländern (Abbildung 3). Der Anteil des BMWi ist dabei nach wie vor deutlich größer als der des BMBF.

Die spezifisch ostdeutschen Programme des BMWi, das „FuE-Sonderprogramm NBL“ und sein Nachfolger INNO-WATT, waren mit insgesamt rund 840 Millionen Euro bewilligter Mittel bis 2008 die dominierenden Förderinstrumente. Als zweigrößte Programmlinie folgt PRO INNO/PRO INNO II, aus der die Unternehmen 649 Millionen Euro in An-

spruch genommen haben. An dritter Stelle steht das InnoRegio-Programm des BMBF mit etwas über 200 Millionen Euro.

Der Mitfinanzierungsanteil der technologieoffenen Programme an den FuE-Ausgaben der Wirtschaft ist im Untersuchungszeitraum leicht gesunken. Er dürfte unter Berücksichtigung der aufgrund verschiedener Abgrenzungen leicht unterschiedlichen Angaben des SV Wissenschaftsstatistik und der EuroNorm zu den FuE-Aufwendungen der Wirtschaft in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost im Jahr 2000 bei gut 25 Prozent und im Jahr 2007 bei gut 20 Prozent gelegen haben (Abbildung 4).

Technologieoffene Förderung hat sich bewährt

Um die Wirkungen der industriellen FuE-Förderung auf FuE-Tätigkeit und Innovationskraft zu erfassen, hat das DIW Berlin im Herbst 2009 die Unternehmen und die gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen, die in den Jahren 2000 bis 2008 im Rahmen der technologieoffenen FuE-Programme des BMWi und des BMBF gefördert wurden, schriftlich befragt. Teilgenommen haben 855 Unternehmen und Einrichtungen. Die Rücklaufquote lag bei 25 Prozent (darunter 70 Prozent bei den gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen). Gemessen an der Zahl aller ostdeutschen Unternehmen, die kontinuierlich in FuE tätig sind, liegt der Erfassungsgrad der Befragung bei rund einem Drittel. Der überwiegende Teil der geförderten Unternehmen und Einrichtungen, die an der Befragung teilgenommen haben, zählt zum verarbeitenden Gewerbe, gut ein Drittel zu den wissensintensiven Dienstleistungszweigen. Knapp sieben Prozent sind gemeinnützige externe Industrieforschungseinrichtungen.

Kaum Mitnahmeeffekte

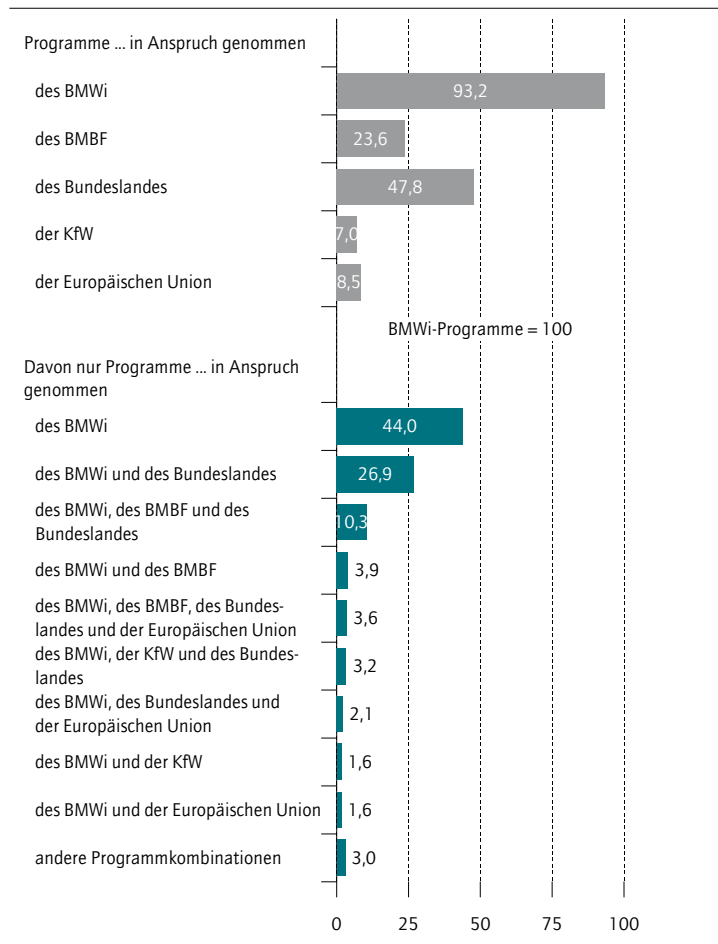
Fast alle industriellen KMU, die Förderprogramme in Anspruch nahmen, sind vom BMWi gefördert worden, etwa die Hälfte vom jeweiligen Bundesland und ein Viertel vom BMBF (Abbildung 5). Die gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen haben ein breiteres Förderspektrum genutzt als die industriellen KMU oder die FuE-Dienstleister. Deutlich häufiger als alle anderen haben sie die Förderung vom BMBF, vom jeweiligen Bundesland und von der EU in Anspruch genommen.

Aus Sicht der meisten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes hat die Förderung dazu beigetragen, dass FuE-Vorhaben durchgeführt werden konnten. 81 Prozent der Geförderten haben diese Frage mit „trifft voll zu“ beziehungsweise „trifft eher zu“ beantwortet (Abbildung 6). Für viele bedeutet die Förderung

Abbildung 5

Inanspruchnahme von Maßnahmen der Förderung von FuE oder Innovation durch Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe

Struktur in Prozent



Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2009.

DIW Berlin 2010

Fast alle geförderten Industriebetriebe haben Förderprogramme des BMWi in Anspruch genommen.

auch Planungssicherheit (46 Prozent), da die Zuschüsse für FuE-Projekte mit einer Bearbeitungszeit von meist zwei und mehr Jahren gewährt werden. Die Förderung hat auch eine ganze Reihe von Unternehmen dabei unterstützt, FuE-Vorhaben auszuweiten (43 Prozent) beziehungsweise zusätzliche Vorhaben zu beginnen (37 Prozent). Schließlich haben 38 Prozent der Unternehmen im Rahmen der geförderten Projekte neue Partner für FuE-Kooperationen gefunden.

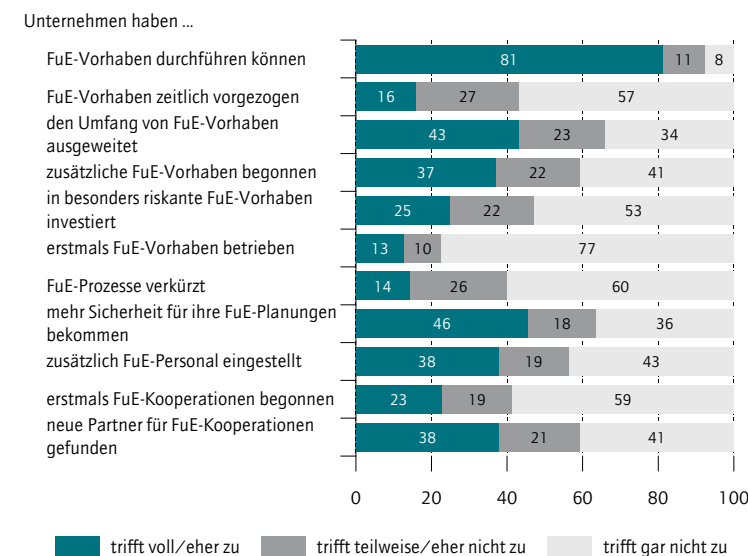
Mithilfe eines ökonometrischen Modells⁷ wurde zudem der Einfluss der FuE-Förderintensität (FuE-

⁷ Verwendet wurde ein Tobit-Modell, in dem der Einfluss von mehreren unabhängigen Variablen auf eine abhängige Variable mit eingeschränktem Wertebereich (in diesem Falle reicht der Wertebereich von 0 bis 100) analysiert wird.

Abbildung 6

Bedeutung der Förderung aus der Sicht der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes

Struktur in Prozent



Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2009.

DIW Berlin 2010

Ohne Förderprogramme wird weniger geforscht.

Tabelle 5

Einfluss der Förderintensität auf die eigenfinanzierte FuE-Intensität in 2008

Schätzergebnisse der Tobit-Modelle

	Modell 1	Modell 2
Anteil der Förderung am Umsatz	1,118***	1,083***
Exportquote	0,053**	0,054**
Unternehmensalter		
bis zu 5 Jahren (d)	-1,79	-2,204
mehr als 5 Jahre (d)	Referenzkategorie	
Beschäftigtenzahl (ln)	-1,604***	-3,583*
Beschäftigtenzahl ² (ln)		0,262
Unternehmensgruppe (d)		-1,612
FuE-Aufträge erhalten (d)		3,591***
Ständige Kooperation in FuE (d)		-2,338
Konkurrenzposition (1 = „deutlich schlechter“ bis 5 = „deutlich besser“)		1,083*
Konstante	9,457***	10,481*
N	373	373
Log-likelihood	-1360,1	-1354,0
Chi ²	121,2***	133,6***

Die abhängige Variable ist die eigenfinanzierte FuE-Intensität, d.h. der Anteil der FuE-Aufwendungen abzüglich der Förderung am Umsatz, in Prozent.

(d) steht für eine diskrete Änderung der Dummy-Variable von 0 zu 1. * p<0,10; ** p<0,05; *** p<0,01.

Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2009.

DIW Berlin 2010

Die Förderintensität hat einen positiven Einfluss auf die selbst finanzierte FuE der Unternehmen.

Fördermittel in Relation zum Umsatz) und anderer Faktoren auf die eigenfinanzierte FuE-Intensität (eigenfinanzierter FuE-Aufwand als Anteil am Umsatz)

geschätzt. Demnach beeinflusst die Förderintensität die von den Unternehmen selbst finanzierte FuE positiv (Tabelle 5). Daraus kann geschlossen werden, dass Forschungsförderung und eigenfinanzierte FuE in einem vorwiegend komplementären Verhältnis stehen, die öffentliche Förderung also nicht die Eigenfinanzierung ersetzt.⁸

FuE-Intensität hat zugenommen, FuE-Kooperation ist ausgeprägt

Hinweise auf die Anschubwirkungen der Förderung können auch aus der Analyse der Entwicklung der Unternehmen gewonnen werden. Die FuE-Personalintensität der geförderten Industrieunternehmen hat im Zeitverlauf deutlich zugenommen (Tabelle 6). Sie ist im verarbeitenden Gewerbe von 11 (2000) auf 13 Prozent (2008) gestiegen.

Die befragten Unternehmen und Einrichtungen stehen in intensivem Austausch mit anderen Unternehmen und Forschungseinrichtungen. Zwei Fünftel der Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe betreiben auch für andere FuE (vor allem für andere Unternehmen), und die Hälfte von ihnen hat FuE-Aufträge vergeben (an Hochschuleinrichtungen und Unternehmen und weniger häufig an Forschungseinrichtungen). Fast alle Industrieunternehmen kooperieren mit Unternehmen, Hochschuleinrichtungen und Forschungseinrichtungen. Knapp 70 Prozent der Unternehmen haben Kooperationspartner mit Sitz in Ostdeutschland, immerhin 45 Prozent kooperieren mit Partnern in Westdeutschland. Fast alle gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen kooperieren mit Partnern in Westdeutschland, knapp zwei Drittel von ihnen auch mit ausländischen Partnern.

Förderung mindert Finanzierungsengpässe und erhöht Wettbewerbsfähigkeit

Nur wenige Unternehmen hatten bei der Durchführung der geförderten FuE-Projekte größere Schwierigkeiten („große“ und „eher große“ Schwierigkeiten in Abbildung 7) bei der technischen oder wissenschaftlichen Bearbeitung oder bei der Kooperation. Vergleichsweise hoch ist dagegen der Anteil der Unternehmen, die über mangelndes Fachpersonal (25 Prozent) und unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten von FuE-Projekten (17 Prozent) klagten. Bei

⁸ Die Vorgängerstudie des DIW Berlin zu den Wirkungen der FuE-Förderung im Zeitraum 1993 bis 1999 und andere Evaluierungsstudien kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Vgl. Belitz, H. et al. a.a.O., Lo, V., Kulicke, M., Kirner, E.: Untersuchung der Wirksamkeit von PRO INNO – PROgramm INNOvationskompetenz mittelständischer Unternehmen. Modul 2: Analyse von in den Jahren 2001/2002 abgeschlossenen FuE-Kooperationsprojekten. Stuttgart, Fraunhofer IRB 2006.

den gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen ist der Problemdruck kaum größer.

Nach Einschätzung der Befragten haben FuE zur wirtschaftlichen Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit ihres Unternehmens beigetragen. So ist die Durchschnittsgröße der geförderten KMU zwischen 2000 und 2008 von 30 auf 43 Beschäftigte gestiegen. Die Umsatzproduktivität hat durchschnittlich um gut 40 Prozent zugenommen. Der Anteil des Umsatzes der geförderten KMU mit Kunden in Westdeutschland ist im gleichen Zeitraum von 43 Prozent auf 46 Prozent angewachsen, mit Kunden im Ausland von 23 auf 31 Prozent. Dabei haben sich Umsatz, Export und Beschäftigung in den besonders innovativen Unternehmen überdurchschnittlich entwickelt.

Die Bedeutung von Innovationen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wird auch am Neuerungsgrad der Produktpalette der Unternehmen deutlich: Unternehmen, die in den Jahren 2000 bis 2008 neue Produkte entwickelt haben, schätzen ihre Konkurrenzposition besser ein als solche, die Produkte weiterentwickelt oder gar keine Neuerungen eingeführt haben.

Positive Leistungsentwicklung der gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen

Die gemeinnützigen externen Forschungseinrichtungen tragen mit ihren FuE-Projekten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU bei, indem sie für Industriekunden technologische Lösungen entwickeln oder im vorwettbewerblichen Bereich die Voraussetzungen zur Anwendung neuer Technologien in der Wirtschaft schaffen. Sie geben damit längst nicht mehr nur wichtige Impulse in die jeweilige Region, sondern wirken bundesweit. Etwa 40 Prozent ihrer Umsätze realisieren sie in Westdeutschland und im Ausland. Die im Untersuchungszeitraum von 2000 bis 2008 gestiegene Leistungsfähigkeit dieser Einrichtungen spiegelt sich in der Zunahme der Gesamteinnahmen und der Beschäftigung um gut ein Viertel.

Industrieorientierte Innovationspolitik fortsetzen

Die ostdeutsche Industrie hat sich im letzten Jahrzehnt dynamisch entwickelt, und auch der Aufbau der Industrieforschung hat Fortschritte gemacht. Gleichwohl bestehen noch Defizite: Die ostdeutsche Industrie ist bezogen auf die Bevölkerung immer noch kleiner als die westdeutsche. Die FuE-Intensität der ostdeutschen Wirtschaft ist nur halb so groß wie die in Westdeutschland. Die Industrieforschung

Tabelle 6

Beschäftigung und Umsatz in den geförderten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbe 2000 und 2008

	2000	2008	Index 2008 (2000 = 100) ¹
FuE-Beschäftigte in Prozent der Beschäftigten	10,9	13,4	123
FuE-Aufwand in Prozent des Umsatzes	7,0	8,1	116
Förderintensität in Prozent des FuE-Aufwandes	21,0	23,0	109
Umsatz je Beschäftigten (Tausend Euro)	97	139	144
Beschäftigte je Unternehmen (Zahl)	30	43	143
Umsatz mit Kunden ... (Prozent des Umsatzes)			
in der näheren Umgebung	9,1	6,3	69
anderswo in Ostdeutschland	25,1	16,3	64
in Westdeutschland	42,5	46,2	109
im Ausland	23,3	31,2	134

¹ Einbezogen sind nur Fälle mit Angaben für beide Jahre.

Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2009.

DIW Berlin 2010

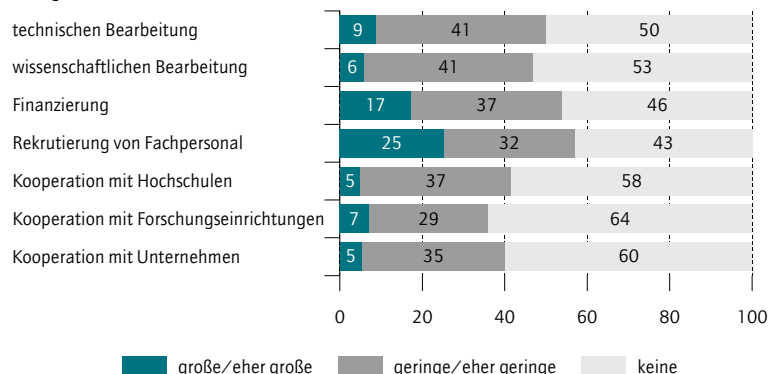
Die geförderten Unternehmen sind gewachsen und haben ihre Produktivität erhöht.

Abbildung 7

Schwierigkeiten der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes bei ihren FuE-Aktivitäten

Struktur in Prozent

Schwierigkeiten bei der ...



Quelle: Befragung des DIW Berlin vom Herbst 2009.

DIW Berlin 2010

Nur wenige Industrieunternehmen haben ernsthafte Probleme bei der Durchführung von FuE – die Förderung trägt dazu bei.

findet zudem überwiegend in KMU und in gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen statt, während in der westdeutschen Industrie FuE vor allem von Großunternehmen betrieben wird.

Bund und Länder unterstützen die ostdeutsche Industrieforschung vor allem im Rahmen ihrer technologieoffenen Förderprogramme mit etwa einer halben Milliarde jährlich. Ohne diese Förderung würde in der ostdeutschen Wirtschaft deutlich weniger geforscht werden. Die gut ausgebaute öffentliche Forschungsinfrastruktur Ostdeutschlands kann die Defizite in der stärker anwendungsorientierten Industrieforschung nicht kompensieren.

Die künftige Strategie der technologieoffenen Förderung sollte vor allem an den Unternehmen und Forschungseinrichtungen ansetzen, die in Ostdeutschland Träger des innovationsgetriebenen Wachstums sind, also vorwiegend an den kleinen und mittleren FuE-treibenden Industrieunternehmen, an den gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen und an den FuE-Dienstleistern. Die innovationsorientierten KMU haben aufgrund ihrer im Vergleich zu westdeutschen Wettbewerbern geringeren Innovationserträge Nachteile bei der Eigenfinanzierung von FuE und Innovation und benötigen merkbare Anreize zur Sicherung und Erweiterung ihrer FuE- und Innovationsaktivitäten. Ein bewährter Ansatz in der technologieoffenen Förderung ist dabei die Förderung von FuE-Projekten durch Zuschüsse. Die technologieoffene FuE-Förderung sollte fortgeführt werden, einschließlich ihrer Schwerpunktsetzung auf Kooperationen.

Die Maßnahmen der FuE- und Innovationsförderung mittelständischer Unternehmen für Ostdeutschland sind inzwischen auf das gesamte Bundesgebiet ausgeweitet worden. Dabei wurden im Rahmen der Erweiterung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) des BMWi in den Jahren 2009 und 2010 auch größere Mittelständler mit 250 bis 1000 Beschäftigten gefördert. Diese Erweiterung sollte vorbehaltlich der positiven Ergebnisse der Evaluation des ZIM aus strukturpolitischer Sicht zumindest für Ostdeutschland beibehalten werden.

Die gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen haben sich als wichtige Partner der Industrieunternehmen bewährt. Ohne eine öffentliche Förderung sind sie jedoch nicht lebensfähig. Der Bund hat mit der Einführung der Förderung der industriellen Vorlaufforschung und mit dem Modellvorhaben

„Investitionszuschuss technische Infrastruktur“ im Programm INNO-KOM-Ost ihre finanziellen Rahmenbedingungen verbessert. Allerdings sind die Programme befristet. Diese Einrichtungen können aber nur dann mittelfristig agieren, wenn sie verlässlich öffentliche Finanzierung erhalten. Eine Verstetigung der Förderung der Forschungsinfrastruktur in den gemeinnützigen externen Industrieforschungseinrichtungen wird deshalb empfohlen. Entscheidungen über die Förderung sollten dabei an die inzwischen etablierte regelmäßige Erfolgskontrolle der Einrichtungen durch das BMWi gebunden sein.

Die positive Entwicklung von Produktion und Produktivität der ostdeutschen Industrie ist auch vom „Import“ von Wissen und modernen Technologien aus Westdeutschland und aus dem Ausland getrieben. Eine wichtige Rolle hat dabei die Investitionsförderung gespielt, die in Zukunft wohl nur noch in deutlich geringerem Umfang zur Verfügung stehen wird. Es ist deshalb weiterhin wichtig, sowohl die vorhandenen hochproduktiven Produktionsstandorte durch die Ansiedlung von FuE-Aktivitäten und anderen hochwertigen Unternehmensfunktionen weiterzuentwickeln als auch die Neuansiedlung solcher Produktion verbunden mit eigener FuE zu unterstützen. Einzelne Beispiele in Ostdeutschland zeigen, dass es mit Hilfe der Politik vor allem in neuen Technologien, wie in der Mikro- beziehungsweise Nanoelektronik und in der Photovoltaik, gelingen kann, integrierte Produktions- und FuE-Standorte zu entwickeln. In diesen Fällen haben Bund und Länder über einen längeren Zeitraum mit einem breiten Bündel von Maßnahmen die Ansiedlung und Weiterentwicklung der Unternehmensstandorte für Produzenten und Zulieferer und deren Vernetzung mit der lokalen Forschungs- und Bildungsinfrastruktur aufwendig begleitet.

JEL Classification:
O14, O30, O38

Keywords:
East-Germany,
Manufacturing,
Innovation,
R&D,
Research policy

Sechs Fragen an Alexander Eickelpasch

„Industrieforschung in Ostdeutschland: Leistungsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen haben zugenommen“



Herr Eickelpasch, wie unterscheidet sich die Industrieforschung in Ostdeutschland von der in Westdeutschland?

Im Gegensatz zu Westdeutschland, wo Industrieforschung vor allem von Großunternehmen betrieben wird, findet die Industrieforschung in Ostdeutschland überwiegend in kleinen und mittleren Betrieben (KMU) und externen Forschungsinstituten statt. Es gibt in Ostdeutschland leider nicht genügend große Unternehmen, die auch forschen.

In welchen Branchen wird in Ostdeutschland vornehmlich Industrieforschung betrieben?

Industrieforschung wird üblicherweise in den forschungsintensiven Industrien, wie beispielsweise der Chemie, dem Fahrzeugbau und der Elektrotechnik betrieben. Allerdings muss man auch hier feststellen, dass in den strukturbestimmenden großen Branchen Ostdeutschlands relativ wenig selbst geforscht wird. Das liegt eben daran, dass wir hier nur wenige Großunternehmen haben.

Der wirtschaftliche Aufholprozess in Ostdeutschland soll durch eine technologieoffene Förderung der Industrieforschung durch den Bund und die Länder beschleunigt werden. Was versteht man unter diesem Begriff?

Technologieoffene Förderung heißt, dass Unternehmen Forschungsmittel beantragen können, weitgehend unabhängig davon, in welcher Technologie sie forschen wollen. Darüber hinaus gibt es auch die so genannte technologiespezifische Förderung. Da geht es um besondere Leittechnologien, von denen man annimmt, dass sie künftig eine große Bedeutung haben, wie zum Beispiel Nano- oder Biotechnologie. Diese Förderung ist häufig interessant für größere Unternehmen. Für KMU ist die technologieoffene Förderung besser geeignet.

Hat sich dieser Förderansatz bewährt?

Ja, zumindest für Ostdeutschland kann man das sagen. Aus einer Befragung geförderter Unternehmen haben wir gelernt, dass die Förderung einen Großteil der Unternehmen in die Lage versetzt hat, Forschungsprojekte zu finanzieren und damit Planungssicherheit zu gewinnen. Denn gerade kleine Unternehmen haben wenig Budget für Forschungsprojekte und sind hierbei abhängig von der Auftragslage. Die Förderung ermöglicht es, für zwei oder drei Jahre eine Finanzierung zu garantieren. Wir stellen fest, dass dadurch die Forschungspotentiale, die Leistungsfähigkeit und auch die Produktivität der Unternehmen zugenommen haben.

Wie haben sich die KMU in Ostdeutschland in den letzten Jahren denn überhaupt entwickelt?

Die Entwicklung ist sehr erfreulich. Die ostdeutschen Unternehmen haben ihre Umsätze ausgeweitet und Beschäftigung aufgebaut. Sie haben zudem in den Jahren von 2000 bis 2008 immer stärker auf überregionalen und auch ausländischen Märkten Fuß gefasst.

Sollte die Förderpolitik so beibehalten oder geändert werden?

Das Bundeswirtschaftsministerium hat in den letzten Jahren verschiedene Einzelprogramme der technologieoffenen Förderung zusammengefasst und auch auf Antragsteller in Westdeutschland ausgeweitet. Es gibt aber noch immer einige ostdeutsche Besonderheiten, die darin bestehen, dass in Ostdeutschland die Industrieforschung stärker als in Westdeutschland nicht von Industrieunternehmen, sondern von externen FuE-Unternehmen betrieben wird. Diese gemeinsamen Forschungseinrichtungen sind vergleichbar mit den Fraunhoferinstituten, allerdings bekommen sie keine Grundfinanzierung vom Staat. Damit diese Einrichtungen überlebensfähig bleiben, müssen sie weiterhin unterstützt werden. Das sollte man weiterführen.

Die Industrie-
forschung in Ost-
deutschland muss <<
>> weiterhin gefördert
werden.

Alexander Eickelpasch,
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Abteilung
Innovation, Industrie,
Dienstleistungen
am DIW Berlin

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

Zinsspreads auf europäische Anleihen: Finanzmärkte verstärken Druck zu mehr Haushaltsdisziplin

Kerstin Bernoth
kbernoth@diw.de

Burcu Erdogan
berdogan@diw.de

Der seit der Finanzkrise steile Anstieg der Zinsdifferenzen zwischen europäischen Staatsanleihen bringt mehrere Mitgliedsländer der europäischen Währungsunion (EWU) unter erhebliche Refinanzierungsschwierigkeiten und wirft die Frage nach den Ursachen auf. Dieser Bericht fasst die Ergebnisse einer aktuellen DIW-Studie zusammen¹. Sie untersucht, in wiefern die fiskalische Lage einzelner Länder deren Zins in die Höhe treibt, oder ob die Finanzmärkte das Kreditrisiko zunehmend stärker einpreisen. Wir finden, dass die Finanzmärkte in den Jahren vor der Finanzkrise eine recht eingeschränkte Risikowahrnehmung hatten und kaum zwischen einzelnen Ländern unterschieden. Doch bereits Ende 2006, zwei Jahre vor dem Fall der Investmentbank Lehman, wurden die Finanzmärkte generell risiko-averser und begannen, Deutschland einen Zinsvorteil als Ausdruck eines „Sicherer-Hafen“-Status zu geben. Ein weiteres Jahr später erhöhten die Märkte ihren Preis für eingegangenes Kreditrisiko, indem sie stärker auf eine Verschlechterung der Fiskalsituation eines Landes reagierten.

Nach der Einführung der Europäischen Währungsunion haben Finanzmärkte bei ihrer Risikobeurteilung von Staatsanleihen kaum noch zwischen den einzelnen Ausgabeländern unterschieden. Zunächst konvergierten die langfristigen Zinsen auf Staatsanleihen mit dem Resultat, dass sich die Zinsdifferenzen im Vergleich zum Benchmark-Land Deutschland auf historisch niedrigem Niveau von weniger als 50 Basispunkten bewegten (Abbildung 1). Nach dem Ausbruch der globalen Finanzkrise 2007/2008 begannen die Zinsspreads auf europäische Staatsanleihen stark zu divergieren. Einige europäische Länder, wie zum Beispiel Griechenland oder Irland, mussten im Frühjahr 2010 – dem Höhepunkt der europäischen Schuldenkrise – Zinsaufschläge in Rekordhöhe von bis zu 300 Basispunkten im Vergleich zu Deutschland auf ihre Staatsanleihen in Kauf nehmen.

Eine wirtschaftspolitisch relevante Frage ist, welche Faktoren die Zinsaufschläge auf europäische Staatsanleihen beeinflussen. Der allgemeine Konsens einer Reihe von Studien ist, dass Zinsspreads im Euroraum sowohl durch länderspezifische als auch länderübergreifende Faktoren beeinflusst werden. Die länderspezifischen Faktoren spiegeln unter anderem Prämien für das Ausfallrisiko und mangelnde Marktliquidität wider. Demnach erhalten Länder mit großen und liquiden Bondmärkten einen Zinsvorteil. Außerdem verlangen Investoren von Ländern mit hoher Staatsverschuldung und/oder hoher Defizitquote eine höhere Risikoprämie als von Ländern in einer günstigeren fiskalischen Situation. Danach sind Zinsdifferenzen Ausdruck herrschender Marktdisziplin. Die länderübergreifenden Faktoren, welche die Höhe der Zinsspreads beeinflussen, werden mit der generellen Risikobereitschaft von Investoren beschrieben. In Zeiten größerer Risikoaversion ziehen Investoren ihr Geld aus riskanteren Investitionen zurück und investieren dieses stattdessen bevorzugt in als sicher angesehene Wertpapiere, wie zum Beispiel deutsche Staatsanleihen. In der Folge sinkt die Zinsbelastung auf deutsche Anleihen, und die Zins-

¹ Vgl. Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

spreads der übrigen EWU-Länder steigen („Sicherer Hafen“-Motiv).

Der steile Anstieg der Zinsspreads in den letzten Quartalen verstärkt die Vermutung, dass der starke Anstieg der Zinsspreads während der Finanzkrise nicht alleine auf eine Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten, wie etwa die Fiskalsituation oder allgemeine Risikoaversion von Investoren, zurückzuführen ist. Auch der Preis, den Finanzakteure für ihr eingegangenes Risiko verlangen, scheint mit der Zeit zu variieren und hat zuletzt stark zugenommen. Dies bedeutet, dass der Zusammenhang zwischen erklärenden Variablen, wie zum Beispiel der Staatsschulden- oder Defizitquote eines Landes, und den Zinsspreads von Staatsanleihen nicht konstant ist, sondern sich mit der Zeit verändert. Herkömmliche, einfache lineare Schätzmethoden, wie sie bisher verwendet wurden, sind nicht geeignet, um diese nicht-linearen Dynamiken adäquat zu modellieren.²

Unkonventionelle Schätzmethoden führen zu genaueren Ergebnissen

In der zugrunde liegenden DIW-Studie widmen wir uns dem Modellierungsproblem, indem wir mit Hilfe eines nicht-parametrischen Ansatzes zeitvariierende Koeffizienten der Determinanten von Zinsspreads bestimmen (Kasten). Die Bestimmung von zeitvariierenden Koeffizienten ermöglicht es zu beurteilen, auf welche Faktoren die gegenwärtige Entwicklung der innereuropäischen Zinsdifferenzen zurückzuführen ist. Eine solche Analyse ist von großer Bedeutung, um den Verlauf der Zinsspreads wirtschaftspolitisch richtig einordnen zu können, und um zu beurteilen, ob der derzeitige Verlauf einer Korrektur von wirtschaftspolitischer Seite bedarf.

Zinsspreads von zehn Ländern seit Beginn der Währungsunion untersucht

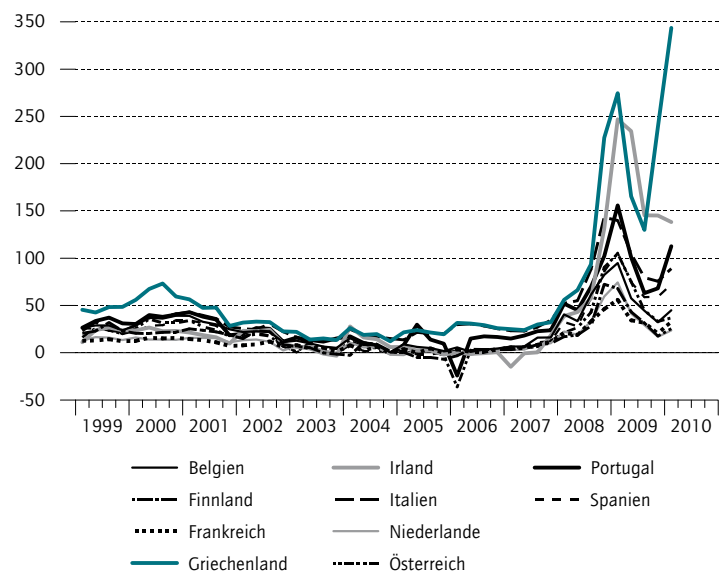
In der vorliegenden Analyse werden die Zinsen auf Staatsanleihen von zehn Euroländern untersucht: Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Der untersuchte Zeitraum läuft vom ersten Quartal 1999 bis zum ersten Quartal 2010. Die Zinsspreads werden als Zinsdifferenzen zwischen den zehnjährigen Benchmark-Bonds der einzelnen Länder und dem Deutschen Bund mit zehnjähriger Laufzeit am Ende des jeweiligen Quartals berechnet.

² Lineare Schätzer mit Strukturbruch-Dummies setzen beispielsweise voraus, dass man den Zeitpunkt des Strukturbruchs kennt und nicht endogen bestimmt, wie in unserem Fall. Außerdem ist anzunehmen, dass die Veränderung der Koeffizienten nicht sprunghaft verläuft, sondern gleichmäßig über den Zeitverlauf.

Abbildung 1

Zinsspreads auf europäische Staatsanleihen zwischen 1999 und 2010

In Basispunkten



Anmerkung: Die Zinsspreads berechnen sich als die Zinsdifferenzen am Ende des jeweiligen Quartals zwischen den 10-jährigen Benchmark-Bonds der einzelnen Länder und dem Deutschen Bund mit 10-jähriger Laufzeit. Die griechischen Zinsspreads vor 2001 sind um Wechselkursrisikoprämien bereinigt.

Quelle: Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

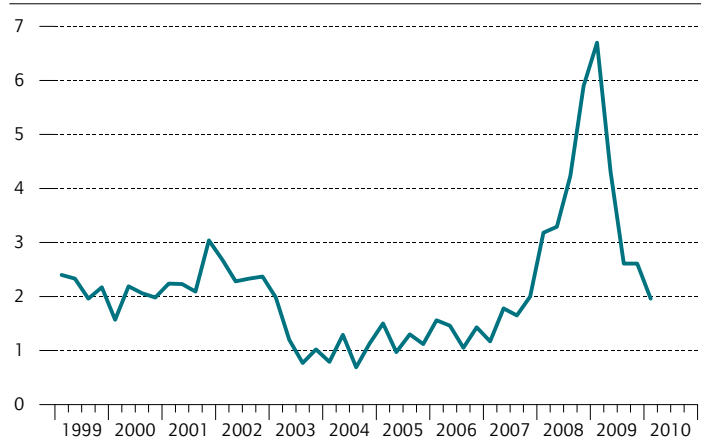
DIW Berlin 2010

Mit der Finanzkrise stiegen die Zinsdifferenzen innerhalb der EWU steil an.

Abbildung 2

Zinsunterschied zwischen Unternehmensanleihen niedriger Bonität und sicheren Staatsanleihen in den USA (BBB-Spread)

In Prozent



Quelle: Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

DIW Berlin 2010

Auch die allgemeine Risikoaversion stieg mit dem Ausbruch der Finanzkrise steil an.

Die Zinsspreads werden auf Variablen regressiert, die das Ausfallrisiko eines Landes, die Liquidität des Bondmarktes und die allgemeine Risikoaversion an

Kasten

Nichtparametrische Schätzmethode: Dieses Modell haben wir verwendet

Die Schätzung der zeitvariierenden Koeffizienten der Determinanten der Zinsspreads auf EWU Staatsanleihen erfolgt anhand eines semiparametrischen Fixed-Effects Paneldatenmodells basierend auf einer additiven nichtparametrischen Regression. Die nichtparametrischen Methoden geben keine funktionale Form der Koeffizienten vor und sind deshalb vorteilhaft.¹

Wir nehmen an, dass die Zinsspreads zwischen den EWU Ländern und Deutschland, y_{it} , mit folgendem Modell beschrieben werden:

(1) $y_{it} = x_{it}' \beta_t + \mu_i + \nu_{it}$, wobei $i = 1, \dots, N$ die Länder, $t = 1, \dots, T$ die Zeit, y_{it} den Zinsspread und $x_{it} = (x_{it,1}, \dots, x_{it,k})'$ den Vektor der erklärenden Variablen der Dimension k bezeichnen. Dieser beinhaltet das Ausfallrisiko eines Landes, die Liquidität seines Bondmarktes und die generelle Risikoaversion. $\beta_t = (\beta_{t,1}, \dots, \beta_{t,k})'$ beschreibt die zeitvariierenden Koeffizienten, μ_i die länderspezifischen fixen Effekte, und ν_{it} misst den Störterm.

Für die Schätzung der Koeffizienten zum Zeitpunkt t wird den Beobachtungen nahe t ein stärkeres Gewicht zugewiesen als den Beobachtungen, die weiter entfernt vom Zeitpunkt t liegen. Dies geschieht durch die Einführung einer Gewichtungsmatrix, welche jeder Beobachtung ein Kernelgewicht der Form $k_{h,i}(t, s) = K((t-s)/h)$ zuordnet, wobei h die Bandbreite oder den Glättungsparameter misst

und $s = 1, \dots, T$. In unserem Fall wählen wir für die Kernelfunktion K eine Gaußsche Verteilungsfunktion.

Die Wahl der optimalen Bandbreite h spielt eine wichtige Rolle für die Glättung der Koeffizientenschätzung. Hierbei wird ein optimaler Ausgleich zwischen der Varianz und der Verzerrung (Bias) der Schätzung angestrebt. Je kleiner die gewählte Bandbreite h ist, umso schmaler ist das Zeitfenster rund um den Zeitpunkt t , aus welchem die Beobachtungen verwendet werden, die für die Schätzung des Koeffizienten β_t berücksichtigt werden. Damit verringert sich die Verzerrung der Koeffizientenschätzung, aber deren Varianz vergrößert sich aufgrund einer geringeren Anzahl an Beobachtungen, die der Schätzung unterliegen. Je größer dagegen der Glättungsparameter h gewählt wird, umso größeres Gewicht wird auch den Beobachtungen gegeben, die weiter entfernt vom Zeitpunkt t liegen, für welchen der Koeffizient geschätzt wird. Daher sinkt die Varianz, aber es steigt die Verzerrung der Schätzung.

Die optimale Bandbreite kann mit dem Kreuzvalidierungsverfahren bestimmt werden. Dieses Optimierungsverfahren berechnet die Bandbreite, mit welcher die durchschnittlichen Fehler bei der Koeffizientenschätzung minimiert werden. Gleichzeitig wird beachtet, welchen Einfluss die Berücksichtigung jeder einzelnen Beobachtung für die Varianzreduzierung der Schätzung hat. Die optimale Bandbreite in unserem Fall ist $h^* = 1,6$.

Ein oft vernachlässigtes Problem in der Literatur ist, dass Schätzungen basierend auf Glättungsmethoden an den Rändern verzerrt sind, weil der Kernel am Start- und Endpunkt abgeschnitten ist und die Schätzungen an den Rändern auf einseitiger Information beruhen. Dieses Randwertproblem wird ähnlich wie in Dai und Sperlich (2010)² durch eine Reduzierung der Bandweiten an den Rändern gelöst. Dort verwenden wir eine reduzierte lokale Bandbreite, und im Innenbereich die optimale (globale).

¹ Ein nichtparametrischer zeitvarierender Schätzer wurde von Robinson (1989) eingeführt. Hoover et al. (1998) erweiterten den Rahmen dieses Schätzers auf die longitudinale Dimension. Sun et al. (2009) entwickelten ein allgemeines variierende-Koeffizienten Paneldatenmodell mit fixen Effekten. Diese Methodik hat den Vorteil, dass die fixen Effekte durch ein Kernel gewichtetes Einschnitt-Schätzverfahren abgezogen werden können. Im Rahmen dieser Arbeit wird das Modell zeitvariierenden Koeffizienten angepasst.

Vgl. Robinson (1989): Robinson, P.M.: Nonparametric estimation of time-varying parameters. Berlin 1989.

Vgl. Hoover et al. (1998): Hoover, D.R., Rice, J.A., Wu, C.O., Yang, L.-P.: Nonparametric smoothing estimates of time-varying coefficient models with longitudinal data. Biometrika, 85 (4), 1998, 809–822.

Vgl. Sun et al. (2009): Sun, Y., Carroll, R.J., Li, D.: Semiparametric Estimation of Fixed-Effects Panel Data Varying Coefficient Models. Emerald Group Publishing Limited, Bingley 2009.

² Vgl. Dai und Sperlich (2010): Dai, J., Sperlich, S.: Simple and effective boundary correction for kernel densities and regression with an application to the world income and engel curve estimation. Computational Statistics & Data Analysis, 54 (11), 2010, 2487–2497.

Finanzmärkten messen. Um das Ausfallrisiko eines Landes zu bestimmen, werden Variablen verwendet, die die fiskalische Situation eines Landes darstellen. Dies sind zum einen die Staatsschuldenquote und zum anderen die für das nächste Jahr prognostizierte Defizitquote eines Landes relativ zum Benchmarkland Deutschland. Um die Liquidität des Bondmark-

tes eines Landes zu messen, betrachten wir die Differenz zwischen Nachfrage- und Angebotspreisen des jeweiligen Bonds. Dieser „Bid-Ask Spread“, der sehr stark von der Größe eines Bondmarktes beeinflusst wird, misst die Kosten, die mit einem Handel dieser Anleihe verbunden wären. Die Allgemeine Risikoaversion von Investoren wird durch den Zinsunterschied

zwischen Unternehmensanleihen niedriger Bonität (Rating BBB) und sicheren Staatsanleihen in den USA bestimmt. In Zeiten großer Verunsicherung kann man eine Vergrößerung dieser Zinsdifferenz beobachten, weil die Nachfrage von Investoren nach sicheren Staatsanleihen steigt und die Nachfrage nach unsicheren Unternehmensanleihen sinkt. Dies war der Fall nach Ausbruch der Finanzkrise im Herbst 2007, als man beobachten konnte, dass diese Zinsdifferenz aufgrund großer Verunsicherung auf den Finanzmärkten kontinuierlich anstieg (Abbildung 2).

Finanzmärkte können Regierungen zu mehr Haushaltsdisziplin zwingen

Unsere Untersuchung zeigt, wie die Zinsspreads europäischer Staatsanleihen im Beobachtungszeitraum auf Veränderungen des Schuldenstandes, der Defizitquote und der Risikoaversion reagiert haben.

Vor der Finanzkrise haben die Finanzmärkte Kredit- und Ausfallrisiko nur sehr beschränkt wahrgenommen

Zu Beginn der Währungsunion beobachten wir einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen unserem Maß für Risikoaversion auf den Finanzmärkten und dem Zinsaufschlag, den EWU-Länder gegenüber Deutschland zahlen müssen (Abbildung 3). Deutschland genoss zu diesem Zeitpunkt also einen „Sicherer-Hafen“-Status und profitierte in wirtschaftlich unsicheren Zeiten von Zinsvorteilen. Zwischen 2001 und Ende 2006 dagegen spielte das Niveau der allgemeinen Risikoaversion keine Rolle mehr in der Erklärung der intraeuropäischen Zinsspreads. Deutschland besaß vor dem Ausbruch der Finanzkrise 2007/08 demnach also keinen pauschalen Zinsvorteil mehr gegenüber den übrigen EWU-Ländern. Dies lässt im Nachhinein vermuten, dass die Finanzmärkte in dieser Periode Kredit- und Ausfallrisiko von Staaten zu optimistisch beurteilt haben.

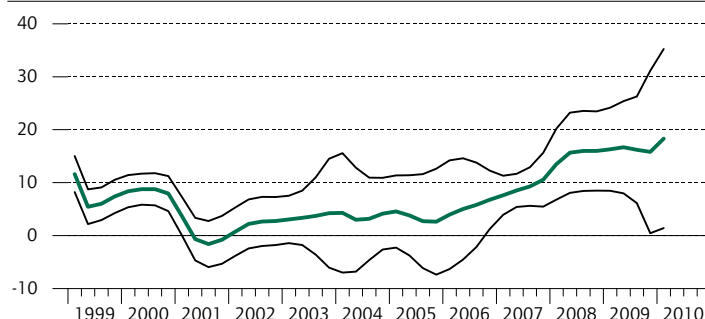
Deutschland gewinnt während der Krise einen „Sicherer-Hafen“-Status

Seit Ende 2006 hingegen hat der Einfluss des globalen Risikofaktors auf die intraeuropäischen Zinsspreads wieder kontinuierlich zugenommen. Die Märkte begannen bereits zwei Jahre vor dem Fall der Investmentbank Lehman Brothers, vermehrt Risiken in den Finanzmärkten wahrzunehmen und dafür Risikoprämien zu verlangen. Deutschland hat während der Finanzkrise demnach wieder einen „Sicherer-Hafen“-Status erhalten und genießt damit einen Zinsvorteil gegenüber den übrigen EWU-Staaten in ähnlicher Höhe wie zu Beginn der Währungsunion.

Abbildung 3

Zeitvariiender Koeffizient für Maß der allgemeinen Risikoaversion (BBB-Spread) zusammen mit dem 95-Prozent-Konfidenzintervall

In Basispunkten



Quelle: Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

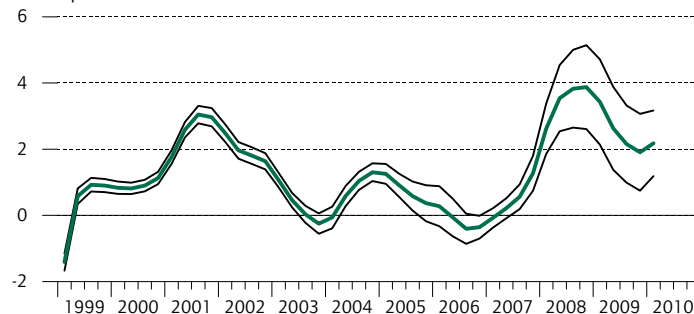
DIW Berlin 2010

Bereits ab 2006 haben die Finanzmärkte verstärkt Risiken wahrgenommen.

Abbildung 4

Zeitvariiender Koeffizient für die Staatsschuldenquote zusammen mit dem 95-Prozent-Konfidenzintervall

In Basispunkten



Quelle: Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

DIW Berlin 2010

Seit Beginn der Finanzkrise 2007 reagieren die Märkte wieder auf die Schuldenquote.

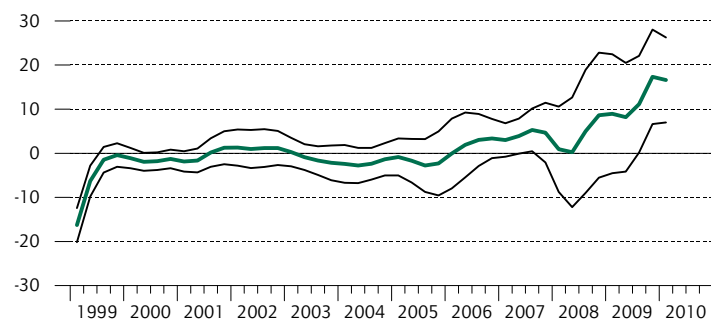
Finanzmärkte erhöhen nach Ausbruch der Finanzkrise Druck auf Regierungen zu mehr Haushaltsdisziplin

Zu Beginn der Währungsunion haben die Finanzmärkte die relative Schuldenquote eines Landes bei der Zinssetzung von Staatsanleihen berücksichtigt (Abbildung 4). Je größer die Staatsschuld war, umso höher war der Zins, den das Land auf seine Anleihen zu zahlen hatte. In den folgenden Jahren verringerte sich der Einfluss der Staatsverschuldung auf die Zinsbelastung und wurde in einigen Perioden auch gänzlich insignifikant. Mit Ausbruch der Finanzkrise im dritten Quartal 2007 begannen die Finanzmärkte wieder sehr viel empfindlicher auf eine Erhöhung

Abbildung 5

Zeitvariierender Koeffizient auf Defizitquote zusammen mit dem 95-Prozent-Konfidenzintervall

In Basispunkten



Quelle: Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

DIW Berlin 2010

Seit dem Beginn der europäischen Staatsschuldenkrise 2009 bestrafen die Finanzmärkte auch die Defizitquote.

Krise rückte Staatsverschuldung wieder in den Fokus der Finanzmärkte

Der Defizitquote eines Landes haben Finanzmärkte vor der Krise im Gegensatz zur Schuldenquote wenig bis gar keine Beachtung bei ihrer Zinssetzung gegeben. So bewegte sich der Koeffizient des prognostizierten Staatsbudgets im Jahr 2008 um den Nullpunkt und war weitestgehend insignifikant (Abbildung 5). Eine Erklärung hierfür ist, dass der Schuldenstand eine sehr viel höhere Aussagekraft für einen eventuellen Staatsbankrott als das jährliche Budgetdefizit hat. Erst seit dem Beginn der europäischen Schuldenkrise Ende 2009 kann man beobachten, dass die Finanzmärkte auch die Defizitquote der EWU-Mitgliedsländer in ihre Risikobeurteilung mit einbeziehen und mit höheren Zinsen bestrafen.

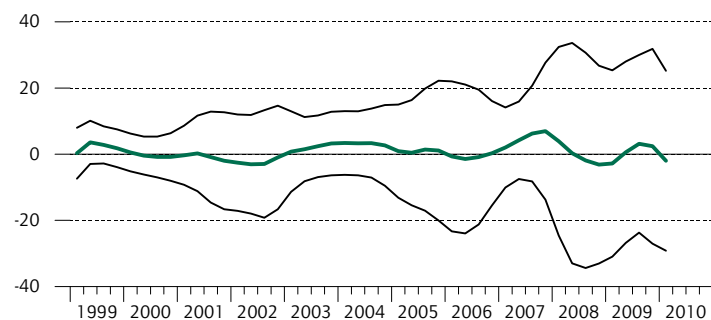
Liquidität spielt keine Rolle in der Erklärung der Zinsspreads

Liquiditätsprämien spielten zu keiner Zeit eine Rolle in der Erklärung von intraeuropäischen Zinsdifferenzen (Abbildung 6). Eine mögliche Erklärung hierfür ist das hohe Maß an Integration der europäischen Bondmärkte nach Einführung der Gemeinschaftswährung im Jahr 1999.

Abbildung 6

Zeitvariierender Koeffizient für das Liquiditätsmaß zusammen mit dem 95-Prozent-Konfidenzintervall

In Basispunkten



Quelle: Bernoth, K., Erdogan, B.: Sovereign Bond Yield Spreads: A Time-Varying Coefficient Approach. DIW Discussion Papers No. 1078. Berlin 2010.

DIW Berlin 2010

Liquidität spielt keine Rolle zur Erklärung der Zinsdifferenzen.

Zinsen auf griechische Staatsanleihen waren lange im Vergleich zu niedrig

Auf Basis der Schätzergebnisse kann der Beitrag der einzelnen Risikokomponenten zur Erklärung der Entwicklung des Zinsaufschlages Griechenlands im Zeitverlauf bestimmt werden (Abbildung 7). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Griechenland im Vergleich zu allen anderen EWU-Staaten in Anbetracht seiner generellen Finanzmarktlage und seiner fiskalischen Situation einen zu niedrigen Zins auf seine Staatsanleihen gezahlt hat. Dies war der Fall zwischen 2001 und 2004. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Finanzmärkte in diesem Zeitraum die Risikobeurteilung griechischer Staatsanleihen auf Basis gefälschter Statistiken trafen. Die griechische Regierung meldete offiziell zwischen 2001 und 2003 Defizitquoten, die sich im Nachhinein als gefälscht und stark geschönt entpuppten. In Wahrheit mussten die Defizitquoten in diesen drei Jahren um jeweils rund vier Prozent des BIP nach oben korrigiert werden. Auch 2008, zum Höhepunkt der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise, hätte Griechenland ausgehend von seinem hohen, tatsächlichen Schuldenstand im Vergleich zu den übrigen EWU-Ländern eigentlich einen wesentlich höheren Zins zahlen müssen. Griechenland hat also über einen langen Zeitraum hinweg einen Zinsvorteil im Vergleich zu den übrigen EWU-Ländern erhalten.

Erst seit Ende 2009 beobachten wir, dass Griechenland im Vergleich zu den übrigen Euroländern eine

der Schuldenquote und das damit verbundene Kreditrisiko eines Landes zu reagieren. Der Anstieg der Zinsspreads in Reaktion auf eine Schuldenerhöhung verdreifachte sich zwischen Ende 2007 und Ende 2008. Dank massiver geld- und fiskalpolitischer Stützungsmaßnahmen 2009 verringerte sich der Einfluss der Staatsverschuldung wieder etwas. Diese Beruhigung an den Finanzmärkten währte aber nicht lange. Ende 2009, als Märkte begannen, sich über die Nachhaltigkeit griechischer, irischer und portugiesischer Staatsverschuldung zu sorgen, wuchs gleichzeitig auch wieder die Risikoprämie auf den Bondmärkten.

um bis zu 100 Basispunkte höhere Zinsbelastung zu tragen hat, als es seine derzeitige fiskalpolitische Lage erklären würde. Es wäre aber voreilig, dies als Marktdiskriminierung und -überreibung auszulegen. Eine weitere Erklärung für diese Entwicklung könnte der vorausschauende Charakter von Finanzmärkten sein, die in den kommenden Monaten vielleicht noch weitere fiskalpolitische Belastungen auf Griechenland zukommen sehen.

Strikte Haushaltskonsolidierung Griechenlands könnte zu erheblichen Entlastungen am Bondmarkt führen

Der starke Anstieg der Zinsdifferenz im Jahr 2008 und 2009 rührt zu ungefähr gleichen Anteilen aus einer Zunahme der generellen Risikoprämie, die alle Länder gleich betrifft, und aus einer Prämie für eingegangenes Ausfallrisiko wegen der hohen Staatsverschuldung Griechenlands. Die hohe Verschuldung Griechenland erklärt rund 140 Basispunkte des Zinsspreads.

Fazit

Wir finden, dass sowohl allgemeine Faktoren wie Risikoaversion auf Finanzmärkten als auch länderspezifische Fundamentaldaten eine wichtige Rolle bei der Erklärung des Verlaufs von Risikoprämien auf europäische Staatsanleihen spielen. Der Einfluss der einzelnen Risikokomponenten auf die Zinsspreads ist jedoch über den beobachteten Zeithorizont nicht konstant.

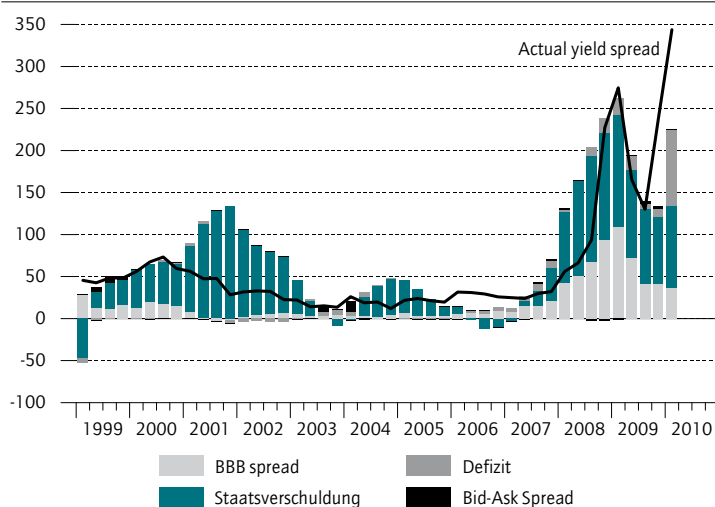
Vor der Finanzkrise gab es nur sehr geringe Zinsunterschiede auf europäische Staatsanleihen, weil die Finanzmärkte zu diesem Zeitpunkt Kreditrisiken nur sehr begrenzt wahrnahmen. Risikoaversion spielte in den fünf Jahren vor der Krise keine Rolle bei der Erklärung von Risikoprämien. Und Finanzmärkte unterschieden in ihrer Zinssetzung nur sehr gering zwischen hoch- und niedrig verschuldeten Regierungen. Mit der Finanzkrise korrigierte sich die Risikowahrnehmung von Finanzmarktakteuren. Die Finanzmärkte wurden der Möglichkeit eines Staatsbankrotts oder notwendigen Umschuldung in einigen Ländern wieder gewahr, was dazu führte, dass die Fiskalsituation einzelner Länder in ihrer Zinssetzung wieder berücksichtigt und somit eingepreist wurde.

Finanzmärkte haben eine wichtige Funktion, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht erfüllt

Finanzmärkte spielen gegenwärtig also eine wichtige Rolle, um Regierungen zu Haushaltsdisziplin zu bewegen. Gerade in einer Währungsunion ist dies von entscheidender Bedeutung. Denn die Mitgliedsländer können zwar Schulden aufnehmen. Sie können aber

Abbildung 7

Zinsspreads auf griechische Staatsanleihen und ihre erklärten Risikokomponenten



Quelle: Eigene Berechnungen.

DIW Berlin 2010

Die Zinsen auf griechische Staatsanleihen waren lange im Vergleich zu niedrig.

keine eigenständige Geldpolitik führen, um zur Not Schulden durch Inflation oder Erhöhung der Geldmenge wieder abzubauen. Auch angesichts der Tatsache, dass sich die Staatsregierungen sowohl in der Vergangenheit als auch gegenwärtig nicht gegenseitig zu fiskalischer Disziplin verpflichten konnten und sich der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seiner gegenwärtigen Fassung damit als „zahnloser Tiger“ herausstellte, zeigen unsere Ergebnisse, dass Finanzmärkte damit eine notwendige und wichtige Funktion übernehmen. Mit einer Einführung gesamt-europäischer Staatsanleihen, sogenannter „Euro-Bonds“ oder „E-Bonds“, wie sie derzeit in manchen wirtschaftspolitischen Kreisen gefordert wird, würden die Finanzmärkte jedoch nicht mehr zwischen dem Kreditrisiko einzelner EWU-Mitgliedsländer differenzieren können und für alle Länder den gleichen Zins auf ihre Schuldverschreibungen verlangen. In Kombination mit einem nicht funktionierenden und durchsetzungsschwachen EU-Regelwerk, das die Euroländer bereits in der Vergangenheit nicht zu Fiskaldisziplin zwingen konnte, würde die Einführung von Euro-Bonds auch noch die letzte disziplinierende Instanz, die Marktdisziplin, außer Kraft setzen und „Moral-Hazard“-Verhalten provozieren.

Der derzeitige Anstieg der Risikoprämien auf europäischen Bondmärkten ist also auf eine Korrektur einer zuvor zu optimistischen Risikowahrnehmung auf Finanzmärkten zurückzuführen. Ob man umgekehrt nun derzeit von einer Überbewertung von Ausfall- und Kreditrisiken sprechen kann, lässt sich allerdings nicht so einfach beantworten.

Glossar

Zinsspread: Zinsdifferenz zwischen Staatsanleihen zweier Länder. Der Spread vergrößert sich durch Risikoaufschläge, die ein Staat im Vergleich zum Referenzland entsprechend seiner Bonität und seinem Rating bezahlen muss. Deutschland hat wegen seiner Größe und Stabilität einen Benchmarkstatus in der EWU. Dies bedeutet, dass Deutschland häufig als Referenzland zur Berechnung von Zinsspreads herangezogen wird und Staatsanleihen der übrigen europäischen Staaten an deutschen Staatsanleihen bewertet werden. Zinsspreads werden in Basispunkten gemessen, wobei 100 Basispunkte einem Prozentpunkt entsprechen.

Bid-Ask-Spread: Differenz zwischen Nachfrage- und Angebotspreis einer Anleihe; misst die Kosten, die mit dem Handel einer Anleihe verbunden sind.

Allgemeine Risikoaversion von Investoren: Zinsunterschied zwischen Unternehmensanleihen niedriger Bonität (BBB) und sicheren US-Staatsanleihen; vergrößert sich in wirtschaftlich unsicheren Zeiten, wenn Anleger vermehrt ihr Portfolio zu Gunsten sicherer Staatsanleihen umschichten („Sicherer Hafen“).

Staatsschuldenquote: Schuldenstand des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Defizitquote: Anteil des Finanzierungssaldos des Staates am BIP.

Moral Hazard: Risikoreiches Verhalten, in diesem Fall von Regierungen, im Vertrauen darauf, dass ihnen geholfen wird.

JEL Classification:
C14, E43, E62, G12, H62,
H63

Keywords:
Sovereign bond spreads,
Fiscal policy,
Euro area,
Financial crisis,
Semiparametric time-
varying coefficient model,
Nonparametric estimation

Um das Problem der derzeitigen hohen und äußerst volatilen Risikoprämien auf Staatsanleihen zu reduzieren, ohne die Stabilität des gesamten Euroraums zu gefährden, sind unseren Ergebnissen zufolge drei Maßnahmen notwendig. Zum einen sollten die europäischen Volkswirtschaften auf einen glaubwürdigen Konsolidierungskurs einschwenken, um Finanzmärkte von der Tragfähigkeit ihrer Staatsverschuldung zu überzeugen. Des Weiteren ist es wichtig, grundsätz-

liches Vertrauen auf den Kapital- und Finanzmärkten wieder herzustellen, indem Lehren aus der Finanzkrise gezogen werden und das Finanzsystem krisenresistenter gestaltet wird. Und zum anderen ist die Einführung eines formalen Mechanismus notwendig, der die Abwicklung von Staatsschuldenkrisen und Staatspleiten im Euroraum regelt, um Unsicherheiten an den Finanzmärkten abzubauen und die Transparenz zu erhöhen.

Stuttgart 21: Mit direkter Demokratie aus der Sackgasse?

Wäre der Entscheidungsprozess zu Stuttgart 21 (S21) anders verlaufen, wenn es in Baden-Württemberg wirksame Mittel direkt-demokratischer Mitbestimmung gegeben hätte? Ziel dieses Beitrags ist es, Grenzen und Möglichkeiten direkt-demokratischer Verfahren am Beispiel des Großprojekts S21 aufzuzeigen. Die politökonomische Theorie sowie die empirische Evidenz für die Schweiz und die USA lassen darauf schließen, dass möglicherweise der Entscheidungsprozess transparenter und das Ergebnis finanziell, infrastrukturell und politisch eher im Sinne der Mehrheit der Bürger und damit insgesamt wohlfahrtserhöhend ausgefallen wäre. Referenden für Großprojekte und vergleichbar richtungsweisende Entscheidungen könnten helfen, die bestehende Kluft zwischen Bürgern und Politikern zu überwinden, und eine neue politische Kultur des Miteinanders zu begründen.

Das Milliardenprojekt Stuttgart 21 sieht den Umbau des Stuttgarter Kopfbahnhofs, seine Drehung um 90 Grad sowie dessen Verlegung unter die Erde vor. Dies ist verbunden mit dem Bau diverser Neubaustrecken und Tunnel. Finanziell beteiligt sind das Land Baden-Württemberg, der Bund, die Europäische Union, sowie die Deutsche Bahn. Die Planungsphase und der parlamentarisch-administrative Entscheidungsprozess für dieses Projekt zogen sich quasi im Verborgenen über fast zwei Jahrzehnte hin, so dass viele Beteiligte bereits nicht mehr an eine Realisierung glaubten, während sich in den letzten zwei bis drei Jahren „plötzlich“ die Ereignisse überschlugen. So musste für den Durchschnittsbürger der Eindruck entstehen, von einer Riege bauwütiger Politiker und Industriebosse überrollt worden zu sein.

Justina A. V. Fischer
jfischer@gmx.de

Wäre die Entwicklung anders verlaufen, wenn es in Baden-Württemberg beziehungsweise in ganz Deutschland ein wirksames Instrumentarium der direkten Demokratie (Kasten 1) gegeben hätte? Führt die direkte Demokratie zu mehr Planungssicherheit oder macht sie den politischen Prozess unvorhersehbar und führt zu instabilen Resultaten? Oder entstünden vielleicht sogar Effizienzgewinne in der Bereitstellung öffentlicher Güter, wie der Infrastruktur? Führt die direkte Demokratie zu politischen Lösungen, die eher den Wünschen und Vorstellungen der Bürger entsprechen? Die politische Funktionsweise direkt-demokratischer Institutionen aufzuzeigen sowie deren Auswirkungen auf die Allokationsentscheidungen knapper Mittel in einer Volkswirtschaft zu diskutieren, auch am Beispiel von S21, ist Ziel und Zweck dieses Beitrags.¹

¹ Dieser Beitrag verwendet große Teile meiner Dissertation (Fischer, J.A.V.: The Impact of Direct Democracy on Society, Dissertation, Universität St. Gallen, 2005. <http://edudoc.ch/record/3627/files/zu07030.pdf>). Stuttgart 21 steht hier beispielhaft für andere Groß- und Reformprojekte. Die Wirkungsweise direkt-demokratischer Institutionen ist unabhängig von der Staatsebene, auf der sie Anwendung findet (Gemeinde, Land, Bund).

Kasten 1

Was ist eine direkte Demokratie?

Bereits die erste uns bekannte Volksherrschaft in Athen hatte die Form einer direkten Demokratie. Die Versammlung freier, wehrfähiger Männer regelte die politischen Geschäfte per Abstimmung, aus ihren Reihen wählte sie die Richter, und schickte Staatsfeinde in die Verbannung. Die moderne Form der direkten Demokratie ist eine semi-direkte: Direkt-demokratische Institutionen ergänzen die repräsentativ-demokratischen Organe (Parlament). Somit vollziehen beide gemeinsam und im Zusammenspiel die politische Willensbildung.¹ Direkt-demokratische Institutionen der Moderne, welche in den Gesetzgebungsprozess der Parlamente eingreifen, finden wir auf der Gliedstaaten- oder sogar Bundesebene vor allem in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten.²

Wie funktioniert die moderne direkte Demokratie?

Direkte Demokratien weltweit kennen meist mehrere Instrumente, mithilfe derer die Bürger Einfluss auf die Gesetzgebung und administrative Entscheidungsprozesse nehmen können:

- das Gesetzes- und Verwaltungsreferendum,
- die Gesetzesinitiative,
- das Finanzreferendum,
- das Verfassungsreferendum sowie die Verfassungsinitiative³.

Referenden als re-aktive Form der politischen Mitbestimmung

Generell dienen Referenden dazu, einen Gesetzes- oder Verwaltungsakt der Legislative oder Exekutive nachträglich der Kontrolle des Volkes zu unterwerfen: Die Bürger können bereits von Parlament oder Verwaltung beschlossene Gesetze oder Verwaltungsakte innerhalb einer bestimmten Frist noch einmal zur Volksabstimmung bringen und unter Umständen verwerfen. Anders als bei der Volksinitiative handelt hier der mündige Bürger ausschließlich re-aktiv, also in Reaktion auf das Parlament, und somit nicht als *agenda setter*.

Man spricht von einem *Finanzreferendum*, wenn der Verwaltungsakt oder das Gesetz mit Staatsausgaben in einer bestimmten Mindesthöhe verknüpft ist; im anderen Fall spricht man vom Gesetzes- oder Verwaltungsreferendum. Zur Durchführung eines Referendums muss innerhalb einer bestimmten Frist eine bestimmte Zahl an Unterschriften gesammelt werden – ein wichtiges Mittel zur Begrenzung des Einflusses politischer und sozialer Gruppen mit nicht mehrheitsfähigen Präferenzen. Pflichtreferenden als Instrument der Entscheidungsfindung sind in bestimmten Fällen als Teil des Gesetzgebungsverfahrens rechtlich vorgesehen.

Im Falle von Referenden, die Gesetzes- oder Verwaltungsakte nachträglich legitimieren, gibt es Fristen, innerhalb derer ein Referendum initiiert werden muss. Solche Fristen dienen der Rechtssicherheit, damit sich repräsentativ-parlamentarisch beschlossene Gesetze und Verwaltungsakte nicht beliebig lange in der Schwebe zwischen Verabschie-

¹ Im Mittelalter ist die direkte Demokratie oft als politische Lösung gewalttätiger Konflikte zwischen zwei Gesellschaftsgruppen erwachsen, beispielsweise in der Schweiz zwischen Katholiken (Landbevölkerung) und Protestanten (Stadtbevölkerung), vgl. Acemoglu, D., Robinson, J.A.: *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, NY, Cambridge University Press, 2005; Trechsel, A., Serdült, U.: *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*. Faculté de Droit de Genève/Helbig und Lichtenhahn, Basel, Genf, München 1999.

² Zahlreiche Staaten kennen das Instrument der Volksabstimmung bei Verfassungsfragen. Ein Verkehrsprojekt wie Stuttgart 21 würde jedoch nicht in den Anwendungsbereich eines Verfassungsreferendums fallen. Für eine Auflistung direktdemokratischer Staaten weltweit siehe Blume, L., Müller J., Voigt, S., a.a.O. – In vielen deutschen Bundesländern existiert das Volksbegehren, ein Initiativrecht, das sich meist nur auf Gesetze und nicht auf Verwaltungsakte bezieht. Diese ist jedoch meist mit einem so hohen Unterschriftenerfordernis verknüpft, dass es kaum zur Anwendung gelangen kann. Beispielsweise beträgt in Baden-Württemberg das Unterschriftenerfordernis ein Sechstel der Wahlberechtigten, also mehr als 1,2 Millionen Unterschriften (Art. 59, 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg). Eine zusätzliche Hürde ist das Verbot der freien Unterschriftensammlung, das heißt der Zwang, seine Unterschrift auf einem öffentlichen Amt zu leisten. Schließlich sorgt ein Abstimmungsquorum dafür, dass möglicherweise die einfache Mehrheit der Wähler nicht für die Annahme des Volksentscheides reicht (Art. 60, 5 Landesverfassung). – Für eine Auflistung der Bestimmungen in den deutschen Bundesländern: <http://de.wikipedia.org/wiki/Volksentscheid>. (Download am 9.12.2010.)

³ Für die Schweiz siehe Fischer, J.A.V.: *Development of Direct Democracy in Swiss Cantons between 1997 and 2003*, MPRA Paper 16140, University Library of Munich, München 2009; Acemoglu, D., Robinson, J.A., a.a.O., für die Vereinigten Staaten Matsusaka, J.G., a.a.O.; weltweit Blume, L., Müller, J., Voigt, S., a.a.O. Zusätzlich gibt es noch das Referendum zur Ratifizierung internationaler oder zwischenkantonalen Staatsverträge.

Wie wirkt direkte Demokratie im politischen Entscheidungsprozess?

Die Wirkung direkt-demokratischer Institutionen auf den politischen Entscheidungsprozess entfaltet sich nicht nur über den direkten Eingriff der Bürger in

den Gesetzgebungsprozess, sondern auch indirekt, über deren bloße Existenz.² Unterstellt man ein zwei-

² Siehe hierzu Gerber, E.R.: *Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives*. *American Journal of Political Science*, 40, 1996, 99–128;

dung und Inkrafttreten befinden. In den Schweizer Kantonen, die politisch und finanziell bedeutend selbstständiger sind als die deutschen Bundesländer, variiert diese Frist zur Ergreifung eines Referendums zwischen drei und sechs Monaten. Ein Referendum ist somit nicht auf länger zurückliegende Beschlüsse der Regierung oder Verwaltung anwendbar – was der Planungs- und Rechtssicherheit dient.

Volksinitiative als *agenda setting*

Im Gegensatz zum „re-aktiven“ Referendum bestimmen bei der *Gesetzesinitiative* die Bürger als *agenda setter*, mit welchen Themen sich der Gesetzgeber befassen soll. Mit der Gesetzesinitiative können die Bürger den Gesetzgeber mit dem Beschluss bestimmter Gesetze beauftragen, beziehungsweise sie werden anstelle des Parlamentes selbst gesetzgeberisch aktiv.⁴ Volksabstimmungen über eine Gesetzesinitiative sind in der Schweiz bestimmten Kontrollmechanismen unterworfen: Zum einen wird grundsätzlich geprüft, ob eine Gesetzesinitiative verfassungskonform ist. Zudem wird verlangt, dass ein Vorschlag innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine Mindestzahl von Unterstützern findet. Dies verhindert, dass Vorschläge von Splittergruppen zur Abstimmung gelangen und diese der passiven Mehrheit ihre Spezialinteressen oktroyieren. Das Unterschriften- und Fristenerfordernis stellt folglich ein wichtiges Element dar, um zu verhindern, dass sich Präferenzen zu weit abseits des Medianwählers durchsetzen. Psychologisch betrachtet stellt der Akt des Unterschreibens eine Hürde und somit psychische Kosten dar, die durch den erwarteten Nutzen der erfolgreichen Initiative kompensiert werden müssen. Das Unterschriftenerfordernis der Initiative stellt somit sicher, dass die Präferenzen der Unterstützer genügend „intensiv“ sind.⁵

⁴ Je nach Ausführungsform wird das Votum des Bürgers direkt Gesetz, oder das Parlament muss dessen Anregung in eine administrativ kompatible Form bringen, ohne den Inhalt abändern zu dürfen.

⁵ Die derzeit hohen Unterschriftenerfordernisse für Volksentscheide in manchen deutschen Bundesländern, wie beispielsweise mehr als einer Million Bürgern in Baden-Württemberg, lassen dessen Ergreifung unpraktikabel erscheinen. Im Kanton Zürich beispielsweise beträgt das Erfordernis lediglich 6000, das sind knapp ein Prozent der Stimmberechtigten.

Hug, S.: Occurrence and Policy Consequences of Referendums, A Theoretical Model and Empirical Evidence. *Journal of Theoretical Politics*, 16, 2004, 321–356; Hug, S.: Policy Consequences of Direct Legislation Theory, Empirical Models and Evidence, Quality and Quantity, 2010 (im Erscheinen), DOI: DOI 10.1007/s11355-010-9313-0. Für eine Illustration siehe Feld, L. P., Kirchgässner, G.: The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local und Regional Decision-Making. *Economic Policy*, 33, 2001, 329–367.

stufiges spieltheoretisches Modell, in dem zunächst die Abgeordneten eine Entscheidung treffen, die anschließend von den Bürgern unabhängig korrigiert werden kann, lässt sich folgendes zeigen: Bereits die bloße Existenz der Institutionen direkter Demokratie verändert das Entscheidungsverhalten der Parlamentarier (Kasten 2).

Eine solche stärkere Orientierung der Politik am Medianwähler impliziert, dass nur solche Projekte politisch vermittelbar und durchsetzbar sind, die ein für die Bevölkerungsmehrheit positives Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen. Zudem ermöglicht die direkte Demokratie den Bürgern, über Einzelprojekte abzustimmen, während in einer repräsentativen Demokratie Parteien gewählt werden, welche „Politikbündel“ zur Abstimmung stellen. Die Bündelung mehrerer politischer Entscheidungen zu „Paketen“ ermöglicht es den Parteien, eine Legitimation auch für ansonsten nichtmehrheitsfähige Projekte zu erlangen (in Deutschland beispielsweise jüngst die Senkung der Mehrwertsteuer für Hotels). Für die USA konnte jedoch gezeigt werden, dass mithilfe direktdemokratischer Institutionen der Bürger diese Pakete aufschnüren und Projekte gemäß seinen Prioritäten politisch durchsetzen oder verhindern kann.³ Dass die Existenz der direkt-demokratischen Institutionen in ihrer „Drohwirkung“ auf die Entscheidungen der Politik wichtiger ist als die Zahl der tatsächlich abgehaltenen Referenden, zeigen auch empirische Analysen der Schweizer Staatsausgaben.⁴ Dies impliziert, dass politisches Konfliktpotential bereits durch die bloße Möglichkeit eines Referendums entschärft wird.

Führt die direkte Demokratie zum Kaputtsparen des Staates?

Von den Befürwortern einer direkten Demokratie wird darauf hingewiesen, dass sie Prestigeobjekte undurchsetzbar mache, und stattdessen notwendige Projekte bei gleicher Qualität mit eher gering(er)em Mitteleinsatz durchgeführt würden. Das Vorhandensein direkt-demokratischer Institutionen führe somit zu einem effizienteren Mitteleinsatz und einem Ab-

³ Besely, T.: Issue Unbundling via Citizens' Initiatives. *Quarterly Journal of Political Science*, 3, 2008, 379–397.

⁴ Siehe dazu Freitag, M., Vatter, A.: Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 136, 2000, 579–606; Schaltegger, Ch.: The Effects of Federalism und Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-National Jurisdictions. *ifo Studien* 47, 2001, 145–162. In der internationalen Studie von Blume et al. spielt die Inzidenz nur dann keine Rolle, wenn die Institution selbst „stark“ ist, also mit einem relativ niedrigem Unterschriftenerfordernis und einer langen Frist verbunden ist. Blume, L., Müller, J., Voigt, S.: The economic effects of direct democracy – a first global assessment. *Public Choice*, 140, 2009, 431–461.

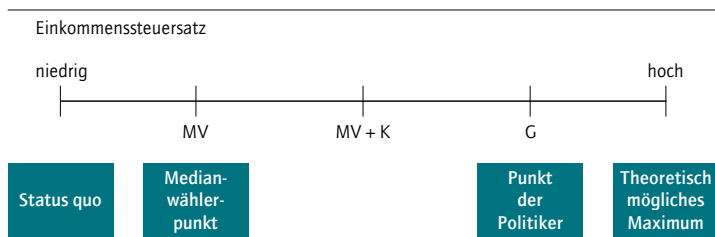
Kasten 2

Das Volk als Veto-Spieler: Eine Illustration

Diese Vorwegnahme der Korrektur durch eine Volksabstimmung lässt sich am folgenden Beispiel illustrieren. Nehmen wir an, das Parlament muss zur Finanzierung der Staatsausgaben einen bestimmten Einkommenssteuersatz wählen, zwischen 0 (sehr unrealistisch) und einem

theoretisch möglichen Maximum von 100 Prozent – in der Grafik sei dies der Punkt G. Weicht die Politik zu stark von dem von den Bürgern bevorzugten Ausgaben- oder Steuerniveau ab (in der Grafik: Punkt MV), würden diese zu den Mitteln der direkten Demokratie greifen, um das vom idealtypischen Medianwähler präferierte Besteuerungsniveau MV zu erreichen. Bei einer nur geringen Abweichung von diesem Medianwählerpunkt lohnt es sich für den Bürger hingegen nicht, das direkt-demokratische Instrumentarium zu ergreifen ($MV < Z < MV + K$): Denn die Kosten K (also das Sammeln der Unterschriften – hier werden Helfer und Material gebraucht, und das in nicht unerheblicher Größenordnung) würden den erwarteten Gewinn aus der Steuersatzkorrektur übersteigen ($Z - MV < K$). Rational handelnde Politiker bewegen sich folglich auf den Bürger und dessen gewünschtes Politikergebnis zu (von G weg hin zu $MV + K$) – und zwar bereits aufgrund der realistischen Möglichkeit, dass der Bürger per Referendum in den Entscheidungsprozess eingreifen könnte (spieltheoretisch ein sogenannter *credible threat*).

Abbildung



Quelle: Feld und Kirchgässner: The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy in Local und Regional Decision-Making. Economic Policy 33, 2001, 345.

DIW Berlin 2010

senken der Staatsausgaben.⁵ Diese Effizienzgewinne lassen sich beispielsweise für die Umverteilungswirkung von Steuern und Transfers sowie für die Bereitstellung vieler öffentlicher Güter bestätigen – das gleiche Wohlstandsniveau kann also bei niedrigeren Steuersätzen erreicht werden.⁶ Dass Elemente direkter Demokratie einen Ausgabensenkungsdruck bewirken, ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn man annimmt, dass Politik und Verwaltung dazu tendieren, die Budgets ihrer jeweiligen Institutionen beziehungsweise ihre Machtfülle zu maximieren oder durch steuerfinanzierte Wahlgeschenke ihre Wiederwahl zu „erkaufen“.⁷

Obwohl viele Studien auf einen Ausgabensenkungsdruck direkt-demokratischer Institutionen hinweisen und dafür gute ökonomische Gründe bestehen, müsste die Einführung direkt-demokratischer Institutionen in Baden-Württemberg nicht zwingend dazu führen, dass der Landeshaushalt auf ein inakzeptabel niedriges Niveau sinkt. Zum einen konnte für die amerikanischen Gliedstaaten und die Schweiz gezeigt werden, dass eine von den Bürgern erwünschte Ausgabenerhöhung etwa im Bereich der Wohlfahrts- oder Bildungsausgaben oder der öffentlichen Infrastruktur gerade mithilfe direkt-demokratischer Institutionen gegen den Willen der Parlamentarier realisiert werden konnte.⁸ Zum anderen weisen empirische Studien für beide Länder darauf, dass der Steuerausfall oft durch die Einführung einer Gebührenfinanzierung (beispielsweise Straßenmaut) hin kompensiert wird, so dass die Finanzierung öffentlicher Güter von der

⁵ Für die senkende Wirkung auf die Ausgaben, siehe für die USA Matsusaka, J.G.: Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 103, 1995, 587–623; für die Schweiz Feld, L.P., Matsusaka, J.G.: Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 87, 2003, 2703–2724, und für einen internationalen Vergleich Blume, L., Müller, J., Voigt, S., a. a. O.

⁶ Feld, L.P., Fischer, J.A.V., Kirchgässner, G.: The Effect of Direct Democracy On Income Redistribution: Evidence For Switzerland. *Economic Inquiry*, 48, 2010, 817–840. Effizienzgewinne auf der Gemeindeebene bzgl. der Kosten der lokalen Müllabfuhr wurden bereits nachgewiesen von Pommerehne, W.W.: Private vs. öffentliche Müllabfuhr, nochmals betrachtet. *Finanzarchiv*, 41, 1983, 466–475.

⁷ Für die Budgetmaximierung der Administratoren und die Durchsetzung nicht mehrheitsfähiger (ausgabenerhöhender) Projekte in der parlamentarischen Demokratie mittels *log-rolling* siehe Niskanen, W.: Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, 18, 1975, 617–643; Tullock, G.: Problems of Majority Voting. *Journal of Political Economy*, 67, 1959, 571–579; Weingast, B.R., Shepsle, K.A., Johnsen, C.:

The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89, 1981, 642–664.

⁸ Matsusaka, J.G.: For the Many or the Few, The Initiative Process, Public Policy, and American Democracy. Chicago, University of Chicago Press, 2008; ders.: Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, *Journal of Law and Economics*, 43, 2000, 619–650; Hug, S.: Policy Consequences of Direct Legislation Theory, Empirical Models and Evidence, Quality and Quantity, 2010 (im Erscheinen), DOI: DOI 10.1007/s11135-010-9313-0, Funk, P., Gathmann, Ch.: Gender Gaps in Policy Making: Evidence from Direct Democracy in Switzerland. *Economics Working Papers* 1126, Department of Economics und Business, Universität Pompeu Fabra, 2008.

breiten Allgemeinheit weg hin zu deren tatsächlichen Nutzern verschoben wird.⁹

Befinden sich also die Staatsausgaben bereits auf effizientem Niveau, und kann dies dem Wähler glaubhaft kommuniziert werden, wird auch der Wähler als rationaler Akteur das vorhandene Ausgabenniveau nicht auf direkt-demokratischem Wege senken. Mit anderen Worten: Die Wähler sind der Finanzierung von Großprojekten nicht per se abgeneigt, wenn denn deren ökonomische Sinnhaftigkeit erkennbar ist. Ein Beispiel hierfür sind die vom Schweizer Volk bestätigten teuren Tunnelbauprojekte, die dem gesamt-europäischen Nord-Süd-Verkehr dienen.

Zusammenfassend stellen wir fest: Direkt-demokratische Institutionen bewirken keine automatische Ausgabenreduktion. Eine Ausgabenreduktion erfolgt nur dann, wenn dies der Wähler ausdrücklich so wünscht.¹⁰ Eine Einführung direkt-demokratischer Institutionen führt auch nicht „von selbst“ zu einem Ausbluten des Staats: Es liegt vielmehr an der Politik, überzeugende Argumente für die Ausgabenprojekte zu bringen, so dass die Nutzen-Kosten-Analyse des Wählers positiv ausfällt. Dieser kontinuierliche und notwendige Diskurs zwischen sich rechtfertigenden Politikern und Verwaltungsvertretern einerseits und fragstellenden Bürgern andererseits führt zu mehr gefühlter und tatsächlicher Transparenz in den Entscheidungsprozessen und baut Bürgerferne ab.¹¹ Insgesamt lässt sich auf Basis der empirischen Befunde sogar feststellen: In Staaten mit direkt-demokratischen Institutionen trauen die Bürger der Politik mehr, es gibt weniger Steuerhinterziehung, die Wirtschaft wächst schneller und die Menschen erreichen insgesamt ein höheres Wohlfahrtsniveau.¹²

⁹ Für die USA Matsusaka, J. G., 1995, a. a. O. Diese Gebührenfinanzierung kann durchaus sozialverträglich gestaltet werden.

¹⁰ Sind in einem Staat sowohl Gesetzesinitiative wie auch Referendum vorgesehen, scheint insbesondere die erste Institution zur Ausgabensteigerung und die zweite zur Ausgabenreduktion zu führen – dies zeigt sich sowohl für die Schweiz wie auch international (Feld, L. P., Matsusaka, J. G.: Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 87, 2003, 2703–2724; Blume, L., Müller, J., Voigt, S.: The economic effects of direct democracy – a first global assessment. *Public Choice*, 140, 2009, 431–461).

¹¹ In der Schweiz liegt zwischen dem Einbringen einer Initiative/eines Referendums und der Abstimmung darüber eine gesetzlich festgelegte Periode von etwa einem halben Jahr. Dies soll eine breite öffentliche Diskussion ermöglichen.

¹² Frey, D. S., Stutzer, A.: Happiness, Economy and Institutions. *Economic Journal*, 110, 2000, 918–938; Feld, L. P., Frey, B. S.: Trust breeds trust: How taxpayers are treated, *Economics of Governance* 3, 2002, 87–99; Blomberg, S. B., Hess, G. D., Weerapana, A.: The impact of voter initiatives on economic activity, *European Journal of Political Economy* 20, 2004, 207–226; Blume, L., Müller, J., Voigt, S.: a. a. O.

Nachteile der direkten Demokratie – Ein grundsätzliches Hindernis?

Verlangsamung der Entscheidung und *status quo bias*

Trotz ihrer Vorzüge stellt die direkte Demokratie kein Allheilmittel gegen die „Explosion“ der Staatsausgaben dar. Wie jede andere politische Institution ist auch sie mit Gefahren und Nachteilen für bestimmte Bevölkerungsgruppen verbunden. Einige Argumente ihrer Gegner können jedoch durchaus entkräftet werden. Zwar könnten möglicherweise direkt-demokratische Institutionen zu einer gewissen Verlangsamung politischer Entscheidungsprozesse führen, insbesondere, wenn tatsächlich die Bevölkerung das Referendum gegen eine Parlamentsentscheidung ergreift.

Allerdings laufen Entscheidungsprozesse in Demokratien generell relativ langsam ab, da stets ein Interessensausgleich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gesucht werden muss – schnelle Entschlüsse werden nur in Diktaturen und Autokratien gefällt. Ein mehrmaliges Nachdenken und eine gewisse zeitliche Distanz, welche die direkte Demokratie den Akteuren aufzwingt, sind indes meist nicht zu deren Nachteil. So weist die Verhaltensökonomie bereits seit längerem darauf hin, dass Menschen zu gewissen Irrationalitäten neigen. Dazu zählt etwa die relative Überbewertung eher seltener, aber schwerwiegender Ereignisse, wie eines Terroranschlags oder eines Flugzeugabsturzes. Allerdings können solche irrationalen Bewertungen mittels wiederkehrender, repetitiver Entscheidungsabläufe und der Involvierung mehrerer kontrollierender Instanzen reduziert werden.¹³ Mit anderen Worten: Eine mögliche Verlangsamung des Entscheidungsprozesses fördert anscheinend den Bezug der Entscheidung zur realen Faktenlage, führt zu einer fundierten Prioritätenbildung und damit zur wohlfahrtsoptimalen Lösung. Somit steht in einer Abwägung der Vor- und Nachteile direkter Demokratie eine mögliche Verlangsamung der Entscheidungsprozesse einer größeren Bürgernähe und Nachhaltigkeit der politischen Entscheidungen gegenüber – handelt es sich doch um Entscheidungen, deren ökonomische und institutionelle Auswirkungen oft quasi irreversibler Natur sind oder die nur mit sehr hohen Kosten korrigiert werden können.

¹³ Lichtenstein, S., Slovic, P., Fischhoff, B., Layman, M., Combs, B.: Judged Frequency of Lethal Events. *Journal of Experimental Psychology: Human Learning and Memory*, 4, 1978, 551–578. Zum Abbau von Irrationalitäten durch Verfahrensregeln Fischhoff, B., Debiasing. In: Kahneman, D., Slovic, P., Tversky, A.: *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge University Press, 1982, 422–444. Besonders das Referendum kann als zusätzliche Kontrolle über das Parlament betrachtet werden.

Kasten 3

Was hätte direkte Demokratie für Stuttgart 21 bedeutet?

Was bedeuten die Erkenntnisse über die direkte Demokratie auf den Fall „Stuttgart 21“ bezogen? Nehmen wir an, es hätte neben den jetzigen Plänen (mit geschätzten Kosten von mindestens sechs Milliarden Euro) und dem Beibehalten des alten Bahnhofs mit unveränderter Streckenführung (0 Euro) eine dritte, deutlich günstigere Option gegeben – zum Beispiel ein modernisierter Kopfbahnhof für etwa die Hälfte der Kosten von S21. Unterstellen wir ferner, dass es in Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Entscheidung starke Institutionen der direkten Demokratie gegeben hätte und die Präferenzen der Bevölkerung für ein niedriges bis mittleres Niveau von Staatsausgaben stark gewesen wären.

Unter diesen Voraussetzungen wäre die tatsächlich getroffene Entscheidung für S21 zu weit von den Wünschen der Bürger entfernt gewesen, so dass die Abgeordneten und Stadträte mit einem Referendum hätten rechnen müssen. Ein solches Referendum hätte indes eine Ablehnung von S21 bedeutet, mit der Konsequenz der Nichtinvestition und der Nichtmodernisierung des Bahnhofs. Dagegen hätte ein parlamentarischer Beschluss über eine einfache Modernisierung (die mittlere Option) wohl keine ablehnende Mehrheit in der Bevölkerung mobilisiert, die bereit

gewesen wäre, die (privaten) Kosten der Organisation eines Referendums zu tragen.

Zusammenfassend haben wir also Anlass zu der Spekulation, dass sich im Falle des Bestehens direkt-demokratischer Institutionen in Baden-Württemberg zum Zeitpunkt der Entscheidung über S21 keine parlamentarische Mehrheit gefunden hätte. Volumenmäßig kleinere Modernisierungsmaßnahmen und Streckenneubauten wären hingegen durchaus mehrheitsfähig gewesen.¹ Volksaufstandsähnliche Zustände oder größerer Widerspruch in der Bevölkerung wären ausgeblieben – und die direkt-demokratische Institution (das Referendum) selbst wäre vermutlich gar nicht zum Einsatz gekommen. Es ist also nicht so, dass direkt-demokratische Institutionen politische Instabilität und diskussionsinduzierte Unruhe in der Bevölkerung hervorrufen – im Gegenteil, ihre bloße Existenz kann den politischen Entscheidungsprozess stabilisieren, indem sie die parlamentarischen Beschlüsse und Verwaltungsakte in die Richtung der Wünsche des Durchschnittsbürgers bringt.

¹ Ein ähnliches Beispiel findet sich in Matsusaka, J. G., a. a. O.

Ein weiteres gegen direkte Demokratie vorgebrachtes Argument ist das des sogenannten *status quo bias*: Demnach machten Referenden und Volksinitiativen die Bevölkerung zu Veto-Spielern, was nicht nur Reformen verlangsamte, sondern überhaupt zu gesellschaftlichem und ökonomischem Stillstand und damit zu einem drohenden Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit führe.¹⁴ Gerade in Zusammenhang mit S21 haben die Befürworter des Vorhabens immer wieder davor gewarnt, in Deutschland drohten Großprojekte jeglicher Art undurchführbar zu werden – mit verheerenden volkswirtschaftlichen Folgen. Auch wenn die Vertreter dieser Thesen empirische Evidenz schuldig blieben: Das Phänomen des *status quo bias* ist verhaltenspsychologisch gut begründet. Demnach scheuen Menschen Risiken, die sehr groß sind oder solche, die sie nicht einschätzen können. Je größer das Risiko, und je geringer der Gewinn im Falle des Erfolges, desto eher ist der Einzelne geneigt, auf „Politikexperimente“ zu verzichten und alles beim Alten zu lassen. „Reform“-Programme sind zudem

meist mit sofort anfallenden privaten Anpassungskosten verbunden, während der ökonomische Nutzen oft fern in der Zukunft liegt – wie das Beispiel der Ausgliederung der Zahnbehandlung aus der Krankenversicherung zwecks Kostendämpfung zeigt. Die Verhaltensökonomik lässt hier den Schluss zu, dass bei entsprechender Ungeduld und Heute-Bezogenheit der Mehrheit hohe Anpassungskosten zu einer fast sicheren Ablehnung des Politikprojektes führen.¹⁵ Direkte Demokratie für zukunftsgerichtete Großprojekte funktioniert also nur dann, wenn mittels intensiver öffentlicher Diskussion eine Veränderung der Gewichtung der Zukunft in der Bewertung der Bürger erfolgt. Dass es funktionieren kann, zeigt die erfolgreiche Volksabstimmung über die Finanzierung des Jahrhundertprojektes Gotthard-Basistunnel in der Schweiz.

¹⁴ Für die Reformverzögerung durch Einführung eines zweiten Genspieler zum Parlament: König, Th.: Bicameralism und Party Politics in Germany: an Empirical Social Choice Analysis. Political Studies, 49, 2001, 411–437.

¹⁵ Frederick, S., Loewenstein, G., O'Donoghue, T.: Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. Journal of Economic Literature, 40, 2002, 351–401. Ein von Psychologen oft angewandtes Mittel für eine erfolgreiche Änderung in der Bewertung der Zukunft ist die Verbilligung und „Greifbar“-Machung der potentiellen Zukunft. Ein durchaus amüsantes Beispiel ist die Anbringung des Bildes einer physisch attraktiven Person am Kühlschrank als Antrieb für erfolgreiches Abnehmen.

Erlaubt die direkte Demokratie eine Verführung des Wahlvolks?

Als weiterer Nachteil direkt-demokratischer Institutionen werden die mögliche Manipulation von Wahlergebnissen durch finanzstarke Interessengruppen und die fehlende Sachkompetenz der Bürger angeführt. Grundsätzlich wäre zu fragen, ob eine solche Unterstellung der politischen Unmündigkeit und Käuflichkeit der Bevölkerung nicht ein Argument für die Abschaffung jeglicher Form von Demokratie darstellt. Tatsächlich weisen wissenschaftliche Studien für die Schweiz und für die USA keine empirische Evidenz für einen solchen Manipulationseffekt auf.¹⁶ Vielmehr lässt sich für die USA sowie die Schweiz sogar aufzeigen, dass der Versuch, mit Geld für Kampagnenwerbung ein positives Wahlergebnis herbeizuführen, ins Leere läuft.

Dem Argument der fehlenden Sachkompetenz muss entgegnet werden, dass es durchaus die Möglichkeit gibt, dass große Parteien Wahlempfehlungen aussprechen, nach denen sich der unschlüssige Wähler dann richten kann – so wie es in der Schweiz gängige Praxis ist. Dies gibt dem Bürger die Sicherheit, an der Urne eine Entscheidung zu treffen, die mutmaßlich seinen politischen Wünschen entspricht. Selbstverständlich erfordern direkt-demokratische Institutionen eine Kommunikationskultur, die es dem einzelnen erlaubt, sich selbst ein Bild zu machen und eigenständig eine Wahlentscheidung zu treffen. Dabei setzt das Funktionieren einer direkten Demokratie ein gewisses Bildungsniveau in der Bevölkerung und die Mündigkeit voraus, sich eigenverantwortlich über politische Sachverhalte zu informieren.¹⁷ Diese Voraussetzun-

gen scheinen weitgehend erfüllt zu sein: So zeigen Untersuchungen für die USA, dass beispielsweise im Bereich der Wirtschaftspolitik der Durchschnittswähler eine durchaus informierte und seinen politischen Wünschen entsprechende Wahlentscheidung trifft. Und im Falle völliger Unwissenheit entwickelt er intelligente Nachahmungsstrategien, die im Sinne einer präferenzkonsistenten Wahlentscheidung erstaunlich erfolgreich sind. Auch in Europa scheinen Bürger in Staaten mit direkt-demokratischen Institutionen objektiv besser über Politik informiert zu sein als in Staaten ohne direkt-demokratische Elemente (Kasten 3).¹⁸

Fazit

Die wissenschaftliche Literatur über die Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie zeigt: Sie führt zu Politiken, deren Kosten-Nutzen-Kalkulation für die Mehrheit der Bevölkerung positiv ausfällt. Zudem führt sie zu stärker sachbezogenen Diskussionen und Entscheidungen; sie erhöht aber auch die gesellschaftliche Stabilität und Planungssicherheit, da Wünsche und Präferenzen der Bürger von Anfang an stärker berücksichtigt werden. Zugleich scheint eine starke direkte Demokratie die potentielle Durchsetzbarkeit volkswirtschaftlich notwendiger Großprojekte keineswegs zu gefährden. Tatsächlich weist die empirische Evidenz darauf hin, dass in Staaten mit direkt-demokratischen Institutionen die Bürger der Politik mehr trauen, weniger Steuern hinterziehen, die Wirtschaft schneller wächst, und die Menschen insgesamt ein höheres Wohlfahrtsniveau erreichen. Insgesamt liegen somit die Argumente für einen Ausbau der Elemente direkter Demokratie auf der Hand.

¹⁶ Für die USA Gerber, a. a. O.; für die Schweiz Kirchgässner, G., Schulz, T.: Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981–1999. *Swiss Political Science Review*, 11, 2005, 1–56. Ein indirektes Indiz für das Funktionieren der direkten Demokratie ist auch die fortwährende Zufriedenheit der Bürger mit dieser Institution in den USA, und die kontinuierliche Ausweitung ihres Anwendungsbereiches in den Schweizer Kantonen seit etwa 1850 siehe Matsusaka, J. G., 2008, a. a. O.

¹⁷ Matsusaka, J. G., 2008, a. a. O. Erste Ansätze dazu sahen wir bereits in den Schlichtungsrunden über Stuttgart 21.

¹⁸ Benz, M., Stutzer, A.: Are voters better informed when they have a larger say in politics? – Evidence for the European Union und Switzerland. *Public Choice*, 119, 2004, 31–59. Zur Situation in den USA Matsusaka, J. G., a. a. O.

JEL Classification:
H10, H40, D70

Keywords:
Direct democracy,
Initiative,
Referendum,
Popular vote

Weekly Report

No. 28 / 2010, September 8

HDTV in Germany: Lack of Innovation Management Leads to Market Failure

Georg Erber, Sven Heitzler

High definition television may now be poised for a breakthrough in Germany. Unfortunately, in the area of private free-TV, broadcasters and network operators are still blocking each other. Market participants hope to leverage encryption and digital rights management as sources of long-term profits. This, however, may come at the expense of television viewers. Despite the start of regular HDTV operations by public broadcasters, only a few consumers are currently in a position to actually receive high definition television. The government should facilitate a rapid resolution to the current standoff and ensure effective monitoring of competition by implementing new standards.

Weekly Report

No. 29 / 2010, September 9

Do Internet Credit Markets Improve Access to Credit for Female Business Owners?

Nataliya Barasinska, Dorothea Schäfer

Business owners and founders are a minority of any bank's business clients. Scientific studies of traditional credit markets often show a lower probability of loan approval or higher loan costs for female business owners compared to male business owners. With this background the question arises whether female business owners have to struggle with this problem less on Internet credit markets. In this current study, DIW Berlin investigated business loans on the largest German Internet platform, smava. smava connects private individuals who wish to take on installment loan at a fixed interest rate or wish to lend money. The findings show that female borrowers are positioned at least as well as their male counterparts on smava. If all other loan and borrower-specific characteristics remain the same, then the loan requests of female business owners have even better prospects for success than loan requests from men. There are indications that this result is not platform-specific, but also applies to other innovative credit markets.

Weekly Report

No. 30 / 2010, November 4

Reduction of Global Trade Imbalances: Does China Have to Revalue Its Currency?

Ansgar Belke, Christian Dreger, Georg Erber

China's growing trade surplus with the USA has triggered a discussion whether the Yuan is fundamentally undervalued in relation to the US Dollar. So far, China has resisted the demand to drastically revalue its currency. This creates tension as the US economy is only slowly recovering and unemployment rates will probably remain high for a while. In return, this increases the risk of protectionist measures by the US government, such as punitive tariffs on Chinese exports, in order to pressure China to revalue the Yuan. This would also pose a serious threat to growth opportunities in Germany.

Weekly Report

No. 31 / 2010, November 19

German Exports on the Rise: Domestic Demand Should Follow

Mechthild Schrooten, Isabel Teichmann

German exports suffered a sharp decline during the international economic and financial crisis. But recently a strong turnaround has taken place. Macroeconomic stimulus measures in numerous countries have likely contributed to this export recovery. Germany's manufacturers are at the forefront of the resurgence in exports. The mechanical engineering, chemicals, and automotive industries in particular have realized remarkable export surpluses. Germany's current account surplus has risen considerably over the last ten years. As a result, Germany has cemented its position as a net creditor and investor in the international financial market. The challenge now is to link the strength of Germany's exporting industries to the domestic demand. In doing so, long-term and stable growth for the overall economy could be reached. In short, Germany must overcome the dichotomy between its strong export economy and weak domestic demand. One strategy for strengthening domestic demand could be to relax the policy of wage restraint pursued in the years prior to the crisis.

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. Alexander Kritikos
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt
Renate Bogdanovic

Lektorat

Dr. Hella Engerer
Prof. Dr. Ansgar Belke
Dr. Vanessa von Schlippenbach

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805-19 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 Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 Prozent Recyclingpapier

Der nächste Wochenbericht erscheint
am 4. Januar 2011.



Wunschzettel selbsternannter Politiker

von Gert G. Wagner*

Die Tage vor und nach Weihnachten sind die Zeit der Jahresrückblicke, die meist schon mit Ausblicken verbunden werden. Und zum Jahresanfang wird dann die öffentliche Meinung von Prognosen und vor allem politischen Forderungen von Experten beherrscht. Meist ist dann ja politisch auch nicht viel los, und so kann man in zig Zeitungen und Zeitschriften nachlesen, was Prognostiker vom neuen Jahr erwarten. Und vor allem wird den staunenden Lesern klar gemacht, was die Politik endlich tun muss, damit die Welt nicht untergeht – oder zumindest der Wohlstand in Deutschland gesichert wird. Die Forderungen sind meistens sehr einfach gestrickt: Da es allen Experten sonnenklar sei, dass die Probleme X, Y und Z die derzeit wichtigsten sind, müssen die Reformen A, B und C durchgeführt werden. Wer das nicht will, ist kurzsichtig, ängstlich oder politisch verbohrte. Oder alles gleichzeitig. Einer nüchternen Betrachtung halten diese Forderungen aber nicht lange stand.

Dass die meisten Prognosen nicht stimmen, spricht nicht grundsätzlich gegen die Prognosen. Denn die Zukunft ist nun einmal höchst unsicher, und genau deswegen versuchen wir ja, diese Unsicherheit etwas durch Prognosen zu verkleinern. Dass das alles andere als perfekt gelingt, kann aber nicht zu dem Schluss führen, dass man Prognosen ganz bleiben lassen sollte. Aber deutlich weniger sinnvoll sind die Wunschzettel

von Experten, die als quasi selbsternannte Politiker – ohne sich einer Wahl gestellt zu haben – der Öffentlichkeit und der Politik vorschreiben wollen, was zu tun und zu lassen sei.

Beliebtes Thema zum Jahreswechsel ist seit Jahrzehnten: „Wir müssen kürzer treten.“ Die Schulden müssten unbedingt abgebaut und die Staatsausgaben gesenkt werden. Dass man auch andere Ziele wie Wachstum und Rendite verfolgen kann, wird in diesen Überlegungen konsequent unterschlagen.

Die meisten Menschen verfolgen andere Ziele als es die selbsternannten Politiker unter dem Expertenhut tun. So ist zum Beispiel Verteilungsgerechtigkeit den meisten Menschen sehr wichtig. Und man kann inzwischen sogar empirisch zeigen, dass eine als gerecht empfundene Verteilung auch die Lebensqualität steigert. Wirtschaftswachstum per se macht die Menschen nicht zufriedener. Viel wichtiger ist es, Arbeitslosigkeit zu verhindern. Denn Arbeitslosigkeit nagt selbst dann noch an den meisten Menschen, wenn sie wieder Arbeit gefunden haben. Insofern war es ausgesprochen klug, dass die globale Wirtschaftskrise in Deutschland im großen Stil mit Kurzarbeit abgefedert wurde. Und am Ende hat sich sogar noch gezeigt, dass dadurch die deutsche Wirtschaft besonders gut in der Lage war, rasch wieder auf Wachstum umzuschalten.

* Prof. Dr. Gert G. Wagner leitet die Forschungs-Infrastruktureinrichtung SOEP im DIW Berlin.