

## Mehr Europa: 13 Herausforderungen – 13 Lösungen



**300 Editorial** von Marcel Fratzscher und Alexander Kriwoluzky

### Europa muss sich auf seine Stärken konzentrieren

**302 Berichte** von Tomaso Duso, Martin Gornig, Alexander Kritikos, Malte Rieth und Axel Werwatz

### Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz: Handel, Fusionskontrolle, Industrie, Innovationen

**310 Berichte** von Franziska Bremus, Marius Clemens, Marcel Fratzscher, Anna Hammerschmid, Tatsiana Kliatskova, Alexander Kriwoluzky, Claus Michelsen, Carla Rowold, Felix Weinhardt und Katharina Wrohlich

### Stabiles und soziales Europa: Fiskalregeln, Stabilisierungsfonds, Insolvenzregeln, Gender Quote, Gender Pension Gaps, Bildung

**322 Berichte** von Claudia Kemfert, Lukas Menkhoff, Karsten Neuhoff, Jörn Richstein, Tobias Stöhr und Vera Zipperer

### Globale Verantwortung: Erneuerbare Energien, Klima, Migrationsdruck

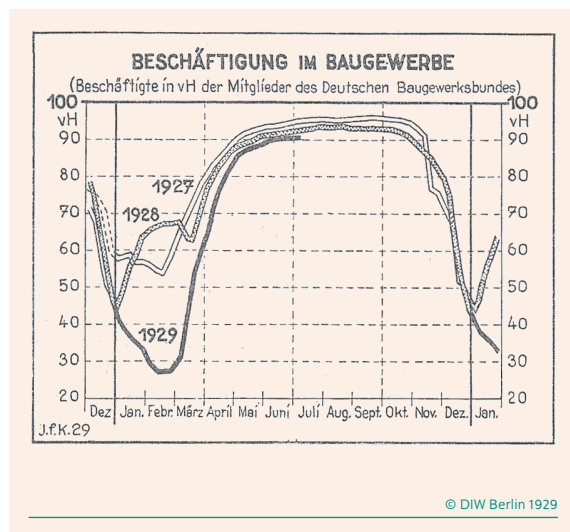
**329 Interview** mit Alexander Kriwoluzky

**332 Kommentar** von Marcel Fratzscher

### Deutschland braucht einen grundlegenden Wandel in seiner Europapolitik



### Der Baumarkt



Geringe Beschäftigung im Baugewerbe. Die Beschäftigung im Baugewerbe hat bisher den Vormonatsstand nicht erreicht. Sie ist nach der Statistik der Gewerkschaften gegenwärtig um 2,5 v.H. niedriger als im Vorjahr und um 5 v.H. geringer als Mitte 1927. Eine Schätzung auf Grund der Gewerkschaftsstatistiken ergibt, daß die Arbeitsleistung im Baugewerbe während des 1. Halbjahres 1929 um 20 v.H. hinter der des Vorjahres zurückblieb. Dies ist zunächst eine Folge der Arbeitsbehinderung durch Frost in den ersten drei Monaten des Jahres. Da aber bisher – trotz beschleunigter Wiederaufnahme der Bauarbeiten nach Abschluß der Frostperiode – der Beschäftigungsstand des Vorjahres nicht erreicht werden konnte, so ist ein Teil dieses Rückgangs wohl auch konjunktureller Art. Diese konjunkturelle Beeinträchtigung machte sich dem bisherigen Bauvolumen nach fast ausschließlich im gewerblichen und öffentlichen Bau, weniger dagegen im Wohnungsbau, bemerkbar.

Aus dem Wochenbericht Nr. 18 vom 31. Juli 1929

### IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200  
86. Jahrgang 2. Mai 2019

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;  
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig;  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.;  
Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

#### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Prof. Dr. Pio Baake; Dr. Franziska Bremus; Prof. Dr. Tomaso Duso;  
Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky;  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff

#### Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;  
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kempfner; Sebastian Kollmann;  
Bastian Tittor; Dr. Alexander Zerrahn

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

#### Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

#### Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den  
Kundenservice des DIW Berlin zulässig ([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter  
unter [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)

# Mehr Europa: 13 Herausforderungen – 13 Lösungsansätze

**Von Alexander Kriwoluzky et al.**

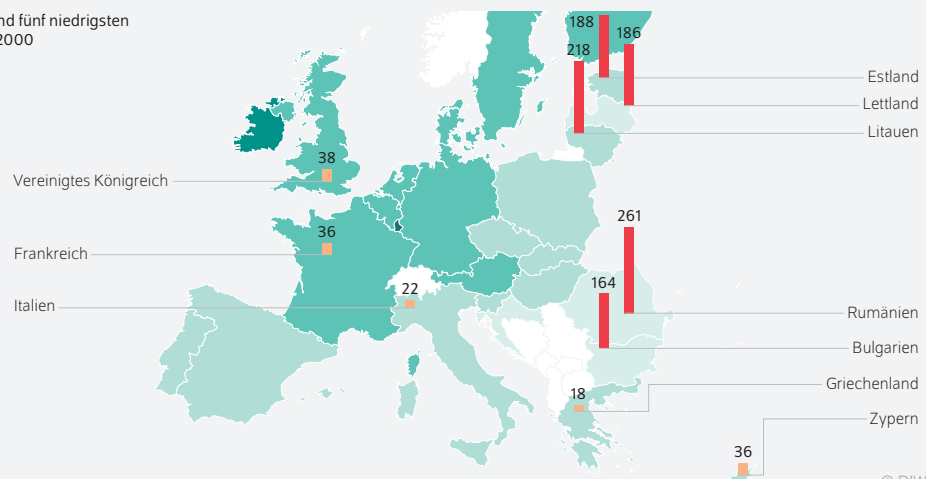
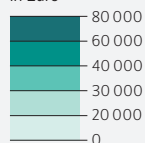
- Mehr als 20 DIW-Wissenschaftlerinnen und -Wissenschaftler identifizieren Bereiche, in denen Europa noch besser werden kann, und schlagen Lösungen vor
- Für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz könnten ein Pakt für Innovation, stringenter Fusionskontrolle und gezieltere Industrieförderung sorgen
- Neue Fiskalregeln, ein Stabilisierungsfonds und effizientere Insolvenzregeln würden Europa stabiler und sozialer machen
- Nur gemeinsam lassen sich globale Herausforderungen wie Umwelt und Migration schultern: mit 100 Prozent erneuerbaren Energien, Klimapfad und EU-Plan für Afrika
- Mit einheitlicheren Rahmenbedingungen und geschlossenem Auftreten kann Europa Risiken von innen und außen erfolgreich bewältigen

**Das Wohlstandsniveau in der EU ist zwar noch sehr heterogen, hat sich aber seit 2000 deutlich angeglichen**  
BIP pro Kopf 2017 in Euro und prozentuale Veränderung seit dem Jahr 2000

Auswahl der Länder mit den fünf höchsten und fünf niedrigsten prozentualen Veränderungen seit dem Jahr 2000

hohe prozentuale Veränderung  
niedrige prozentuale Veränderung

BIP pro Kopf 2017  
in Euro



### ZITAT

*„Drei Ps sind die größten Risiken für Europa: Populismus, Protektionismus und Paralyse. Die Europawahl ist die große Chance für eine Neuorientierung. Wir brauchen in wichtigen Bereichen mehr Europa, um schlagkräftig agieren zu können – mit einer weitsichtigen Strategie, in der sich Europa auf seine Stärken konzentriert.“*

— Alexander Kriwoluzky —

**MEDIATHEK**

**Audio-Interview** mit Alexander Kriwoluzky  
[www.diw.de/mediathek](http://www.diw.de/mediathek)

# Europa muss sich auf seine Stärken konzentrieren

Von Marcel Fratzscher und Alexander Kriwoluzky

Europa steht vor einer Zerreißprobe. Selten erschienen in den vergangenen 70 Jahren die Risiken sowohl innerhalb Europas als auch von außen so existentiell. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanz- und Staatsschuldenkrise sind immer noch in vielen europäischen Ländern zu spüren: kriselnde Banken, eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und steigende Divergenzen innerhalb Europas. Ein zunehmender Wettbewerb aus Asien und die protektionistische Handelspolitik des US-Präsidenten erhöhen den Druck zusätzlich.

Die Krise Europas hat jedoch nicht nur eine wirtschaftliche Dimension. Hinzu kommt auch die soziale Polarisierung, demografisch erfährt der Kontinent eine massive Alterung, politisch ist der Populismus auf dem Vormarsch und beim Schutz von Klima und Umwelt passiert in Europa und seinen Mitgliedsländern viel zu wenig. Der Klimawandel findet scheinbar ohne Gegenmaßnahmen statt und veranlasst einen Teil der Jugend zu den „Fridays for Future“-Demonstrationen. Zusätzlich sieht sich Europa mit einer steigenden Anzahl von Geflüchteten konfrontiert.

Drei Ps sind die größten Risiken für Europa: Populismus, Protektionismus und Paralyse. Eine einfache Antwort auf die Probleme Europas scheint ein Rezept aus dem 19. Jahrhundert zu sein: der Rückzug in nationale Abschottung. Viele Politikerinnen und Politiker missbrauchen Europa als Sündenbock für die eigenen, nationalen Fehler. Nicht nur die USA agieren zunehmend protektionistisch, auch viele Nationalstaaten in Europa versuchen, ihre Unternehmen durch eine nationale Industriestrategie, durch Regulierung oder wirtschaftspolitische Alleingänge bei Energie, Digitalisierung, Migration oder Direktinvestitionen zu bevorteilen. Und viele dringend notwendige Reformprozesse haben sich verlangsamt oder sind zum Stillstand gekommen. So wird insbesondere die Neuaufstellung der Währungsunion – wie die Vollendung der Banken- und Kapitalmarktunion, klügere

Regeln der Finanzpolitik oder eine Stärkung europäischer Institutionen – verzögert oder blockiert. Doch trotz aller Risiken und Herausforderungen sollte nicht übersehen werden, dass Europa mit dem gemeinsamen Binnenmarkt und der gemeinsamen Währung in den vergangenen 70 Jahren viel zu Stabilität, Wohlstand und Frieden beigetragen hat.

Die Europawahl am 26. Mai ist eine große Chance: für eine Neuorientierung Europas, um die Erfolgsgeschichte Europa weiterzuentwickeln. Was müssen die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer tun, um Divergenz und Polarisierung zu stoppen und ein weiteres Zusammenwachsen zu ermöglichen? Wie kann die gesamte EU sich wirtschaftlich stabilisieren und im globalen Wettbewerb mit China und den USA erfolgreich bestehen? Und wie kann Europa auch seiner globalen Verantwortung endlich wieder gerecht werden? Dies sind zentrale Fragen, die sich nach den Europawahlen stellen. Und einige der Fragen, mit denen wir uns in diesem Wochenbericht beschäftigen. Dabei geht es uns nicht um eine allumfassende Antwort für die Zukunft Europas. In diesem Wochenbericht analysieren mehr als 20 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des DIW Berlin spezifische Elemente einer Zukunftsvision und -strategie.

Die 13 analysierten Herausforderungen gruppieren sich in drei Bereiche. Seit der Gründung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stehen der gemeinsame Binnenmarkt, die Möglichkeit, als Gemeinschaft vorteilhafte Handelsbeziehungen zu unterhalten, sowie die Förderung schwächerer wirtschaftlicher Regionen im Mittelpunkt der Politik. Im Bereich **„Wettbewerb und Konvergenz“** zeigen die Analysen am DIW Berlin, dass Europa nur mit einem geschlossenen Auftreten gegenüber den USA negative Folgen der protektionistischen Handelspolitik des amerikanischen Präsidenten verhindern kann. Des Weiteren wird untersucht, inwiefern ein „Pakt für Innovation“ und eine

Industriepolitik, die die heterogenen regionalen Voraussetzungen für Industrien stärker berücksichtigen, dazu beitragen, dass die Regionen Europas wirtschaftlich nicht weiter divergieren und Europa im globalen Wandel der Industrie besser bestehen kann. Ein weiterer Beitrag unterstreicht die Bedeutung einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde, die die Fusionskontrolle effektiv durchsetzt, um den Wettbewerb im Binnenmarkt zum Vorteil der europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher zu sichern.

Um den erworbenen Wohlstand in Zukunft zu sichern und gerecht zu verteilen, muss Europa Antworten auf Herausforderungen geben, die wir im Bereich **„Stabiles und soziales Europa“** behandeln. Fünf Vorschläge für ein neues Fiskalpaket wie beispielsweise eine neue Ausgaberegulierung könnten in schlechten Zeiten mehr Flexibilität erlauben und antizyklisch wirken. Um die Folgen von Wirtschaftskrisen besser abfedern zu können, benötigt Europa einen Stabilisierungsfonds, der ähnlich einer Versicherung in guten Zeiten auf Grundlage einer Risikoklassifizierung Beiträge einnimmt und in schlechten Zeiten auszahlt. Zusätzlich kann ein integrierter Eigenkapitalmarkt helfen, die Auswirkungen von wirtschaftlichen Schwankungen zu mildern. Effizientere Insolvenzregeln könnten der Schlüssel für die weitere Integration der Kapitalmärkte sein. Ein zusätzlicher wichtiger sozialer Aspekt in Europa ist die Gleichstellung der Geschlechter. In Aufsichtsgremien kommt diese nur in Ländern mit einer verbindlichen Quote voran. Der Unterschied in den Erwerbsbiografen zwischen den Geschlechtern schlägt sich auch in den Rentnlücken nieder, die wir europaweit dokumentiert haben. Es gilt also, europaweite Regelungen zu bestimmen, um die systematische Benachteiligung der Hälfte der europäischen

Bevölkerung zu beenden. Da Wissen und Bildung eine unabdingbare Voraussetzung für den Wohlstand Europas sind, sollten sich nach den europäischen Universitäten nun auch die Schulen über eine Bildungsplattform vernetzen, um auf neue Herausforderungen wie den digitalen Wandel schon möglichst in einem frühen Bildungsstadium zu reagieren. Die EU sollte in diesem Zusammenhang Gelder für die unabhängige und externe Evaluation von schulischen Maßnahmen bereitstellen.

Der dritte Bereich des Wochenberichts betrachtet die **„Globale Verantwortung“**, der sich die Länder Europas gemeinsam stellen müssen. Dazu gehören auch die Klimapolitik und die Energieversorgung. Um die Klimaziele zu erreichen, muss die Energiewirtschaft ausschließlich auf erneuerbare Energien setzen. Dies ist technisch möglich und wirtschaftlich lohnend, wenn die Marktbedingungen europaweit stimmen. Ein Klimapfand als Abgabe auf die Nutzung emissionsintensiver Grundstoffe könnte die CO<sub>2</sub>-Emissionen drastisch senken, ohne die Verlagerung der Industrie ins Ausland befürchten zu müssen. Zu den globalen Herausforderungen, die Europa gemeinsam angehen muss, gehört auch der Migrationsdruck aus Afrika. Forscher am DIW Berlin argumentieren, dass ein einzelnes Land wie Deutschland mit seinem „Marshall-Plan mit Afrika“ viel zu wenig ausrichten kann, ein Zusammenschluss der Länder Europas aber durchaus Erfolg haben könnte.

Unsere Antwort auf die Frage, welche Richtung Europa grundsätzlich einschlagen soll, ist: Wir brauchen in wichtigen Bereichen mehr Europa, um schlagkräftig agieren zu können – mit einer weitsichtigen Strategie, in der sich Europa auf seine Stärken konzentriert.

**Marcel Fratzscher** ist Präsident des DIW Berlin | mfratzscher@diw.de

**Alexander Kriwoluzky** ist Leiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | akriwoluzky@diw.de



# Europa sollte im Handelskonflikt mit den USA mit einer Stimme sprechen

Von Malte Rieth

## ABSTRACT

- Berechnungen am DIW Berlin zeigen, dass im Stahlkonflikt die Aktienkurse von US-Unternehmen von den Ankündigungen höherer Zölle profitierten
- Dagegen fallen bei Ankündigungen von höheren Zöllen zwischen China und den USA die Aktienkurse global und in den USA signifikant
- Bei Zollankündigungen für EU-Waren reagieren die Kurse bisher nicht merklich
- Eine geschlossene und entschlossene Haltung der EU, ähnlich der Chinas, könnte Amerikas Aktienkurse treffen und dadurch den US-Präsidenten von weiteren Zollerhöhungen abhalten

Das globale Umfeld für die deutsche und europäische Wirtschaft wird zunehmend rauer. Neben der Unsicherheit über den Brexit und der Abschwächung der weltweiten Wachstumsdynamik dürften die von den USA ausgehenden Handelsstreitigkeiten mit der EU den weiteren Konjunkturverlauf wesentlich mitbestimmen.

Bisher hat die US-Regierung vier Handelskonflikte entfacht. Zunächst verhängte sie Schutzzölle auf alle importierten Solarpanele und Waschmaschinen. Lediglich China und Korea reagierten mit Gegenmaßnahmen. Danach verhängten die USA Einfuhrzölle auf Stahl und Aluminium gegenüber dem überwiegenden Rest der Welt. Neben China und Kanada beschloss diesmal auch die EU Gegenmaßnahmen und besteuerte die Einfuhr ausgewählter amerikanischer Güter. In einer dritten Runde führte die US-Regierung mit der Begründung, die Handelspraktiken seien unfair und die nationale Sicherheit sei bedroht, Zölle auf chinesische Importe ein. Die Regierung in Peking antwortete umgehend mit Gegenmaßnahmen zum Schutz der heimischen Wirtschaft. Mittlerweile zeichnet sich in diesem Handelskonflikt eine Entschärfung ab.

Dafür bahnt sich, viertens, eine Auseinandersetzung um den Export von europäischen Kraftfahrzeugen und Autoteilen in die USA an. Aufgrund der wichtigen Rolle des Automobilsektors in Europa würde eine US-Zollanhebung wohl in vielen Ländern der Staatengemeinschaft und insbesondere in Deutschland die Exporte, die Investitionen und den Arbeitsmarkt belasten. Was können Deutschland und die EU tun, um dies zu verhindern?

Hierfür lohnt ein Blick auf die Finanzmarkteffekte der jüngsten Handelsauseinandersetzungen. Eine Analyse der Aktienrenditen an Tagen, an denen die Streitparteien höhere Zölle ankündigten (oder einführten), zeigt, dass der Stahl- und der Chinakonflikt bisher sehr unterschiedlich wirkten.<sup>1</sup> Die Erhöhung der Stahl- und Aluminiumzölle durch die Vereinigten Staaten erhöhte die Renditen von US-Aktien im Durchschnitt (Tabelle). Während der Effekt für international agierende Großunternehmen nicht signifikant ist (erfasst durch den Dow-Jones-Index der größten Industrieunternehmen,

<sup>1</sup> Die in die Analyse einbezogenen Ankündigungsdaten basieren auf Chad P. Bown und Melina Kolb (2019): Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Peterson Institute for International Economics (online verfügbar, abgerufen am 11. April 2019).

Tabelle

**Wie die Aktienindizes auf Ankündigungen von Zollerhöhungen reagierten**

Veränderung der Tagesrenditen in Prozent

Modell	1	2	3	4	5	6
Abhängige Variablen						
Aktienindizes	Dow Jones	Russel 2000	MSCI Germany	MSCI France	MSCI Italy	MSCI China
Indikatorvariablen						
Höhere US-Stahlzölle	0,237	0,302*	-0,174	-0,127	-0,388	0,247
Zollniveau USA und China steigt	-0,319*	-0,310*	-0,086	-0,091	-0,331	-0,589**
Zollniveau USA und EU steigt	-0,014	0,012	-0,079	0,008	0,109	-0,176

Anmerkung: Die Modelle wurden mit jeweils einer der drei Indikatorvariablen separat geschätzt. Alle Modelle enthalten einen linearen Zeittrend und eine Konstante, n = 493.

Signifikanzniveau: \* p &lt; 0,1, \*\* p &lt; 0,05.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Peterson Institute for International Economics und Bloomberg.

Lesebeispiel: Als die USA oder China höhere Zölle auf Importe aus dem jeweils anderen Land ankündigten, fielen die Aktienindizes sowohl in den USA signifikant (um 0,3 Prozent, Spalten 1 und 2) als auch in China (um 0,6 Prozent, Spalte 6).

© DIW Berlin 2019

Spalte 1), scheinen vor allem binnenwirtschaftlich orientierte Unternehmen zu profitieren (erfasst durch den breiten Index Russell 2000, Spalte 2). Für europäische Firmen werden die Maßnahmen weitgehend negativ eingeschätzt, wenngleich die Effekte nicht statistisch signifikant sind (Spalten 3 bis 5). Möglicherweise wird durch die US-Zölle eine Umverteilung der Gewinne von ausländischer Produzentenrente hin zu binnenmarktorientierten US-Unternehmen und dem amerikanischen Staat in Form von höheren Zolleinnahmen erwartet.

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich für den Konflikt zwischen den USA und China. Ankündigungen, die eine Erhöhung des bilateralen Zollniveaus implizierten, sorgten für Kursrückgänge in allen betrachteten Ländern. Vor allem die Aktien von chinesischen Unternehmen verloren an diesen Tagen massiv an Wert (Spalte 6). Im Gegensatz zum Stahlkonflikt reduzierten sich aber auch die Aktienrenditen von US-Unternehmen – sowohl von international tätigen als auch von kleineren Unternehmen.

Offenbar wird die Auseinandersetzung mit China deutlich anders eingeschätzt als der Stahlkonflikt. Das mag zum einen an der Größe des Konflikts liegen, zum anderen an der Dramaturgie. In den Augen der Investoren messen sich im China-Konflikt zwei nahezu gleichstarke Gegner, die mit jeweils einer Stimme sprechen und unmittelbar auf die Aktionen des anderen mit Gegenmaßnahmen reagieren. Die Auswirkungen auf die globale Konjunktur und die Unternehmensgewinne werden daher negativ für alle Seiten eingeschätzt. Hingegen ist der Stahlkonflikt in der Wahrnehmung der Aktienmärkte für die USA vorteilhaft. Hier sieht sich ein dominanter Akteur einer Vielzahl von zumeist kleinen Ländern gegenüber, die wenig konzertiert und – wenn überhaupt – nur geringfügig auf die US-Schutzzölle reagieren.

Schaut man sich schließlich an, wie die Auseinandersetzung zwischen den USA und der EU bisher wirkte, so ergibt sich (noch) kein klares Bild. Die Koeffizienten sind

alle insignifikant. Die Schätzergebnisse aus den anderen Konflikten können für die EU eine Lehre sein. Es gelang ihr bisher nicht, so kraftvoll und geschlossen gegenüber den USA aufzutreten wie die chinesische Regierung. Schafft sie es künftig hingegen, mit einer Stimme zu sprechen, dürfte dies – wie im Falle Chinas – auch die US-Aktienmärkte nicht unbeeindruckt lassen. Dies wiederum könnte sogar die Meinung eines US-Präsidenten ändern, der die Höhe der US-Leitindizes zum Barometer seines Erfolgs erklärt hat. Vielleicht war es mehr als Zufall, dass die US-Regierung im Zuge der harschen Verluste an der Wall Street gegen Ende des vergangenen Jahres die Aussetzung der weiteren Eskalationsstufen gegenüber China ankündigte. Viel spricht auf jeden Fall dafür, dass Europa im Handelskonflikt mit den USA Einigkeit demonstriert.

**Malte Rieth** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | [mrieth@diw.de](mailto:mrieth@diw.de)

**JEL:** F13, F65, G14

**Keywords:** Trade policy, USA, EU, China, tariffs, stock returns, event study

# Europäische Fusionskontrolle: Lieber mehr als weniger

Von Tomaso Duso

## ABSTRACT

- Marktkonzentration kann oft zu unnötig hohen Preisen und niedriger Innovation führen
- Eine effiziente europäische Fusionskontrolle hat positive Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Produktivität
- In Zeiten von gestiegener Marktkonzentration muss die Fusionskontrolle gerade in digitalen Märkten noch stringenter durchgesetzt werden
- Bestrebungen, die Fusionskontrolle zu schwächen, muss entschieden entgegengetreten werden

Seit dem Gründungsvertrag von Rom ist die Wettbewerbspolitik einer der Eckpfeiler der Europäischen Union. Die Gründungsmitgliedstaaten waren der Auffassung, dass die Autorität in Wettbewerbsfragen zum großen Teil den europäischen Organen überlassen werden müsste, da der funktionierende Wettbewerb für die Entstehung eines europäischen Binnenmarkts als zentral angesehen wurde. Um diese Ziele zu unterstützen, wurde der Generaldirektion (GD) Wettbewerb der Europäischen Kommission eine unvergleichbar starke Unabhängigkeit und Durchsetzungsbefugnis in diesem Bereich eingeräumt. Obwohl die 28 EU-Mitgliedstaaten auch nationale Wettbewerbsbehörden – etwa das Bundeskartellamt in Deutschland – haben, ist die EU allein für gemeinschaftsweite Wettbewerbsfragen zuständig. Dementsprechend kann sie wettbewerbswidrige Zusammenschlüsse zwischen Unternehmen – auch wenn sie nicht europäisch sind – blockieren oder umgestalten, hohe Strafen für Marktmissbräuche verhängen, die Kartellierung von Märkten bestrafen und aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe verbieten, wenn diese die europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher schädigen.

Die Fusionskontrolle spielt dabei eine besondere Rolle. Sie ist der einzige Bereich, in dem die Durchsetzung der Wettbewerbsregel im Voraus stattfindet, denn alle großen Zusammenschlüsse müssen zuerst von der Kommission freigegeben werden. Demzufolge hat die Fusionskontrolle wichtige Konsequenzen für die anderen Bereiche des Kartellrechts. Wenn wettbewerbswidrige Fusionen nicht blockiert werden, kann dies die Kontrolle von missbräuchlichen Verhaltensweisen in der Zukunft erschweren.

Obwohl viele Stimmen die Qualität und die Unabhängigkeit der europäischen Wettbewerbsordnung und Institutionen als Erfolg feiern,<sup>1</sup> sind die Wettbewerbspolitik und insbesondere die Fusionskontrolle in den letzten Jahren aus unterschiedlichen Richtungen kritisiert worden. Einige halten die Fusionskontrolle für zu aggressiv. Zusammenschlüsse seien meistens wettbewerbsfördernd, würden sehr wichtige Synergien erzeugen und nationalen oder europäischen Großunternehmen erlauben, global wettbewerbsfähig zu bleiben. Wettbewerbsbehörden sollten deswegen weniger intervenieren und besonders die Entstehung nationaler beziehungsweise europäischer Champions einfacher erlauben. Besonders heftig haben verschiedene deutsche und französische Politikerinnen und Politiker sowie mehrere Industrieunternehmen kritisiert, dass die Fusion der Bahnsparten von Alstom und Siemens im Frühjahr 2019 untersagt wurde.

Andere finden dagegen die Wettbewerbspolitik weltweit zu lasch. Eine zu schwache Durchsetzung der Fusionskontrolle wäre einer der Hauptgründe für die steigende Konzentration in vielen Märkten.<sup>2</sup> Die Wettbewerbsbehörden sollten daher viel aktiver gegen die Entstehung dominanter Spieler vorgehen. Die erlaubten Übernahmen etwa von Instagram und WhatsApp durch Facebook wurden in diesem Sinne oftmals als beispielhafter Fehler bezeichnet.

Fragt sich, inwiefern diese Vorwürfe jeweils gerechtfertigt sind. Dass die EU-Kommission besonders interventionistisch vorgeht, ist tatsächlich nicht zu belegen. Sie hat zwischen 1990 und 2014 genau 5 169 Fusionen geprüft. Lediglich 19 wurden nicht genehmigt, fünf weitere wurden von den

<sup>1</sup> Vgl. Germán Gutiérrez und Thomas Philippon (2018): How EU markets became more competitive than US markets: a study of institutional drift. National Bureau of Economic Research, Working Papers 24700.

<sup>2</sup> Vgl. Gutiérrez und Philippon (2018), a. a. O.



Unternehmen selbst nach einer langen Prüfung zurückgezogen, die Fusion wurde quasi untersagt. Das macht weniger als 0,5 Prozent aller Fälle aus. In 239 Fällen (4,6 Prozent) hat die Kommission Abhilfemaßnahme in der ersten Prüfungsphase und in 104 Fällen (zwei Prozent) in der vertieften zweiten Prüfungsphase verhängt (Abbildung).<sup>3</sup>

Gleichzeitig deuten Studien darauf hin, dass die Marktkonzentration nicht nur in den USA und Asien, sondern auch in Europa gewachsen ist<sup>4</sup> und dass die Aufschläge und Gewinne von Unternehmen in europäischen Ländern deutlich gestiegen sind, wenngleich weniger als in den USA.<sup>5</sup>

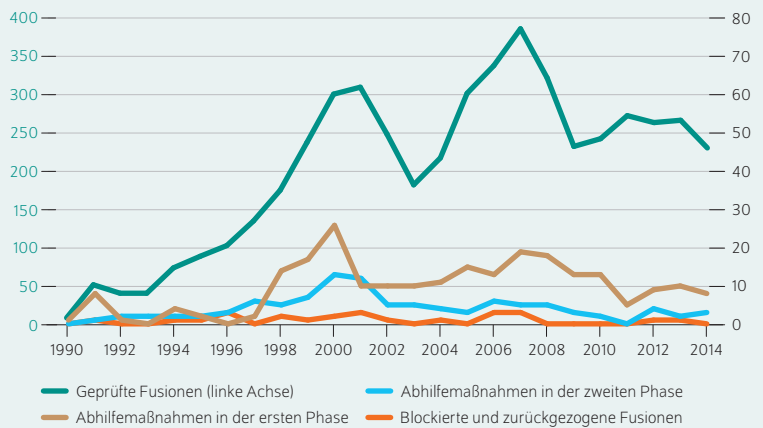
Forschungsergebnisse des DIW Berlin aus den vergangenen zehn Jahren zeigen, dass die EU-Kommission in der Periode von 1990 bis 2001 durchaus falsche Entscheidungen bei der Durchführung der Fusionskontrolle getroffen hat.<sup>6</sup> Sie hat einige wettbewerbswidrige Zusammenschlüsse genehmigt, während sie andere, unproblematische Fusionen nicht genehmigte beziehungsweise Abhilfemaßnahmen verhängte. Solche Fehlentscheidungen gab es besonders häufig bei Fusionen, bei denen Unternehmen aus kleinen europäischen Ländern betroffen waren. Anfang der 2000er Jahre hat der Europäische Gerichtshof drei Entscheidungen der Kommission revidiert, da die ökonomische Beweisführung bei der Urteilsfindung nicht korrekt war.<sup>7</sup> Auch deswegen wurde die europäische Fusionskontrolle 2004 einer umfassenden Reform unterzogen. Eine empirische Untersuchung dieser Reform zeigt, dass die Kommission danach weniger Fehlentscheidungen traf. Darüber hinaus wurde festgestellt und in weiteren Studien bekräftigt, dass Fusionsverbote sowie Abhilfemaßnahmen – insbesondere in der ersten Prüfungsphase – etwas effektiver geworden sind und Abschreckungseffekte auf zukünftige Fusionen ausübten.<sup>8</sup> Aktuelle Forschung am DIW Berlin evaluiert die europäische Fusionskontrolle und zeigt, welche die Hauptdeterminanten der Kommissionsentscheidungen waren und wie sie sich über die Zeit entwickelt haben.<sup>9</sup>

Diese umfassende Forschung zeigt, dass die Fusionskontrolle positive Auswirkungen auf den Wettbewerb und die

Abbildung

### Europäische Fusionskontrolle seit 1990

Anzahl der geprüften Fusionen (linke Achse), Anzahl der abgelehnten oder mit Abhilfemaßnahmen belegten Fusionen (rechte Achse)



Quelle: EU-Kommission; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Die Anzahl der abgelehnten oder zurückgezogenen Fusionen ist verschwindend gering.

Produktivität hat, aber auch noch verbesserungswürdig ist.<sup>10</sup> Um effektiver zu sein und weiterhin wettbewerbswidriges Verhalten abzuschrecken, sollte die Kommission bedenkliche Fusionen konsequenter blockieren und vermehrt harte Abhilfemaßnahmen in der ersten Phase verhängen. Das gilt besonders in digitalen Märkten, wo hunderte Übernahmen von kleinen Start-ups durch große Techgiganten ohne jeweilige wettbewerbsrechtliche Überprüfung durchgegangen sind. In diesem Sinne scheinen die jüngsten Vorschläge der deutschen und französischen Wirtschaftsminister, die die Unabhängigkeit der GD Wettbewerb angreifen und die europäische Fusionskontrolle schwächen wollen, alles andere als zielführend.

<sup>3</sup> Vgl. Pauline Affeldt, Tomaso Duso und Florian Szücs (2018): EU Merger Control Database: 1990–2014. DIW Data Documentation 95 (online verfügbar, abgerufen am 11. April 2019). Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders vermerkt.

<sup>4</sup> Vgl. OECD (2018): Market concentration, DAF/COMP/WD 46.

<sup>5</sup> Vgl. Jan De Loecker und Jan Eeckhout (2018): Global market power. National Bureau of Economic Research, Working Papers 24768.

<sup>6</sup> Tomaso Duso, Damien J. Neven und Lars-Hendrik Röller (2007): The Political Economy of European Merger Control: Evidence Using Stock Market Data. The Journal of Law and Economics. 50 (3), 455–489.

<sup>7</sup> Das war der Fall bei den Fusionen von Airtours/First Choice, Schneider/Legrand sowie Tetra Laval/Sidel.

<sup>8</sup> Vgl. Tomaso Duso, Klaus Gugler und Florian Szücs (2013): An Empirical Assessment of the 2004 EU Merger Policy Reform. The Economic Journal, 123, 572, F596–F619; Tomaso Duso und Florian Szücs (2014): Die Ökonomisierung der Europäischen Fusionskontrolle: eine Evaluierung. DIW Wochenbericht Nr. 29, 699–704 (online verfügbar); und Joseph Clougherty et al. (2016): Effective European Antitrust: Does EC Merger Policy Involve Deterrence? Economic Inquiry, 54(4), 1884–1903.

<sup>9</sup> Vgl. Pauline Affeldt, Tomaso Duso und Florian Szücs (2019): Twenty-five years European merger control. DIW Discussion Paper 1797 (online verfügbar).

<sup>10</sup> Vgl. auch Tomaso Duso (2014): Eine bessere Wettbewerbspolitik steigert das Produktivitätswachstum merklich. DIW Wochenbericht Nr. 29, 687–697 (online verfügbar); Paolo Buccirossi et al. (2013): Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. The Review of Economics and Statistics. 95(4), 1324–1336.

**Tomaso Duso** ist Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | [tduso@diw.de](mailto:tduso@diw.de)

**JEL:** L40, K21, G34

**Keywords:** Merger Control, Competition Policy, European Commission

# Industriepolitik muss an heterogene regionale Potentiale anknüpfen

Von Martin Gornig und Axel Werwatz

## ABSTRACT

- Die Digitalisierung führt zu einem Wandel der Industrie und zu globalen Herausforderungen
- Die EU-Industriepolitik will diesen mit Erhöhung des Industrieanteils an der Wertschöpfung begegnen
- Analysen des DIW Berlin zeigen, dass ausgewählte Regionen mit geringem Industrieanteil in der Zukunft eine wichtige Rolle spielen können
- Dazu gehören Ballungsräume aufgrund hoher Anzahl an qualifizierten potentiellen Arbeitskräften, Tourismusregionen aufgrund guter Infrastruktur sowie ländliche Regionen in Südosteuropa aufgrund von Kostenvorteilen

Die Notwendigkeit einer aktiven Industriepolitik der Europäischen Union wird aktuell wieder besonders betont.<sup>1</sup> Neue technologische Entwicklungen wie digitale Plattformen tragen dazu bei, dass gerade große Unternehmen, die in den amerikanischen und asiatischen Massenmärkten entstehen, Wettbewerbsvorteile besitzen. Gleichzeitig wird die Gefahr gesehen, dass China und die USA künftig ihre marktbeherrschende Stellung im IT-Sektor strategisch zu Ungunsten der Industrie in Europa einsetzen könnten, wenn beispielsweise Google oder Amazon in den Automobilsektor eindringen.<sup>2</sup> Vermehrter industriepolitischer Handlungsbedarf wurde aus wissenschaftlicher Sicht bereits nach der Finanz- und

Wirtschaftskrise 2008/2009 festgestellt.<sup>3</sup> Anfang 2014 entwickelte die EU-Kommission ein wirtschaftspolitisches Programmpaket für eine industrielle Renaissance Europas. Demnach soll der Industrieanteil (verarbeitendes Gewerbe inklusive Energie und Bergbau) an der Bruttowertschöpfung von 18 Prozent im Jahr 2009 auf 20 Prozent bis 2020 steigen.<sup>4</sup>

Was aber bedeutet die genannte Zielvorgabe für die einzelnen Regionen in Europa? Gibt es Regionen, die ein hohes Potential für eine verstärkte Industrialisierung besitzen und leitet sich daraus ein besonderer Handlungsbedarf ab? Um den erwarteten Anteil der Industrieproduktion für jede Region abzuschätzen, wird ein Regressionsmodell verwendet, das auf einer logistischen Trendfunktion basiert. Die Eckwerte der Trendfunktion werden zum einen durch nationale Rahmenbedingungen wie überregionale Infrastruktur, nationale Bildungs- und Innovationssysteme sowie zum anderen durch regionalökonomische Faktoren wie geographische Lage und Bevölkerungsdichte bestimmt.<sup>5</sup>

Die Ergebnisse bestätigen eine große Bedeutung regionalökonomischer Einflüsse. Je länger die Transportwege zur Kernzone der EU – diese reicht von Oberitalien über die Rheinschiene bis nach Südengland – sind, umso geringer fällt der erwartete Industrieanteil aus. Gleichzeitig zeigt sich, dass mit zunehmender Dichte der Besiedlung der erwartete Industrieanteil leicht abnimmt. Statistisch nachweisbar sind darüber hinaus länderspezifische institutionelle Einflüsse.

Betrachtet man die 20 europäischen Regionen, in denen der berechnete Erwartungswert wesentlich höher ist als der tatsächliche Industrieanteil, lassen sich drei unterschiedliche Typen von Regionen identifizieren (Abbildung). Beim ersten und am stärksten vertretenden Typus mit sehr geringen Industrieanteilen handelt es sich um einkommensstarke hoch verdichtete Regionen. Hierzu zählen in erster Linie Hauptstadtregionen. Die höchsten negativen Abweichungen zum erwarteten Industrieanteil weisen unter anderem Prag, Bratislava, Budapest, Rom und Stockholm auf. Aber auch

<sup>1</sup> European Political Strategy Centre (2019): EU Industrial Policy after Siemens-Alstrom, Finding a new balance between openness and protection.

<sup>2</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019): Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik.

<sup>3</sup> Philippe Aghion, Julian Boulanger und Elie Cohen (2011): Rethinking industrial policy. Bruegel policy brief 4; sowie Joseph E. Stiglitz, Justin Yifu und Celestin Monga (2013): The rejuvenation of industrial policy. Policy Research Working Paper Nr. 6628.

<sup>4</sup> European Commission (2014): For a European Industrial Renaissance, Brüssel 14 final.

<sup>5</sup> Martin Gornig und Axel Werwatz (2019): The potential for industrial activity among EU regions – an empirical analysis at the NUTS2 level. FORLand Working paper, Humboldt-University (im Erscheinen).

andere stark entwickelte Regionen wie Malmö, Surrey, Kent, Namur oder Darmstadt verfehlen den erwarteten Industrieanteil deutlich. In der Region Malmö liegt beispielsweise der erwartete Industrieanteil bei rund 20 Prozent und damit mehr als doppelt so hoch wie der tatsächlich erreichte von zehn Prozent.

Die Regionen des zweiten Typus weisen eine extensive Tourismusnutzung auf. Hierzu zählen insbesondere sehr bekannte südeuropäische Regionen wie die Côte d'Azur, die Algarve und die Ionischen Inseln sowie Ligurien und Valle d'Aosta. In diese Kategorie der Tourismusregionen fällt auch Mecklenburg-Vorpommern. Die Region weist aktuell einen Industrieanteil von knapp zwölf Prozent aus. Unter den nationalen und regionalökonomischen Rahmendaten wären eigentlich 18 Prozent zu erwarten.

Zum dritten Typus zählen Regionen in Südosteuropa. Hier ist die negative Abweichung zum erwarteten Anteil der Industrie insbesondere in Regionen außerhalb der Hauptstädte sehr groß. Spitzenreiter sind die Region Yugoapaden südwestlich von Sofia in Bulgarien und drei ländliche Regionen in Rumänien.

Da diese drei Typen sehr heterogen sind, ist nicht zu erwarten, dass das ehrgeizige industriepolitische 20-Prozent-Ziel durch einige wenige durchschlagende Maßnahmen zu erreichen ist. So wichtig eine Aufstockung europäischer Technologieprogramme, die Schaffung gemeinsamer Standards oder die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen sind, kommt es auch darauf an, eine industriepolitische Strategie zu entwickeln, die die Verknüpfung mit den unterschiedlichen regionalen Potentialen (Forschungsinfrastrukturen, Humankapital, Kostenvorteile) erlaubt.

Das Wissenspotential insbesondere in den genannten Hauptstadtregionen könnte durch EU-Forschungsprogramme weiter gestärkt und intensiver auch für moderne kleinteiligere industrielle Entwicklungen genutzt werden.<sup>6</sup> Dazu müsste allerdings gleichzeitig auf regionaler Ebene die Flächenkonkurrenz der Industrie zu Dienstleistungen und Wohnen besser gelöst werden als heute.

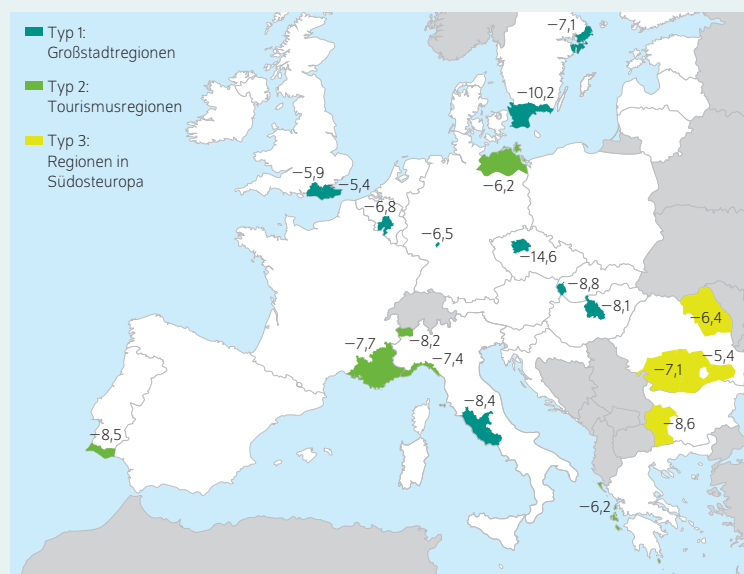
Der besondere Charakter und die damit verbundene Attraktivität der Tourismusregionen muss auch künftig erhalten werden. Im Zuge der Digitalisierung und Dekarbonisierung der Industrie eröffnen sich dennoch neue Möglichkeiten, saubere kleinteilige Industrien in Randlagen der hoch attraktiven Tourismuszentren zu entwickeln. Diese Regionen besitzen in der Regel schon günstige Verkehrsinfrastrukturen. Zudem geht von ihnen eine hohe Anziehungskraft auf gut ausgebildete mobile Arbeitskräfte aus, dem Wachstumsselektier moderner Industrie.

Der Fall ländlicher Regionen in Südosteuropa außerhalb der Hauptstadtregionen weist dagegen gerade darauf hin, wie

Abbildung

### 20 Regionen mit auffällig geringem Industrieanteil

Abweichung des tatsächlichen vom erwarteten Industrieanteil in Prozent



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Vor allem einige Hauptstadtregionen sowie Tourismuszentren und ländliche Regionen in Südosteuropa bleiben beim Industrieanteil hinter den Erwartungen zurück.

wichtig Infrastrukturanbindung für die Integration solcher Regionen in industrielle Wertschöpfungsketten ist. Diese Regionen könnten ihre Kostenvorteile, die gerade in manchen Produktionsstufen bedeutsam bleiben werden, nur ausspielen, wenn entsprechend massiv in die Infrastrukturen investiert wird.

**Martin Gornig** ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am DIW Berlin | [mgornig@diw.de](mailto:mgornig@diw.de)

**Axel Werwatz** ist Professor für Ökonometrie an der TU Berlin und DIW Research Fellow

JEL: L52, R11, O52

Keywords: Industrial policy, regional growth, Europe

<sup>6</sup> Martin Gornig et al (2018): Industrie in der Stadt: Wachstumsmotor mit Zukunft. DIW Wochenbericht Nr. 47 (online verfügbar, abgerufen am 11. April 2019).

# „Pakt für Innovation“ fördert Konvergenz in Europa

Von Alexander S. Kritikos

## ABSTRACT

- Das Angleichen der Lebensstandards ist zentrales Ziel der EU; dafür braucht es Innovationen und Investitionen in ökonomisch schwächeren Regionen
- Regulierungen und Rahmenbedingungen für Investitionen unterscheiden sich erheblich zwischen den EU-Mitgliedstaaten und sorgen für Wohlstandsgefälle
- „Pakt für Innovationen“: Strukturfonds werden auf Innovationen fokussiert; der Zugang zu Mitteln wird nur bei Umsetzung entsprechender Strukturreformen gewährt
- Dies führt zur Harmonisierung von Rahmenbedingungen und unterstützt Konvergenz bei Wachstum

Drei Kriterien sind für die Standortwahl vieler Investoren, Innovatoren und Entrepreneurure ausschlaggebend: die Qualität staatlicher Institutionen, also etwa die Effizienz der Verwaltungsstrukturen oder der Gerichtsbarkeit bei der Durchsetzung vertraglicher Ansprüche, die Ausgestaltung und Vorhersehbarkeit des Steuersystems sowie der Zugang zu externer Finanzierung. Innovatoren fügen dem noch die Qualität des Innovationssystems hinzu.<sup>1</sup> Für innovative, im globalen Wettbewerb stehende Unternehmen ist ein zügiger Markteintritt entscheidend, vor allem wenn es sich um „the winner-takes-the-most“-Märkte handelt. Zu viel steht für sie auf dem Spiel, als dass sie bereit wären, zusätzlich Zeit, Aufwand und Geld zur Finanzierung von bürokratischen Aktivitäten zu investieren, um dann dennoch zu spät in den Markt einzutreten.<sup>2</sup>

Innerhalb der EU gibt es, was die institutionellen Rahmenbedingungen für die Gründung, den Betrieb und das Schließen eines Unternehmens angeht, einen unübersichtlichen Flickenteppich. Ebenso unterschiedlich ist die Qualität der staatlichen Institutionen und der Innovationssysteme. So macht der „Ease of Doing Business“-Index der Weltbank deutlich, dass die skandinavischen und baltischen Länder ein besonders unternehmensfreundliches Klima haben, gefolgt von den zentraleuropäischen Ländern wie Frankreich, Deutschland, Österreich oder Polen. Manche Länder, Spanien zum Beispiel, haben es zuletzt geschafft, dieses Umfeld signifikant zu verbessern. Dagegen sind die staatlichen Institutionen in anderen Ländern wie Italien oder Griechenland von weitaus schlechterer Qualität.<sup>3</sup>

Auch bei den Rahmenbedingungen für Innovationsaktivitäten von Unternehmen<sup>4</sup> gibt es ein Nord-Süd-Gefälle und

<sup>1</sup> Neben diesen Kriterien gibt es natürlich noch weitere Merkmale, etwa die Regulierung auf den Arbeitsmärkten, die die Standortwahl auch beeinflussen.

<sup>2</sup> Benedikt Herrmann und Alexander S. Kritikos (2013): Growing out of the Crisis: Hidden Assets to Greece's Transition to an Innovation Economy, IZA Journal of European Labor Studies 2:14.

<sup>3</sup> Ein Beispiel: In Griechenland vergehen bis zur Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche durchschnittlich mehr als vier Jahre; auch in Italien dauert ein solches Gerichtsverfahren über drei Jahre und verschlingt im Schnitt Kosten in Höhe von 23 Prozent des Vertragsanspruchs. In Litauen braucht man für einen solchen Schritt nur ein Jahr. Siehe World Bank (2019): Ease of Doing Business (online verfügbar, abgerufen am 11. April 2019). Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders angegeben.

<sup>4</sup> Gemessen anhand von Indizes wie dem Global Innovation Index, dem European Innovation Scoreboard oder dem für wissensintensive Dienstleistungen relevanten Digitalisierungsindex der EU-Kommission. Dabei geht es etwa um die Finanzierung von Forschung und Entwicklung (F&E) zur Wissensgenerierung oder um andere Rahmenbedingungen für Innovationen.

hier – im Unterschied zum Unternehmensklima – auch ein West-Ost-Gefälle (Abbildung). Wertschöpfung und Beschäftigung wachsen in denjenigen Ländern stärker, die bessere Rahmen- und Innovationsbedingungen zu bieten haben. Verstärkt werden die divergierenden Entwicklungen innerhalb der EU bereits seit den 2000er Jahren durch Wanderungsbewegungen von Innovatoren etwa aus Italien, Spanien, Portugal oder Griechenland in Länder mit besseren Rahmenbedingungen.<sup>5</sup> Es gibt demzufolge einen intensiven Wettbewerb der Standorte innerhalb der EU über Ländergrenzen hinweg. Spanien hat dies erkannt, maßgebliche Strukturreformen durchgeführt und den Exodus der Innovatoren stoppen können. Die auf gute Rahmenbedingungen angewiesenen wissensintensiven Dienstleistungen<sup>6</sup> – etwa im neuen „Gründer-Hot-Spot“ Barcelona<sup>7</sup> – haben zu den jüngst positiven Wachstumsraten im Land beigetragen.<sup>8</sup> In anderen Mitgliedstaaten wie Italien oder Griechenland hat die Politik diesen Wettbewerb noch nicht angenommen. Entsprechend stagniert dort auch die Wirtschaft.<sup>9</sup>

Die EU hat es in der Hand, die richtigen Impulse zu setzen, damit sich mehr Länder auf diesen Weg der Harmonisierung begeben. Dazu braucht sie ein neues Prestigeobjekt, einen „Pakt für Innovation“. Ein solcher Pakt bestünde aus drei Elementen: erstens der Weiterentwicklung der Strukturfonds hin zu nachhaltigen Investitionen in nationale und regionale Innovationssysteme. Diese Mittel sollen etwa zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung (F&E) oder zur Weiterentwicklung der jeweiligen digitalen Infrastruktur verwendet werden. Der Zugang zu diesen Fonds wird zweitens an Strukturreformen hin zu effizienteren staatlichen Institutionen und besseren regulatorischen Rahmenbedingungen geknüpft. Die Reforminhalte und ihr Fahrplan zur Durchführung werden – mit dem vorrangigen Ziel der regulatorischen Harmonisierung – zwischen nationalen Regierungen und der EU verbindlich vereinbart. Um Anreize für solche Strukturreformen dauerhaft aufrecht zu erhalten, erfolgt der schrittweise Zugang zu weiteren Investitionsmitteln erst, wenn Reformvorhaben nachweislich umgesetzt wurden. Drittens werden die Staaten bei der Entwicklung effizienter staatlicher Institutionen Beratung und Unterstützung von der EU erhalten.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Siehe Kyriakos Drivas et al. (2018): Mobility of Highly-Skilled Individuals and Local Innovation and Entrepreneurship Activity. MPRA Discussion Paper (online verfügbar).

<sup>6</sup> In diesem Bereich starten derzeit die meisten innovativen Gründungen, und das sogar häufiger, wenn sich ein Land in der Rezession befindet. Vgl. Alexander Konon, Michael Fritsch und Alexander S. Kritikos (2018): Business Cycles and Start-Ups Across Industries, Journal of Business Venturing 33, 742–761.

<sup>7</sup> Siehe Startup Genome (2018): Global Startup Ecosystem Report 2018 (online verfügbar).

<sup>8</sup> Im Unterschied zu Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe können im Wirtschaftszweig der wissensintensiven Dienstleistungen bereits kleine Einheiten erfolgreich Innovationen entwickeln. Vgl. Julian Baumann und Alexander S. Kritikos (2016): The Link between R&D, Innovation and Productivity: Are Micro Firms Different? Research Policy 45, 1263–1274; David B. Audretsch et al. (2018): Firm Size and Innovation in the Service Sector. DIW Discussion Paper 1774 (online verfügbar). Entsprechend reagieren sie relativ rasch auf Änderungen in den Rahmenbedingungen.

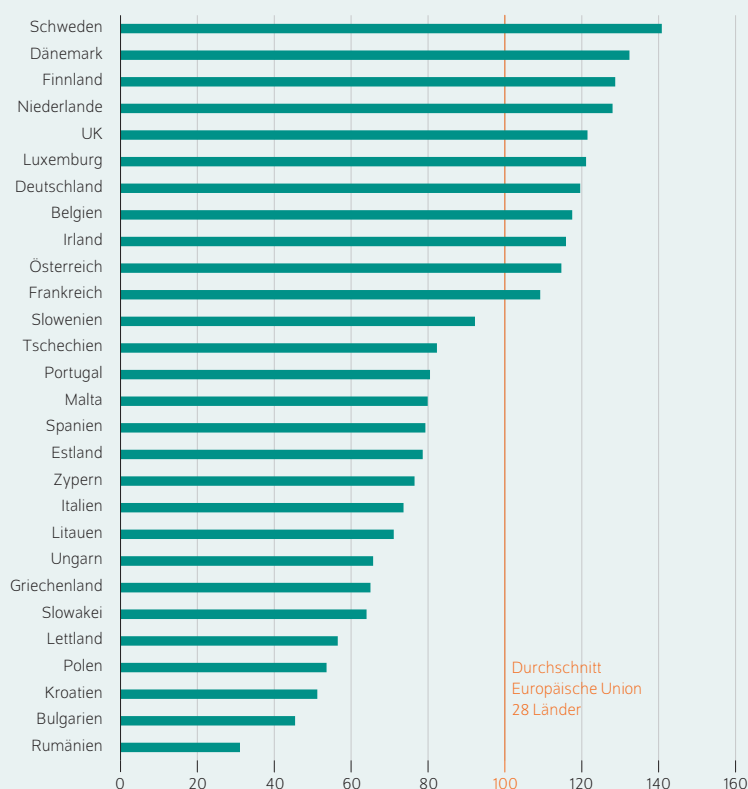
<sup>9</sup> Siehe Stefan Gebauer et al. (2019): Italien braucht neue Impulse für Wachstumsbranchen. DIW Wochenbericht Nr. 9, 111–121 (online verfügbar) sowie Alexander Kritikos, Lars Handrich und Anselm Mattes (2018): Potentiale der griechischen Privatwirtschaft liegen weiterhin brach. DIW Wochenbericht Nr. 29, 641–651 (online verfügbar).

<sup>10</sup> Einen entsprechenden „structural reform service“ bietet die EU bereits jetzt den Mitgliedstaaten an.

Abbildung

### Der European Innovation Scoreboard 2018

Nationale Innovationssysteme im Verhältnis zum EU-Durchschnitt (= 100)



Quelle: Europäische Kommission

© DIW Berlin 2019

Die Innovationssysteme der osteuropäischen Staaten und der Krisenländer wie Italien und Griechenland haben noch Nachholbedarf.

Es wird erneut eines Kraftakts von EU-Kommission und nationalen Regierungen bedürfen, um eine gemeinsame Reformagenda mit allen reformbereiten Regierungen zu vereinbaren. Länder mit mittlerweile besseren staatlichen Institutionen und geeigneter Regulierung, die als Maßstab für eine solche Agenda dienen, etwa die baltischen Republiken oder Spanien, werden dabei als Beispiele helfen.

Alexander S. Kritikos ist Leiter der Forschungsgruppe Entrepreneurship am DIW Berlin | [akritikos@diw.de](mailto:akritikos@diw.de)

JEL: L2, O3, O4

**Keywords:** EU, growth sectors, innovation, SME, knowledge-intensive services, regulatory environment, public institutions



# Neue Fiskalregeln für Europa

Von Marcel Fratzscher, Alexander Kriwoluzky und Claus Michelsen

## ABSTRACT

- Gegenwärtige Fiskalregeln haben in der Finanz- und Staatsschuldenkrise zu einer Verschärfung der wirtschaftlichen Situation im Euroraum geführt
- Notwendig sind Regeln, die in schlechten Zeiten mehr Flexibilität erlauben und antizyklisch wirken
- Fünf Vorschläge für neues Fiskalpaket: neue Ausgabenregel, nachrangige Anleihen zur Finanzierung von Staatsausgaben, Euro-Anleihen, Investitionsrecht und neue Institutionen

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union war seit Beginn der globalen Finanzkrise 2008 vielfach enttäuschend. Die wirtschaftliche Abschwächung seit Ende 2018 zeigt deutlich, wie hoch die Abhängigkeit von der Weltwirtschaft und wie verwundbar die Entwicklung durch die erhöhte Brexit-Unsicherheit und die zunehmend unberechenbare US-Regierung wirklich ist.<sup>1</sup>

Die Regierungen der Euroländer haben in ihrer Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise grundlegende Fehler begangen. Vor allem die strukturellen Probleme wurden vielfach zu spät erkannt. Als fatal erwiesen hat sich die fehlende Koordination der makroökonomischen Politikinstrumente – Geldpolitik, Finanzpolitik und Strukturpolitik. Die Regierungen haben sich viel zu sehr auf die Europäische Zentralbank (EZB) verlassen. Deren Politik hat die Zinsen für die öffentlichen und privaten Haushalte gesenkt und die Wirtschaft angekurbelt.<sup>2</sup> In anderen Politikbereichen, die unter nationaler Verantwortung stehen, wurde nachlässige oder gar falsche Wirtschaftspolitik betrieben. Die USA haben den europäischen Verantwortlichen vorgemacht, wie eine erfolgreiche Krisenbekämpfung gehen kann: Die US-Regierung hat

zwischen 2009 und 2011 auf eine stark expansive Finanzpolitik gesetzt, mit großen fiskalischen Defiziten, und gleichzeitig das eigene Bankensystem grundlegend reformiert, während die US-Notenbank eine äußerst expansive Geldpolitik umgesetzt hat.

Mittlerweile gibt es einen internationalen Konsens darüber, dass die Finanzpolitik der vergangenen zehn Jahren in den meisten europäischen Ländern zu restriktiv war und die Krise verschärft hat. Vor allem in Ländern mit einer hohen privaten Verschuldung haben die Austeritätsmaßnahmen zu einer Senkung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) geführt.<sup>3</sup> Eine deutlich expansivere Finanzpolitik, mit einem starken Fokus auf öffentliche Investitionen und Maßnahmen zur Stärkung von Beschäftigung, hätte den Euroraum als Ganzes viel schneller und nachhaltiger aus der Krise geführt. Gleichzeitig merken einige zu Recht an, dass eine solche expansive Finanzpolitik unter den bestehenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des neu entwickelten Fiskalpakts (fiscal compact) gar nicht möglich gewesen wäre. Zwar konnten Regierungen fiskalische Defizite von mehr als drei Prozent realisieren, jedoch nur für kurze Zeit und in begrenztem Umfang. Dieser Rahmen ist nicht geeignet, um strukturierte konjunkturstützende Maßnahmen mit finanzpolitischen Instrumenten umzusetzen. Gerade Italien würde von diesen Instrumenten aber profitieren.<sup>4</sup>

Die europäischen Regeln der Finanzpolitik müssen angepasst werden. Fünf konkrete Reformen sollten umgesetzt werden, um die Lehren der europäischen Finanzkrise aufzugreifen und den Euroraum krisenfest zu machen:

Erstens sollten die Vereinbarungen zur Neuverschuldung im Stabilitäts- und Wachstumspakt durch eine nominale Ausgabenregel ersetzt werden, die es jeder nationalen Regierung erlaubt, die Staatsausgaben jedes Jahr um maximal die nominale Potentialwachstumsrate der eigenen Volkswirtschaft zu steigern. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass Deutschland jedes Jahr die Staatsausgaben um nicht mehr als drei Prozent erhöhen darf.<sup>5</sup> Für Länder mit

<sup>1</sup> Malte Rieth, Claus Michelsen und Michele Piffer (2016): Unsicherheit durch Brexit-Votum verringert Investitionstätigkeit und Bruttoinlandsprodukt im Euroraum und in Deutschland. Wochenbericht Nr. 32+33 (online verfügbar, abgerufen am 15. April 2019). Dies gilt, sofern nicht anders vermerkt, auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht; Michele Piffer und Maximilian Podstawski (2018): Identifying Uncertainty Shocks Using the Price of Gold. The Economic Journal 128/616, 3266–3284; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019): Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2019: Konjunktur deutlich abgekühlt – Politische Risiken hoch (online verfügbar).

<sup>2</sup> Michael Hachula, Michele Piffer und Malte Rieth: Unconventional monetary policy, fiscal side effects and euro area (im)balances. Journal of the European Economic Association (forthcoming).

<sup>3</sup> Mathias Klein (2017): Austerity and Private Debt. Journal of Money, Credit and Banking, Volume 49, Issue 7; Philipp Engler und Mathias Klein (2017): Austeritätspolitik hat in Spanien, Italien und Portugal die Krise verschärft. DIW Wochenbericht Nr. 8 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Stefan Gebauer et al. (2019): Italien braucht neue Impulse für Wachstumsbranchen. DIW Wochenbericht Nr. 9 (online verfügbar).

<sup>5</sup> Das Potentialwachstum von drei Prozent für Deutschland setzt sich zusammen aus einem Prozent realem BIP-Wachstum und zwei Prozent Inflationsrate.

besonders hoher Staatsverschuldung sollten diese Steigerungsraten geringer sein, um sicherzustellen, dass langfristig alle Länder wieder eine geringere Staatsverschuldung als 60 Prozent der Wirtschaftsleistung haben (Abbildung). Der große Vorteil einer solchen nominalen Ausgabenregel ist, dass sie deutlich antizyklischer ist als die bestehenden Regeln: In guten Zeiten schränkt sie die Ausgaben ein, weil sich diese am Potentialwachstum orientieren müssen und nicht am aktuell höheren tatsächlichen Wachstum; und in schlechten Zeiten gibt es mehr finanzpolitischen Spielraum, weil ein Einbruch der Einnahmen nicht zu einer Verringerung der Ausgaben führen muss.

Nationale Regelungen, die im Widerspruch zu dieser Ausgaberegulierung stehen, zum Beispiel die deutsche Schuldenbremse, sollten abgeschafft werden. Denn die Schuldenbremse verstärkt das negative, prozyklische Verhalten der Finanzpolitik in unserem Land und gibt vor allem Kommunen viel zu wenig Spielraum, eine weitsichtige Finanzpolitik umzusetzen.

Zweitens sollten Regierungen dazu verpflichtet werden, Ausgaben, die über diese erlaubten Steigerungsraten hinausgehen, durch nachrangige Anleihen zu finanzieren. Diese Anleihen müssten so gestaltet sein, dass sie im Insolvenzfall eines Landes erst bedient werden, nachdem die anderen, vorrangigen Anleihen bedient wurden. Das könnte bedeuten, dass diese Anleihen automatisch verlängert oder zumindest teilweise glattgestellt würden. Damit hängt es an der Glaubwürdigkeit der Politik, ob der Markt schuldenfinanzierte Mehrausgaben mit Risikoaufschlägen belegt. Handeln Regierungen unverantwortlich, werden die Finanzmärkte hohe Risikoprämien verlangen und Regierungen disziplinieren. Dies ist ein deutlich wirkungsvolleres Instrument als die bisherigen Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Druck der europäischen Partnerländer.

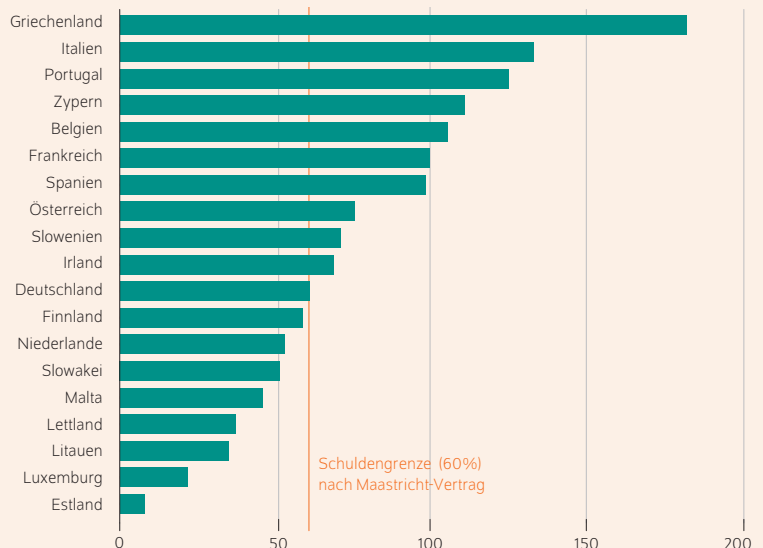
Als drittes sollte die EU die Schaffung synthetischer Euro-Anleihen durch den Privatsektor ermöglichen, um ein größeres Angebot an sicheren Anleihen vorzuhalten. Somit könnten private Investoren die Staatsanleihen der Euroländer bündeln, verbriefen und als Sicherheiten bei der EZB hinterlegen. Dies würde sowohl das Angebot an sicheren Anleihen erhöhen als auch einen Anker der Stabilität schaffen und allen Ländern des Euroraums etwas mehr Zeit geben, auf eine Krise zu reagieren. Die Sorge, Deutschland würde hierdurch mehr Risiken übernehmen müssen, ist unberechtigt. Gewinnt der Euroraum an Stabilität, profitiert auch Deutschland.

Als viertes Element sollte die neue Schuldenregel durch ein Investitionsrecht ergänzt werden, das besagt, dass Regierungen fiskalische Anpassungen nicht alleine zulasten öffentlicher Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Innovation machen dürfen. In der Krise haben viele Regierungen öffentliche Investitionen zurückgefahren und damit ihr eigenes Wirtschaftswachstum, folglich auch Beschäftigung und Steuereinnahmen, nachhaltig gebremst. Auch in vielen deutschen Kommunen wurden die öffentlichen Investitionen viel zu stark zurückgefahren.

Abbildung

### Schuldenquoten der Euroländer

Staatsverschuldung in Relation zum BIP in Prozent  
(Stand: 3. Quartal 2018)



Quelle: Eurostat.

© DIW Berlin 2019

Nur knapp die Hälfte der Euroländer hält die Schuldengrenze von 60 Prozent ein.

Fünftens müssen europäische und nationale Institutionen gestärkt werden, um Regierungen zum richtigen finanzpolitischen Handeln zu drängen und Transparenz zu schaffen. So sollten alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden, autonome und kompetente nationale Fiskalräte einzuführen. Zwar haben viele Länder solche Fiskalräte bereits, sie sind jedoch meist nicht unabhängig; zudem haben sie nur geringe Ressourcen und Möglichkeiten, unabhängige Analysen vorzunehmen und Empfehlungen auszusprechen. Zusätzlich sollte der europäische Fiskalrat gestärkt werden und direkt an einen europäischen Finanzkommissar berichten, der mehr Autonomie und Durchschlagskraft haben sollte als bisher.

Ergänzend zur Modernisierung der Fiskalregeln, die einen wichtigen Bestandteil der Reform Europas darstellen, könnte ein Stabilisierungsfonds helfen, um in Zukunft auf Krisen besser und schneller reagieren zu können und deren Kosten für Wirtschaft und Gesellschaft klein zu halten.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Siehe in dieser Ausgabe den Beitrag von Marius Clemens (2019): Ein Stabilisierungsfonds als Instrument für einen krisenfesteren Euroraum. DIW Wochenbericht Nr. 18, 312–313.

**Marcel Fratzscher** ist Präsident des DIW Berlin | mfratzscher@diw.de

**Alexander Kriwoluzky** ist Leiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | akriwoluzky@diw.de

**Claus Michelsen** ist Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | cmichelsen@diw.de

**JEL:** E61, E62, H62, H77

**Keywords:** Fiscal rules, public debt, countercyclical policy

# Ein Stabilisierungsfonds als Instrument für einen krisenfesteren Euroraum

Von Marius Clemens

## ABSTRACT

- Von einer Rezession kann jedes Land Europas betroffen sein
- Ein Stabilisierungsfonds, der in guten Zeiten einnimmt und in schlechten Zeiten auszahlt, kann die Wohlfahrt in den einzelnen Euroländern verbessern
- Der Fonds sollte so ausgestaltet werden, dass permanente Transfers nicht möglich sind und besonders risikobehaftete Länder, ähnlich einer Versicherung, relativ höhere Beiträge zahlen

Die 19 Länder des Euroraums haben ganz unterschiedliche wirtschaftliche Strukturen und sind unterschiedlich von konjunkturellen Schocks – zum Beispiel einem Einbruch der Nachfrage – betroffen. Die Länder sind nicht immer in der Lage, diese Schocks abzumildern. Die Geldpolitik, die diese Stabilisierungsfunktion übernehmen könnte, kann nur in begrenztem Maße auf die Rezession eines einzelnen Landes reagieren, weil sie für 19 Länder gleichzeitig gemacht wird. Die nationale Fiskalpolitik leistet eine solche Absicherung nur, wenn sie antizyklisch wirkt, also in schlechten wirtschaftlichen Zeiten vergleichsweise viel ausgibt. In einer Rezession sinken aber die nationalen Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben. Die Euroländer sind nicht in der Lage, zusätzliche Ausgaben zur Stabilisierung der Wirtschaft zu tätigen, ohne sich über die Defizit- und Verschuldungskriterien des Euroraums hinwegzusetzen.<sup>1</sup> So werden dringend benötigte staatliche Investitionen reduziert oder ganz zurückgestellt, was die Rezession nochmals verstärkt. Das haben in den vergangenen Jahren einige europäische Länder erlebt.<sup>2</sup>

Als Lösung dieses Problems wird hier ein Stabilisierungsfonds vorgeschlagen, der gewährleisten soll, dass das Konsumniveau in den Euroländern auch bei einer Rezession stabil bleibt. Der Fonds erlaubt es einzelnen Ländern, sich gegen spezifische Schocks abzusichern, und dem Euroraum, krisenfester zu werden, indem das Risiko innerhalb der Währungsgemeinschaft aufgeteilt wird.<sup>3</sup>

In den Fonds fließen Beiträge der Mitgliedsländer ein (Abbildung). Er zahlt einzelnen Ländern in Krisensituationen Zuschüsse, die das Budget dieser Länder entlasten. Mit dem Stabilisierungsfonds soll kein permanenter und einseitiger Transfermechanismus, sondern eine Absicherung im Falle einer Rezession geschaffen werden.

<sup>1</sup> Zu Reformvorschlägen für die Fiskalpolitik siehe in dieser Ausgabe den Beitrag von Marcel Fratzscher, Alexander Kriwoluzky und Claus Michelsen (2019): Neue Fiskalregeln für Europa. DIW Wochenbericht 18, 310–311.

<sup>2</sup> Philipp Engler und Mathias Klein (2017): Austeritätspolitik hat in Spanien, Italien und Portugal die Krise verschärft. DIW Wochenbericht Nr. 8 (online verfügbar, abgerufen am 8. April 2019). Das gilt, sofern nicht anders vermerkt, auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht.

<sup>3</sup> Marius Clemens und Mathias Klein (2018): Ein Stabilisierungsfonds kann den Euroraum krisenfester machen. DIW Wochenbericht Nr. 23 (online verfügbar); Guillaume Claveres und Marius Clemens (2017): Unemployment Insurance Union. Meeting Papers 1340, Society for Economic Dynamics.

Die Beiträge orientieren sich an der konjunkturellen Entwicklung und werden zur Risikoabsicherung gegen zukünftige Krisen eingezahlt. In schlechten Zeiten (definiert anhand harter Indikatoren) wird ein Teil aus dem gemeinsam aufgebauten Fondsvermögen an die jeweils betroffene Regierung ausgezahlt. Die Mittel müssen zweckgebunden, beispielsweise als Zuschuss zu Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose oder für dringend benötigte Investitionen, verwendet werden. Damit unterscheidet sich der Vorschlag in zweierlei Hinsicht vom aktuell diskutierten Modell einer europäischen Arbeitslosenversicherung.<sup>4</sup>

Wichtig ist beim hier vorgeschlagenen Stabilisierungsfonds ein relativ automatischer, das heißt schneller Einsatz, der es der nationalen Finanzpolitik ermöglicht, bei Rezessionen expansiv ausgerichtet zu sein. Damit der Fonds seine Funktion erfüllt und sich die Euroländer nicht aus der Verantwortung freikaufen können, eine gute Wirtschaftspolitik zu führen (Moral-Hazard-Risiko), muss die Gestaltung des Instruments bestimmten Regeln folgen.

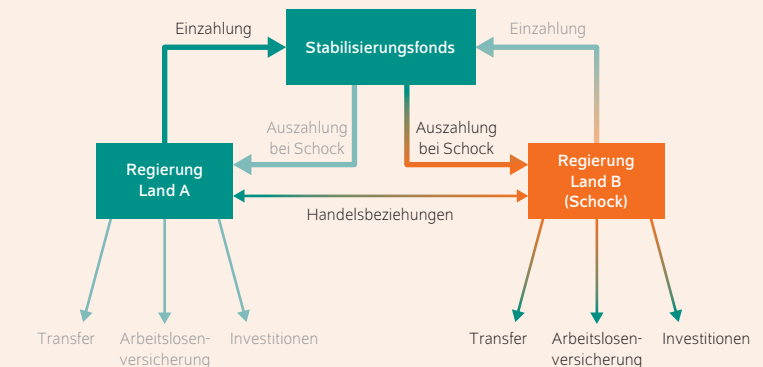
Erstens sollen permanente, einseitige Transferzahlungen verhindert werden. Dementsprechend werden Mittel nur dann ausgezahlt, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden, zum Beispiel die Arbeitslosenquote eines Landes deutlich oberhalb des langfristigen Trendwerts liegt und stark ansteigt. Länder, die strukturell hohe und leicht ansteigende Arbeitslosenquoten haben, erhalten keine Zahlungen und haben auch weiterhin den Anreiz, die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu beheben.

Zweitens ist es empfehlenswert, die Höhe der Zahlung in den Fonds, ähnlich dem Versicherungsprinzip, an verschiedene Charakteristika zu knüpfen. Deutschland als Land mit der höchsten Anzahl „versicherungspflichtiger“ Personen hätte damit wohl absolut gesehen den größten Beitrag zu zahlen. Pro Kopf dürfte die Summe allerdings niedriger sein als in vielen anderen Ländern, denn wie bei einer Versicherung sollten Länder, die in den vergangenen Jahren ein höheres Krisenrisiko hatten, auch einen höheren Pro-Kopf-Beitrag einzahlen. Dies dürfte auch strukturelle Reformanstrengungen motivieren.

Drittens ist es sinnvoll, die Mittel aus dem Fonds nicht an einen einzigen Zweck zu binden. Sonst beraubt man sich der Flexibilität, auf spezielle Ursachen von Krisen angemessen zu reagieren. Die Entscheidung darüber müsste die Regierung des Empfängerlandes in Absprache mit dem Fonds treffen. Nach diesen Prinzipien ausgestaltet reduziert ein Stabilisierungsfonds konjunkturelle Schwankungen und stellt einen Mechanismus dar, um den gesamten Währungsraum in Zukunft krisenfester zu machen.

Abbildung

### Wirkungsweise eines europäischen Stabilisierungsfonds Schematische Darstellung



Quelle: Eigene Darstellung. Simulation auf Basis eines kalibrierten Modells für zwei von einem wirtschaftlichen Schock ungleich betroffene Länder.

© DIW Berlin 2019

Der Stabilisierungsfonds soll kein permanenter und einseitiger Transfermechanismus sein, sondern greift nur im Fall einer Rezession.

**Marius Clemens** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | [mclemens@diw.de](mailto:mclemens@diw.de)

**JEL:** E32, E63, F45

**Keywords:** Monetary union, stabilization funds, fiscal policy

<sup>4</sup> Vgl. Martin Greive und Jan Hildebrand (2018): Das sind die Details zu Scholz' Plänen für eine europäische Arbeitslosenversicherung. Handelsblatt Online, 16. Oktober 2018. In diesem Modell werden Kredite und keine Zuschüsse gewährt, und die Mittel dürfen nur zugunsten von Arbeitslosen verwendet werden.

# Effizientere Insolvenzregelungen können Finanzmärkte widerstandsfähiger machen

Von Franziska Bremus und Tatsiana Kliatskova

## ABSTRACT

- Länderspezifische Konsum- und Einkommensschwankungen können zu einem Großteil über integrierte Kapitalmärkte ausgeglichen werden
- Dabei kommt Eigenkapital eine wichtige Rolle zu
- Insolvenzregeln sind ein wichtiger Faktor für eine stärkere Integration des Eigenkapitalmarktes
- Europäisch einheitliche Insolvenzregeln sind erstrebenswert, effizientere Regeln auf nationaler Ebene sind ein wichtiger Zwischenschritt

Wenn in einem bestimmten europäischen Land die Produktion sinkt – zum Beispiel, weil die Nachfrage nach unten sackt –, sinken auch Einkommen und Konsum, weil dieses Land den Schock allein nicht gänzlich abfedern kann. Verteilt sich die Wirkung dieses Schocks aber auf mehrere Länder, sind einzelne Länder weniger betroffen. Das Beispiel der USA zeigt, dass integrierte Kapitalmärkte zur Abfederung von Produktionsschwankungen einen wichtigen Beitrag leisten: Während regionale Schocks dort zu etwa 60 Prozent geglättet werden – hauptsächlich über Kredit- und Kapitalmärkte –, sind es in der EU im Durchschnitt nur 20 bis 40 Prozent.<sup>1</sup>

Ein wichtiger Grund für die mangelnde Risikoteilung in Europa besteht darin, dass die europäischen Kapitalmärkte im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach wie vor recht klein<sup>2</sup> und national fragmentiert sind. Investoren halten überproportional viele Wertpapiere heimischer Emittenten. Damit ist der sogenannte *Home Bias* in vielen europäischen Ländern hoch,<sup>3</sup> so dass nationale Schocks nur begrenzt über eine internationale Portfoliodiversifizierung abgedeckt werden. Um stabilere Finanzmarktstrukturen in Europa zu schaffen und damit die Einkommens- und Konsumglättung zu fördern, sollen Integrationsbarrieren im Rahmen der europäischen Kapitalmarktunion Schritt für Schritt abgebaut werden.<sup>4</sup>

Grundsätzlich funktioniert die Glättung länderspezifischer Schwankungen besonders gut über grenzüberschreitende Eigenkapitalinvestitionen,<sup>5</sup> da diese tendenziell dauerhafter sind als Investitionen in Fremdkapital und Einkommensschwankungen direkt zwischen Kapitalgeber- und

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Zentralbank (2018a): Economic Bulletin, Issue 3/2018 (online verfügbar, abgerufen am 8. April 2019). Dies gilt, sofern nicht anders vermerkt, auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht; Michela Nardo, Filippo Pericoli und Pilar Poncela (2017): Risk sharing among European Countries. JRC Technical Reports, Joint Research Center, European Commission. DOI: 10.2760/028526

<sup>2</sup> Vgl. Franziska Bremus und Tatsiana Kliatskova (2018): Rechtliche Harmonisierung kann Kapitalmarktintegration erleichtern. DIW Wochenbericht Nr. 51/52, Abbildung 1 (online verfügbar).

<sup>3</sup> Europäische Zentralbank (2018b): Financial Integration Report, 106 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Vgl. Jens Weidmann und François Villeroy de Galhau: Auf dem Weg zu einer echten Kapitalmarktunion. Gastbeitrag in Les Echos und der Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. April 2019 (online verfügbar).

<sup>5</sup> Bent E. Sørensen et al. (2007): Home bias and international risk sharing: Twin puzzles separated at birth. *Journal of International Money and Finance* 26(4), 587–605.



-nehmerland aufgefangen werden, zum Beispiel durch Anpassungen von Dividendenzahlungen. Dagegen kann die Integration von Anleihe- und Kreditmärkten sogar Schwankungen verstärken.<sup>6</sup> Deshalb sollte insbesondere die Integration der Eigenkapitalmärkte vorangetrieben werden.

Neben Unterschieden in den Regelungen für den Finanzdienstleistungsmarkt sowie im Steuer- und Vertragsrecht haben sich heterogene und ineffiziente Insolvenzregeln als ein wesentliches Hindernis für die Integration der europäischen Kapitalmärkte herauskristallisiert.<sup>7</sup> Unterschiedliche Insolvenzregelungen erschweren es, das Risiko einer Kapitalanlage im Ausland einzuschätzen, und machen sie somit unattraktiver. Eine geringe Effizienz spiegelt sich zum Beispiel in geringen Rückzahlungsquoten im Insolvenzfall und/oder einer langen Rückzahlungsdauer wider, so dass eine Anlage riskanter wird.

Auch wenn die Insolvenzregelungen in den vergangenen Jahren in vielen EU-Ländern reformiert und verbessert wurden, weisen die Indikatoren der OECD auf eine beträchtliche Heterogenität innerhalb der EU hin (Abbildung). Während die Insolvenzregelungen im Vereinigten Königreich schon seit 2010 unverändert effizient sind, bilden Ungarn und Estland hier das Schlusslicht.

Empirische Untersuchungen für den Zeitraum 2010 bis 2016 bestätigen, dass ineffiziente Insolvenzregelungen ein wichtiges Hindernis für die Integration von Aktien- und Anleihemärkten darstellen.<sup>8</sup> Andersherum wird mehr in anderen Ländern investiert, je effizienter die Insolvenzregeln dort sind. Insbesondere präventive Maßnahmen spielen für Auslandsinvestitionen eine Rolle: Gibt es in einem Land Maßnahmen, die schon vor einer Insolvenz greifen, Frühwarnsysteme für Unternehmen oder spezielle Regelungen für kleine und mittelständische Unternehmen, dann investieren ausländische Investoren dort mehr in Eigenkapital.

Auch wenn es aufgrund der länderspezifischen rechtlichen Gegebenheiten schwer sein wird, die Insolvenzregeln innerhalb der EU zu vereinheitlichen, könnten also Qualitätssteigerungen auf nationaler Ebene, insbesondere im Bereich der präventiven Maßnahmen, ein vielversprechender Schritt sein, um die Integration der Kapitalmärkte zu verbessern. Darüber hinaus sollte mehr Transparenz über die länderspezifischen Regelungen hergestellt werden, indem vergleichbare Informationen zentral verfügbar gemacht werden, zum Beispiel zur Rangfolge von Forderungen im Insolvenzfall.

Abbildung

### Effizienz von Insolvenzregelungen

OECD-Index invertiert (10 = bester Wert), Entwicklung von 2010 auf 2016 (über der Diagonalen = Verbesserung; auf der Diagonalen = gleichbleibend)



AT = Österreich, BE = Belgien, CZ = Tschechien, DE = Deutschland, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GB = Vereinigtes Königreich, GR = Griechenland, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LV = Lettland, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei

Quelle: OECD; eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Bis auf Polen hat sich in allen Ländern die Effizienz der Insolvenzregeln verbessert oder ist gleichgeblieben. Sie bleibt aber sehr heterogen.

Damit könnten nicht nur die Integration und marktbasierende Risikoteilung vorangetrieben werden, sondern auch notleidende Kredite in den Bankbilanzen abgebaut und damit die Bankenunion vervollständigt werden.

**Franziska Bremus** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | fbremus@diw.de

**Tatsiana Kliatskova** ist Doktorandin in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin | tkliatskova@diw.de

JEL: E02, F21, G15

**Keywords:** Capital market integration, legal harmonization, institutional differences

<sup>6</sup> Europäische Zentralbank (2018a), a.a.O.; Franziska Bremus und Claudia M. Buch (2019): Capital Markets Union and Cross-Border Risk Sharing. In: Franklin Allen et al. (Hrsg.): Capital Markets Union and Beyond. MIT Press, im Erscheinen; Ayhan M. Kose, Eswar S. Prasad und Marco E. Terrones (2009): Does financial globalization promote risk sharing? *Journal of Development Economics* 89 (2), 258–270.

<sup>7</sup> The Giovannini Group (2003): Second Report on EU Clearing and Settlement Arrangements (online verfügbar); Bremus und Kliatskova (2018), a. a. O.; Diego Valiante (2016): Harmonising Insolvency Laws in the Euro Area, CEPS Special Report Nr. 153, Dezember 2016.

<sup>8</sup> Tatsiana Kliatskova (2019): Cross-border capital market integration and insolvency regimes, Arbeitspapier.

# Verbindliche Geschlechterquote für Spitzengremien der Wirtschaft würde Gleichstellung von Frauen befördern

Von Katharina Wrohlich

## ABSTRACT

- Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist für die EU ein entscheidender Faktor für wirtschaftliches Wachstum
- Der Anteil von Frauen in Führungsgremien börsennotierter Unternehmen ist ein wichtiger Bestandteil der Gleichstellungspolitik
- In Mitgliedstaaten mit einer verbindlichen Quote war der Anstieg des Frauenanteils in Führungsgremien deutlich größer als in Ländern ohne Quote
- Eine verbindliche europaweite Regelung könnte das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen EU-Ländern befördern

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein fundamentaler Wert der Europäischen Union und ein wichtiges politisches Ziel, sowie laut EU-Kommission ein entscheidender Faktor für wirtschaftliches Wachstum.<sup>1</sup> In der strategischen Verpflichtung der EU zur Gleichstellung der Geschlechter für die Jahre 2016 bis 2019 lagen die wesentlichen Prioritäten unter anderem auf der Förderung der ökonomischen Unabhängigkeit von Frauen und Männern, der gleichen Bezahlung für gleiche Arbeit und der Gleichstellung von Frauen und Männern in wichtigen Entscheidungsprozessen.

In keinem dieser drei Bereiche ist die Gleichstellung der Geschlechter in auch nur einem einzigen EU-Land erreicht. So liegt der Gender Pay Gap im EU-Durchschnitt derzeit bei 16 Prozent.<sup>2</sup> Der Frauenanteil in den höchsten Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen lag im Jahr 2018 nur bei 26 Prozent.<sup>3</sup>

Um die Gleichstellung von Frauen und Männern in den höchsten Entscheidungsgremien der Wirtschaft zu befördern, wurde von der EU-Kommission im Jahr 2012 ein Gesetzentwurf zur Einführung einer verbindlichen Geschlechterquote für Aufsichtsräte der größten börsennotierten Unternehmen von 40 Prozent vorgelegt. Das Europäische Parlament hat diesen Gesetzentwurf im November 2013 mit großer Mehrheit beschlossen, jedoch wurde er im EU-Rat nicht angenommen.<sup>4</sup>

Parallel zur Diskussion auf EU-Ebene gab und gibt es in vielen EU-Mitgliedstaaten Diskussionen zur Einführung von Geschlechterquoten für Entscheidungsgremien im

<sup>1</sup> Vgl. European Commission (2016): Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019 (online verfügbar, abgerufen am 11. April 2019). Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders angegeben).

<sup>2</sup> Vgl. Informationen zum Gender Pay Gap auf der Website der Europäischen Kommission.

<sup>3</sup> Vgl. Elke Holst und Katharina Wrohlich (2019): Frauenanteile in Aufsichtsräten großer Unternehmen in Deutschland auf gutem Weg – Vorstände bleiben Männerdomänen. DIW Wochenbericht Nr. 3, 20–34 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2015): Gender balance on company boards (online verfügbar). Neben dem Vereinigten Königreich, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Ungarn, Litauen, Malta, den Niederlanden, Schweden und Slowenien hat sich im EU-Rat insbesondere auch die deutsche Regierung gegen eine EU-weite Regelung für eine verbindliche Geschlechterquote in Höhe von 40 Prozent eingesetzt.

privatwirtschaftlichen Sektor. Mittlerweile sind acht EU-Länder dem Beispiel (des Nicht-EU-Landes) Norwegens<sup>5</sup> gefolgt und haben verbindliche Geschlechterquoten festgelegt. Das erste EU-Land mit einer gesetzlichen Geschlechterquote war im Jahr 2007 Spanien, gefolgt von Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden (jeweils 2011). Im Jahr 2015 führte Deutschland eine verbindliche Geschlechterquote von 30 Prozent für Aufsichtsräte von börsennotierten und paritätisch mitbestimmten Unternehmen ein. Zuletzt folgten 2017 Österreich und Portugal. Alle anderen EU-Länder haben entweder nur unverbindliche Empfehlungen zu Geschlechterquoten in den jeweiligen Corporate Governance Codes (elf Länder) oder gar keine gesetzlichen Regelungen und Empfehlungen (neun Länder).<sup>6</sup>

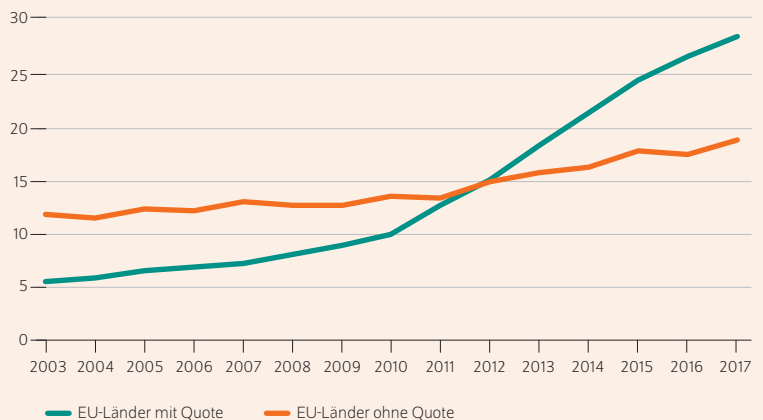
Die acht Länder mit gesetzlichen Geschlechterquoten unterscheiden sich hinsichtlich der Höhe der Quote, der zeitlichen Frist, bis zu der die Quote erreicht werden muss, der Gruppe von Unternehmen, für die die gesetzliche Quote gilt, und insbesondere hinsichtlich der Sanktionen, die bei Nichterreichung für die betroffenen Unternehmen greifen. So sind beispielsweise in Spanien und den Niederlanden keine Sanktionen vorgesehen. In Frankreich und Italien hingegen sind die Sanktionen relativ hart – bis hin zu Strafzahlungen in Höhe von maximal einer Million Euro. Deutschland und Österreich haben hier einen Mittelweg gewählt mit Sanktionen in Form des „leeren Stuhls“.

Ein Vergleich der EU-Länder zeigt, dass Länder mit verbindlicher Quote in den letzten Jahren einen deutlichen Anstieg im Frauenanteil in den höchsten Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen verzeichnen konnten. Dieser Anstieg war deutlich größer als in den Ländern ohne verbindliche Quote, die sich diesbezüglich im gleichen Zeitraum kaum verbessert haben. Die Länder, die mittlerweile eine verbindliche Geschlechterquote haben, hatten Mitte der 2000er Jahre im Durchschnitt einen niedrigeren Frauenanteil in den Entscheidungsgremien als die Länder ohne Quote (acht versus zwölf Prozent im Jahr 2005). Im Jahr 2017 lag der Anteil in der ersten Gruppe bei 28 Prozent und damit um neun Prozentpunkte höher als in der Gruppe der Länder ohne Quote (Abbildung). Das heißt, seit Mitte der 2000er Jahre ist der Frauenanteil in den entsprechenden Gremien in den Ländern mit gesetzlicher Quotenregelung um 20 Prozentpunkte gestiegen, während er sich in den anderen Ländern lediglich um sieben Prozentpunkte erhöht hat.

Diese deskriptive Evidenz legt nahe, dass gesetzliche Quotenregelungen ein effektives Mittel sind, um den Frauenanteil in den Spitzengremien der Privatwirtschaft zu steigern. Da die EU gemäß ihrem Selbstbild international ein Vorbild bei der Gleichstellung der Geschlechter sein will<sup>7</sup>, wäre eine EU-weite verbindliche Quotenregelung ein geeignetes Instrument zur nachhaltigen Steigerung des Frauenanteils.

Abbildung

### Durchschnittlicher Frauenanteil in Aufsichtsgremien der größten börsennotierten Unternehmen In EU-Ländern mit und ohne Quote, in Prozent



Quelle: EU-Kommission (Datenbank über die Mitwirkung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen); eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Der Anteil von Frauen in Aufsichtsräten oder ähnlichen Gremien ist höher in Ländern mit Geschlechterquote.

Katharina Wrohlich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Gender Studies am DIW Berlin | [kwrohlich@diw.de](mailto:kwrohlich@diw.de)

JEL: D22, J16, J78, M14, M51

Keywords: Board diversity, gender equality, gender quota

<sup>5</sup> Norwegen war weltweit das erste Land, das im Jahr 2003 eine verbindliche Geschlechterquote von 40 Prozent für Aufsichtsräte staatlicher und börsennotierter Unternehmen eingeführt hat.

<sup>6</sup> Eine ausführliche Übersicht findet sich in Holst und Wrohlich (2019), a. a. O.

<sup>7</sup> Vgl. z. B. Website der Europäischen Kommission.

# Gender Pension Gaps sind in vielen europäischen Ländern ein Problem

Von Anna Hammerschmid und Carla Rowold

## ABSTRACT

- Die Lebenslagen der älteren Bevölkerung in Europa rücken aufgrund des demografischen Wandels in den Vordergrund
- In vielen europäischen Ländern erzielen Frauen deutlich weniger Renteneinkommen als Männer; die sogenannten Gender Pension Gaps unter RentenbezieherInnen betragen bis zu 69 Prozent
- Werden auch ältere Menschen ohne Rentenbezug berücksichtigt, steigen die Gender Pension Gaps in einigen Ländern stark an
- Zur Reduktion der Gaps könnten mitunter Änderungen in den Voraussetzungen für Rentenansprüche und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen

In vielen europäischen Ländern beziehen Frauen weniger Renteneinkommen als Männer. In den kommenden Jahrzehnten werden zunehmend viele Menschen im alternenden Europa das Rentenalter erreichen. Die Geschlechterungleichheit beim Renteneinkommen ist daher von besonderer Relevanz, da Frauen im Alter häufiger von sozialer Ausgrenzung und Altersarmut betroffen sind.<sup>1</sup> Dies stellt die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten vor enorme Probleme. Dieser Beitrag vergleicht und diskutiert die sogenannten Gender Pension Gaps in verschiedenen europäischen Ländern.

Die Analyse nutzt hierfür zwei verschiedene Definitionen für die Berechnung der Gender Pension Gaps. Definition 1 berücksichtigt nur Menschen im Rentenalter, die tatsächlich ein Renteneinkommen beziehen, und gibt damit die Rentenungleichheit unter den RentenbezieherInnen wieder. Definition 2 berücksichtigt alle Menschen im Rentenalter, also auch diejenigen, die *keine* Rente erhalten. Diese werden mit einem Renteneinkommen von null berücksichtigt, wodurch die finanzielle Ungleichheit im Alter in einer umfassenderen Weise beschrieben wird.

Nach Definition 1 ist die durchschnittliche Rentenlücke<sup>2</sup> in allen betrachteten Ländern mit Ausnahme von Estland deutlich ausgeprägt, fällt aber in skandinavischen und osteuropäischen Ländern geringer aus (Abbildung). In Luxemburg, Portugal, Deutschland und den Niederlanden ist die Ungleichheit am stärksten.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Social Protection Committee & European Commission (2018): The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I, 32ff. (online verfügbar, abgerufen am 8. April 2019). Dies gilt sofern nicht anders vermerkt auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht.

<sup>2</sup> Die Berechnungen basieren auf Daten von SHARE. Für Details zu Methodik und Daten siehe Peter Haan, Anna Hammerschmid und Carla Rowold (2017): Geschlechtsspezifische Renten- und Gesundheitsunterschiede in Deutschland, Frankreich und Dänemark. DIW Wochenbericht Nr. 43 (online verfügbar) und [www.shareproject.org](http://www.shareproject.org). Bis auf einige wenige Änderungen wurde im genannten Wochenbericht die Rentenungleichheit in drei Ländern auf Basis der Definition 1 berechnet. Leichte Abweichungen in den Ergebnissen kommen unter anderem dadurch zustande, dass dort das Sample auf ein maximales Alter von 85 Jahre beschränkt und der Umgang mit Non-response bei den relevanten Pensionsvariablen angepasst wurde. Außerdem werden in der vorliegenden Version Befragte mit Einkommen durch eine Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosengeld nur dann ausgeschlossen, wenn es sich hierbei nicht um eine Nebentätigkeit gehandelt hat.

<sup>3</sup> Solche Muster (teils mit Ausnahme von Schweden und Portugal) zeigen sich auch in anderen Studien. Vgl. Francesca Bettio, Platon Tinios und Gianni Betti (2013): The gender gap in pensions in the EU. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (online verfügbar); Platon Tinios et al. (2015): Men, women and pensions. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (online verfügbar); Ilze Burkevica et al. (2015): Gender Gap in pensions in the EU. Research note to the Latvian Presidency. European Institute for Gender Equality (online verfügbar); Manuela Samek Lodovici et al. (2016): The gender pension gap: Differences between mothers and women without children. Study for the FEMM Committee. Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, Brussels; Social Protection Committee & European Commission (2018), a. a. O.

Betrachtet man die Gaps nach Definition 2, bekommen Frauen in fast der Hälfte der 18 betrachteten EU-Länder im Durchschnitt weniger als 50 Prozent des jährlichen Renteneinkommens der Männer. Die Rangfolge der Länder verändert sich merklich: Die größten Rentenlücken weisen nach dieser Definition nun Luxemburg, Spanien und Portugal auf. Auffällig ist der Sprung, den die Gender Pension Gaps in Griechenland (von 22 Prozent nach Definition 1 auf 51 Prozent nach Definition 2), Spanien (von 32 auf 74 Prozent) und Italien (von 32 auf 50 Prozent) sowie Belgien (von 34 auf 57 Prozent) machen, wenn Definition 2 herangezogen wird.<sup>4</sup> Eine Erklärung hierfür könnten zumindest in den drei südeuropäischen Staaten relativ hohe Mindestbeitragszeiten (15 bis 20 Jahre)<sup>5</sup> sein. In Verbindung mit einer geringen Frauenerwerbspartizipation<sup>6</sup> könnten diese dazu beitragen, dass viele Frauen keine Rentenansprüche im Alter haben.

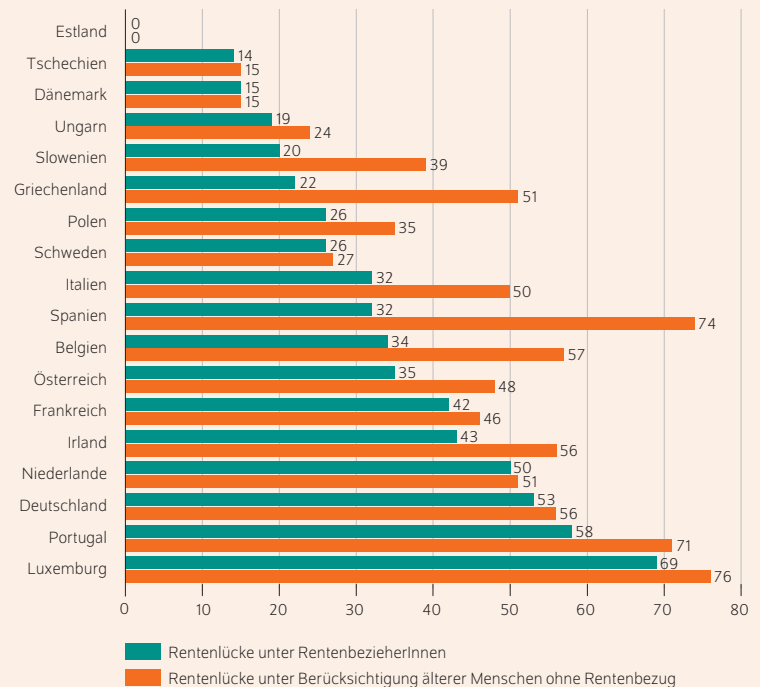
Auch in Slowenien, Österreich, Irland und Portugal steigt die Rentenungleichheit zwischen den Geschlechtern erheblich an, wenn man Menschen ohne Renteneinkommen einbezieht. Mit Ausnahme von Irland bestehen auch in diesen Ländern vergleichsweise hohe Mindestbeitragszeiten (mindestens 15 Jahre).<sup>7</sup>

In Luxemburg, Deutschland und den Niederlanden sind die Renteneinkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern besonders ausgeprägt – egal, welche der beiden Definitionen betrachtet wird.<sup>8</sup> Obwohl in diesen Ländern niedrigschwelligere Voraussetzungen für einen Rentenanspruch vorherrschen (null bis zehn Jahre Beitragszeit),<sup>9</sup> bestehen offensichtlich weitere gewichtige Mechanismen, die zu einer deutlichen geschlechtsspezifischen Rentenlücke führen. Mögliche Faktoren sind unterschiedlich stark ausgeprägte geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt.

Die geschlechtsspezifische Renteneinkommensungleichheit ist damit ein gravierendes europäisches Problem. In einigen, vor allem südeuropäischen Ländern könnte der Gender Pension Gap womöglich reduziert werden, indem die Voraussetzungen für den Bezug von Renteneinkünften aufgeweicht werden. Um die deutlichen Gender Pension Gaps zu reduzieren, die es in den meisten Ländern auch unter RentenbezieherInnen gibt, sollten zudem in allen Ländern zum einen die Erwerbsbiografien von Frauen gestärkt werden, so dass im erwerbsfähigen Alter mehr und höhere Rentenansprüche gesammelt werden können. Hierzu können insbesondere Maßnahmen beitragen, die die Vereinbarkeit

Abbildung

## Geschlechtsspezifische Rentenlücken im Mittel<sup>1</sup> in verschiedenen europäischen Ländern Menschen ab 65 Jahren, in Prozent



1 Querschnittsgewichtet, das Alter berücksichtigt und auf Kaufkraft bereinigt. Die Renteneinkünfte beinhalten Bezüge aus allen drei Säulen der Alterssicherung, nicht aber Hinterbliebenenrenten.

Quelle: SHARE Welle 5, Welle 4 (Ungarn, Polen, Portugal), Welle 2 (Irland, Griechenland); eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Deutschland gehört zu den Ländern mit den höchsten geschlechtsspezifischen Rentenlücken unter den betrachteten europäischen Ländern.

von Erwerbsarbeit und Familie für Männer und Frauen stärken. Zum anderen stellt sich allgemein die Frage, ob Sorge- und Familienarbeit, die oft mehrheitlich von Frauen geleistet wird<sup>10</sup>, in den aktuellen Rentensystemen in einem ausreichenden Maß honoriert werden. Ein gesellschaftliches Umdenken ist notwendig, um einen fairen Einbezug von Frauen in den jeweiligen länderspezifischen Rentensystemen zu ermöglichen.

<sup>10</sup> Vgl. für Deutschland Claire Samtleben (2019): Auch an erwerbsfreien Tagen erledigen Frauen einen Großteil der Hausarbeit und Kinderbetreuung. DIW Wochenbericht Nr. 10, 139–144 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Ähnliche Entwicklungen in Platon Tinios et al. (2015), a. a. O.

<sup>5</sup> Vgl. OECD (2007): Pensions at a Glance Public Policies across OECD Countries, OECD Publishing, Part I, 132; OECD (2013): Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, 286ff.

<sup>6</sup> Vgl. OECD (2019): Employment rate (online verfügbar, abgerufen am 12. März 2019).

<sup>7</sup> Vgl. OECD (2007), a. a. O.; OECD (2011): Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing, 287; OECD (2013), a. a. O.

<sup>8</sup> Die Befunde für Luxemburg, Deutschland, die Niederlande sowie Österreich und Irland werden qualitativ von vorherigen Studien bestätigt – für Slowenien und Portugal unterscheiden sich die Resultate deutlich. Vgl. Bettio, Tinios und Betti (2013), a. a. O.; Tinios et al. (2015), a. a. O.

<sup>9</sup> OECD (2013), a. a. O.

**Anna Hammerschmid** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | ahammerschmid@diw.de

**Carla Rowold** ist studentische Mitarbeiterin der Abteilung Staat am DIW Berlin | crowold@diw.de

JEL: J14, J16, J26

Keywords: Gender Pension Gap, Europe, SHARE



# Eine Bildungsplattform für mehr Kooperation in der schulischen Bildung

Von Felix Weinhardt

## ABSTRACT

- Wissen und Bildung sind unabdingbare Voraussetzungen für den zukünftigen Wohlstand Europas
- Die EU-Bildungspolitik ist im Bereich der Aus- und Weiterbildung eine der großen Erfolgsgeschichten der Europäischen Gemeinschaft, im Bereich der schulischen Bildung gibt es großes Aufholpotential
- Empfohlen werden weitere Schulpartnerschaften und eine europäische Bildungsplattform zur Vernetzung der Entscheidungsträger und Schulen
- Die EU sollte in diesem Zusammenhang Gelder für die unabhängige und externe Evaluation von schulischen Maßnahmen bereitstellen

Eine wissensbasierte Gesellschaft kann ohne Wissen nicht florieren. Im globalen Wettbewerb stellen sich den Ländern der EU ähnliche Herausforderungen: Die zunehmende globale wirtschaftliche Integration, der demografische Wandel sowie neue Herausforderungen und geringere Halbwertszeiten von vorhandenem Wissen – Stichwort Digitalisierung – sind Themen, mit denen alle EU-Länder konfrontiert sind. Die Bildungspolitik kann auf einige der sich hier aufdrängenden Fragen Antworten liefern.

Gerade im Bereich der Aus- und Weiterbildung hat die EU bereits vieles bewegt. Die Errichtung einer „European Education Area“ ist propagiertes Ziel der EU-Kommission. Erasmus+ bündelt neben dem bekannten Hochschulaustauschprogramm Erasmus noch weitere Programme. Das „Digital Opportunity Traineeship“ ist ein in Erasmus+ verankertes Praktikantenprogramm, das insbesondere Informatikstudierende an privatwirtschaftliche Unternehmen in anderen EU-Staaten vermittelt.

Der Bologna-Prozess hat Universitätsabschlüsse harmonisiert. Der europäische Qualifikationsrahmen schafft eine Vergleichbarkeit verschiedener Abschlüsse oder Fähigkeiten. Sehr anerkannt ist in diesem Kontext der Europäische Referenzrahmen für Fremdsprachen (mit der Bewertung von A1 bis C2). Die „Youth Guarantee“ ist eine gemeinsame Absichtserklärung der EU-Staaten, um sicher zu stellen, dass alle unter 25-jährigen SchulabgängerInnen/AbsolventInnen innerhalb von vier Monaten wieder in Arbeit, Fort- oder Weiterbildung gebracht werden. Hier konnten bereits einige Erfolge erzielt werden (Abbildung).

Der Bereich der schulischen Bildung ist im Rahmen der geplanten „European Education Area“ sowie in vielen bereits erfolgreich umgesetzten Programmen, zumindest relativ betrachtet, eine Randerscheinung. Hervorzuheben ist jedoch, dass Schulen als Teil des Erasmus+-Programms Anträge auf Schulpartnerschaften stellen und gemeinsame Fortbildungsprojekte realisieren können. Verglichen beispielsweise mit dem Bologna-Prozess, der europaweit Einfluss auf die Struktur von Studiengängen hatte, werden im Schulbereich jedoch relativ kleine Brötchen gebacken.

Doch auch im Schulbereich sollten die EU-Mitgliedstaaten gemeinsame Lösungen für gemeinsame Herausforderungen erarbeiten und von den Erfahrungen anderer

EU-Länder profitieren. Wie sollten Schulen auf die Digitalisierung reagieren? Welche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte haben sich als zielführend erwiesen?

Gemeinsame Fragen gibt es genug. In der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger sind diese zwar oft nationale oder gar (wie in Deutschland) regionale Fragen. Hier gilt es, ein Bewusstsein zu schaffen und Akteure zu vernetzen, um Erfahrungen auszutauschen, ohne dass in die Bildungshoheit der Mitgliedsländer eingegriffen wird. Auf diese Weise könnte vermieden werden, dass Erkenntnisse nicht immer wieder dezentral neu gewonnen werden müssen.

Vorgeschlagen wird hier eine europäische Bildungsplattform, über die die EntscheidungsträgerInnen extern evaluierte Maßnahmen miteinander vergleichen und sich bei der Umsetzung unterstützen lassen können. Neben der Wirkung und den Kosten einer Maßnahme, beispielsweise des Einsatzes digitaler Technologien im Unterricht, sollte auch die Qualität der empirischen Evidenz bezüglich der Wirkung bewertet werden.

Ein entscheidendes Kriterium hierfür ist eine externe und unabhängige Evaluation. Dies geschieht idealerweise in sogenannten Feldexperimenten, in denen eine Maßnahme an rein zufällig ausgewählten Schulen durchgeführt wird. So sind spätere Unterschiede in Lernerfolgen kausal auf die Maßnahme zurückzuführen. Dies geschieht in Deutschland vereinzelt bereits.

In England wurden mit dem „Teaching and Learning Toolkit“ der „Education Endowment Foundation“ positive Erfahrungen gemacht. Hier werden über 120 verschiedene implementierte und extern evaluierte Maßnahmen in Hinblick auf ihre Kosten und Nutzen verglichen, interessierte Schulen vernetzt und bei der Umsetzung unterstützt.<sup>1</sup>

Eine solche Plattform, die EntscheidungsträgerInnen auf europäischer Ebene vernetzt und Schulen dabei unterstützt, gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen, wäre eine zielführende europäische Bildungsinitiative. Insbesondere sollte die EU Gelder für die unabhängige und externe Evaluation von Maßnahmen zur Verfügung stellen. Neben dem Ausschöpfen von Synergien könnte auf diese Weise Bildungspolitik als europäisches Thema weiter im Bewusstsein der EU-Bürgerinnen und -Bürger verankert werden und eine „frühe“ Grundlage für die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit der EU gelegt werden.

<sup>1</sup> Vgl. Website der Education Endowment Foundation (abgerufen am 11. April 2019).

**Felix Weinhardt** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Bildung und Familie am DIW Berlin | [fweinhardt@diw.de](mailto:fweinhardt@diw.de)

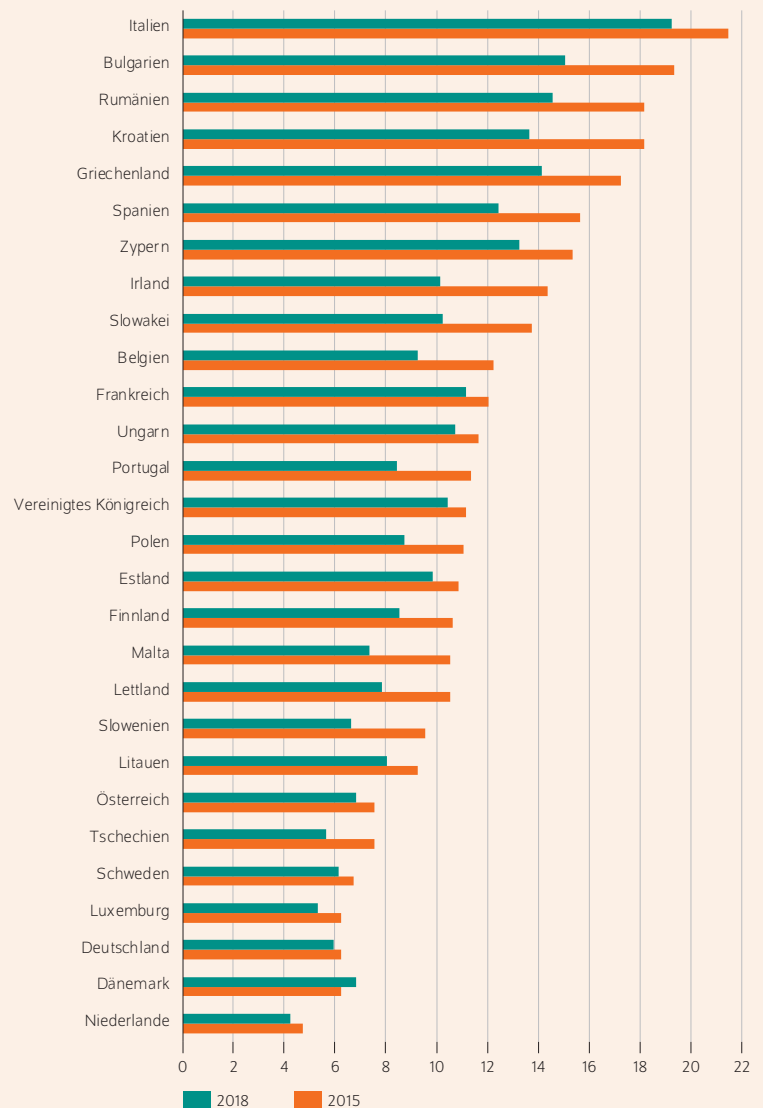
JEL: I21, I28

**Keywords:** Education, program evaluation

Abbildung

### Jugendliche, die weder beschäftigt noch in Aus- oder Weiterbildung sind

In Prozent der Bevölkerung derselben Altersgruppe (15–24-Jährige)



Quelle: Eurostat.

© DIW Berlin 2019

Ziel der EU ist es, alle unter 25-jährigen SchulabgängerInnen und AbsolventInnen in Arbeit, Fort- oder Weiterbildung zu bringen.

# 100 Prozent erneuerbare Energien in Europa: technisch machbar und wirtschaftlich lohnend

Von Claudia Kemfert

## ABSTRACT

- Um die Klimaziele zu erreichen, sollte in Europa neben Anstrengungen zur Verbesserung der Energieeffizienz vor allem der Ausbau erneuerbarer Energien vorangetrieben werden
- Europäische Rahmenbedingungen für Investitionen in erneuerbare Energien müssen verbessert, Subventionen für fossile und atomare Energien abgebaut werden
- Eine 100-prozentige Versorgung mit erneuerbaren Energien ist technisch machbar und wirtschaftlich sinnvoll

Mit dem Pariser Klimaabkommen haben sich die beteiligten Staaten verpflichtet, die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 um bis zu 90 Prozent zu senken, um den Anstieg der globalen Erwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius zu begrenzen. Über die national definierten Klimaschutzziele der einzelnen Mitgliedsländer hinaus will Europa eine europäische Energiewende vorantreiben:<sup>1</sup> Das „EU Clean Energy Package“ setzt dafür den Rahmen, definiert die Ziele und will so den Wettbewerb um die schnellsten Umsetzungen und die innovativsten Technologien fördern.<sup>2</sup> Erreicht werden soll nichts Geringeres als die Marktführerschaft im Bereich der klimaschonenden Technologien. Neben Energieeffizienz, Emissionsminderung, Forschung und Innovation geht es bei den Zielen Europas auch um Versorgungssicherheit, um eine Reduktion der Importabhängigkeit und um einen vollständig integrierten Energie-Binnenmarkt.

Die EU hat sich vorgenommen, den Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Endenergieverbrauch bis 2020 auf 20 Prozent ansteigen zu lassen. Erreicht sind insgesamt schon 17 Prozent, vor allem dank der skandinavischen und auch einiger osteuropäischer Länder (Abbildung). Elf Länder erfüllen schon heute die EU-Ausbauziele für die erneuerbaren Energien, denen zufolge neben der Stromerzeugung auch die Wärmeenergie und Kraftstoffe für die Mobilität aus erneuerbaren Energien stammen müssen. 85 Prozent aller neu gebauten Stromerzeugungskapazitäten entfielen im Jahr 2017 auf erneuerbare Energien, allen voran Windenergie. Fünf Länder drohen die Ausbauziele komplett zu verfehlen. Eines davon ist Deutschland<sup>3</sup>, aber auch Frankreich, England, Belgien und die Niederlande gehören dazu.

<sup>1</sup> Vgl. Christian von Hirschhausen et al. (2013): Europäische Stromerzeugung nach 2020: Beitrag erneuerbarer Energien nicht unterschätzen. DIW Wochenbericht Nr. 29 (online verfügbar, abgerufen am 12. März 2019). Dies gilt für alle Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt; sowie Jochen Diekmann (2009): Erneuerbare Energien in Europa: Ambitionierte Ziele jetzt konsequent verfolgen. DIW Wochenbericht Nr. 45 (online verfügbar).

<sup>2</sup> Vgl. Website der EU-Kommission: Clean Energy for all Europeans.

<sup>3</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung (online verfügbar).

Der 20-Prozent-Anteil erneuerbarer Energien kann nur ein erster Schritt sein. Erreicht werden sollte eine Vollversorgung, denn nur diese kann sicherstellen, dass die Ziele des Klimaschutzes, der kompletten Vermeidung von fossilen Energieimporten sowie der Versorgungssicherheit erfüllt werden können. Dass dies durchaus machbar ist, zeigen Modellierungen von Strom- und Energiesystemen. Hierzu gehören frühere Arbeiten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)<sup>4</sup> sowie jüngere Arbeiten mit höherem Detailgrad.<sup>5</sup> In der Kostenbilanz stehen die erneuerbaren Energien deutlich besser da als konventionelle Energien.<sup>6</sup> Modellergebnisse zeigen, dass ein Übergang zu einem Energiesystem, das zu 100 Prozent auf Erneuerbare setzt, auch wirtschaftlich sinnvoll ist.<sup>7</sup> Diese Studien bestätigen, dass der Umstieg hin zu einer Vollversorgung mit erneuerbaren Energien nicht nur technisch schon heute umsetzbar ist, sondern die Wirtschaft stärken sowie Innovationen und technologische Vorteile hervorbringen kann.<sup>8</sup> Wird mehr Energie durch erneuerbare Energien erzeugt, reduzieren sich auch die Kosten, insbesondere für Windkraft und Solar-Photovoltaik. Sinkende Speicherkosten fördern die Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich. Weitere Kostensenkungen würden sich durch eine bessere Vernetzung der Regionen Europas – im Hinblick auf einheitliche Ausbauziele und die optimierte Ausgestaltung des EU-Binnenmarkts – sowie durch die Sektorkopplung zwischen Strom, Wärme und Verkehr ergeben.

Wichtig für eine Vollversorgung mit Erneuerbaren sind die Rahmenbedingungen für Investitionen. Dafür ist es notwendig, dass der Ausbau nicht gedeckelt oder behindert wird und die Finanzierungsbedingungen erleichtert werden. Zudem müssen die Subventionen für fossile Energien in allen Ländern konsequent abgebaut und vor allem keine neuen Subventionen für Atom- und fossile Energien gewährt werden. Erneuerbare Energien müssen aufgrund ihrer oftmals wetterabhängigen Schwankungen und Flexibilität – auch mittels intelligenter Technik – gut miteinander verzahnt werden; dafür und für den Einsatz von Speichern<sup>9</sup> ist es notwendig, die Marktbedingungen zu verbessern, indem existierende Hemmnisse abgebaut und mehr Flexibilität ermöglicht werden. Nur so wird es Europa gelingen, die Vorteile für Volkswirtschaft und Klima durch Innovationen und Wettbewerbsvorteile heben zu können.

<sup>4</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (2010): 100 Prozent erneuerbare Stromversorgung bis 2050: klimaverträglich, sicher, bezahlbar. Berlin: SRU; Martin Faulstich et al. (2011): Wege zur 100 Prozent erneuerbaren Stromversorgung. Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU), Berlin.

<sup>5</sup> Michael Child et al. (2019): Flexible electricity generation, grid exchange and storage for the transition to a 100 percent renewable energy system in Europe. Renewable Energy 139, 80–101.

<sup>6</sup> Vgl. von Hirschhausen et al. (2013), a. a. O.

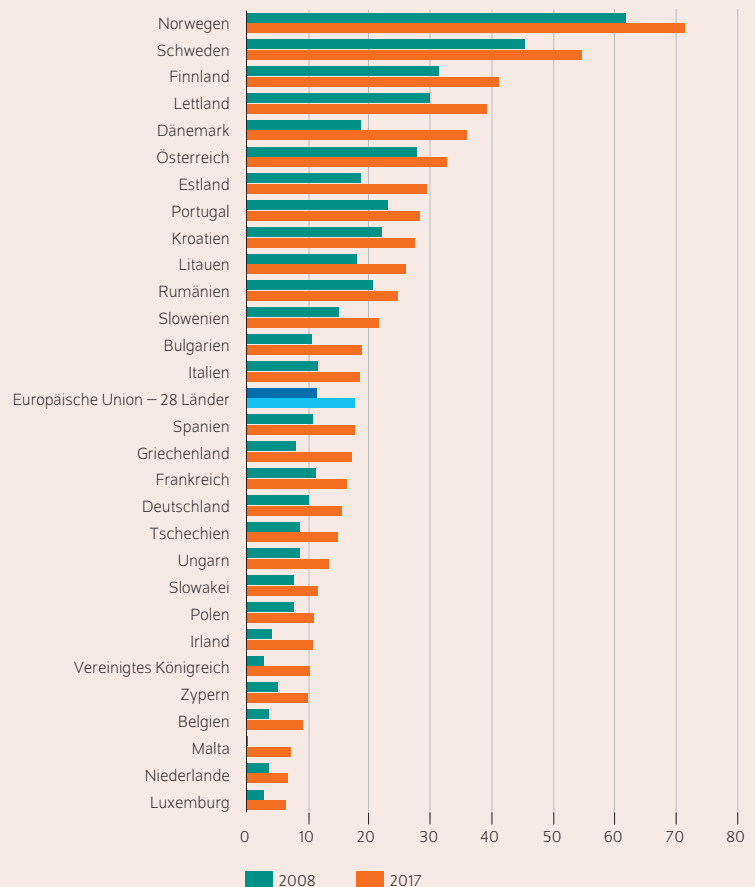
<sup>7</sup> Wolf-Peter Schill et al. (2018): Die Energiewende wird nicht an Stromspeichern scheitern. DIW aktuell 11 (online verfügbar).

<sup>8</sup> Karlo Hainsch et al. (2018): Emission Pathways Towards a Low-Carbon Energy System for Europe: A Model-Based Analysis of Decarbonization Scenarios. DIW Discussion Paper 1745 (online verfügbar); Thorsten Burandt, Konstantin Löffler und Karlo Hainsch (2018): GENESYS-MOD v2.0 – Enhancing the Global Energy System Model: Model Improvements, Framework Changes, and European Data Set. DIW Data Documentation 94 (online verfügbar, abgerufen am 16. April 2019).

<sup>9</sup> Vgl. Alexander Zerrahn, Wolf-Peter Schill und Claudia Kemfert (2018): On the economics of electrical storage for variable renewable energy sources. European Economic Review 2018 (online verfügbar).

Abbildung

## Anteile erneuerbarer Energien in den EU-Ländern und Norwegen In Prozent



Quelle: Eurostat.

© DIW Berlin 2019

Die nordeuropäischen Länder sind beim Anteil erneuerbaren Energien dem Rest Europas weit voraus.

Claudia Kemfert ist Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am DIW Berlin | ckemfert@diw.de

JEL: Q13, Q42, O1

Keywords: Energy Transition, 100 % Renewable Energy, Climate policy, Europe

# Klimapfad für eine klimafreundlichere Industrie

Von Karsten Neuhoﬀ, Jörn Richstein und Vera Zipperer

## ABSTRACT

- Die Grundstoffindustrie wie Stahl- und Zementherstellung verursacht rund ein Viertel der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen
- Europäischer Emissionshandel kann eine wichtige Rolle für die Stärkung von Innovation und Investition in klimafreundliche Technologien einnehmen
- Umfassende Ausnahmeregelungen für international gehandelte Grundstoffe schwächen jedoch den Effekt
- Ein Klimapfad als Abgabe auf die Nutzung von Grundstoffen, deren Erlös sich unter allen BürgerInnen aufteilen ließe, könnte eine Lösung darstellen

Auf dem Weg zu einer klimafreundlichen und emissionsarmen Industrie besteht der größte Emissionsminderungsbedarf bei der Herstellung von Grundstoffen: Die Produktion von Stahl, Zement und anderen Grundstoffen verursacht rund ein Viertel der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>1</sup> Die sektorspezifischen Fahrpläne der Europäischen Kommission<sup>2</sup> und andere Studien<sup>3</sup> haben gezeigt, dass 80 bis 95 Prozent dieser Emissionen gemindert werden können. Das ist allerdings nicht durch Effizienzverbesserungen in den bestehenden Produktionsprozessen zu erreichen, sondern bedarf eines Umstiegs auf klimafreundliche Produktionsprozesse von Grundstoffen, deren effiziente Nutzung und der Wechsel zu alternativen Materialien sowie verbessertes Recycling<sup>4</sup>. Damit die Hersteller und Nutzer von Grundstoffen auf diese klimafreundlichen Optionen umsteigen, sind klare regulatorische Rahmenbedingungen notwendig. Der Europäische Emissionshandel kann in diesem Prozess aus drei Gründen eine wichtige Lenkungswirkung entfalten.

Erstens ist der europäische Markt ausreichend groß, um relevant für international aufgestellte Unternehmen zu sein. Zweitens hat die Europäische Union inzwischen in vielen Bereichen eine stärkere Glaubwürdigkeit für eine effektive Klimagesetzgebung als einzelne Mitgliedsländer, wie sich am Beispiel der ECO-Design-Direktive<sup>5</sup> oder der europäischen Erneuerbaren-Richtlinie zeigt. Das ist wichtig für langfristige Innovations- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen. Die glaubwürdige Ankündigung, dass CO<sub>2</sub>-intensive Optionen europaweit keine längerfristigen Perspektiven haben, macht klimafreundliche Ansätze zusätzlich attraktiv für Unternehmen. Drittens verhindern einheitliche Regulierungen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU.

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen basierend auf International Energy Agency (2017): Energy Technology Perspectives 2017 (online verfügbar, abgerufen am 8. April 2019). Dies gilt für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders vermerkt.

<sup>2</sup> Europäische Kommission (2011): Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050 (online verfügbar).

<sup>3</sup> Boston Consulting Group und Prognos (2018): Klimapfade für Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Industrie (online verfügbar); sowie Deutsche Energieagentur (Dena) (2018): dena-Leitstudie Integrierte Energiewende (online verfügbar).

<sup>4</sup> Climate Strategies (2018): Filling Gaps in the Policy Package to Decarbonise Production and Use of Materials (online verfügbar); Karsten Neuhoﬀ und Olga Chiappinelli (2018): Klimafreundliche Herstellung und Nutzung von Grundstoffen: Bündel von Politikmaßnahmen notwendig. DIW Wochenbericht Nr. 26 (online verfügbar).

<sup>5</sup> Richtlinie 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen (Neufassung). Amtsblatt der Europäischen Union (online verfügbar).



Allerdings hat die Erfahrung mit dem im Jahr 2005 eingeführten europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) gezeigt, dass die Hersteller von Grundstoffen den Preis von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten nur zum Teil in der Wertschöpfungskette weitergeben, da diese Unternehmen stark im internationalen Wettbewerb stehen. Aus Angst, dass Grundstoffhersteller wegen der verbleibenden Mehrkosten in Europa die Produktion ins Ausland verlagern (Carbon-Leakage-Risiko), werden ihnen Emissionszertifikate frei zugeteilt. Das führt zu einer weiteren Reduktion der Weitergabe von CO<sub>2</sub>-Preisen in der Wertschöpfungskette.<sup>6</sup> Ohne diese Weitergabe entfallen jedoch die Anreize für die weiterverarbeitende Industrie, CO<sub>2</sub>-intensiv produzierte Grundstoffe effizienter zu nutzen oder durch klimafreundliche Grundstoffe wie zum Beispiel Holz zu ersetzen. Zugleich werden Endkunden nicht an klimabedingten Mehrkosten beteiligt und damit entfällt die wirtschaftliche Perspektive für klimafreundliche Produktionsprozesse.

Um diese Problematik anzugehen, sollte der europäische Emissionshandel um ein Klimapfand<sup>7</sup> auf die Nutzung von CO<sub>2</sub>-intensiven Grundstoffen ergänzt werden. Darunter versteht man eine von den Konsumentinnen und Konsumenten industrieller Erzeugnisse zu zahlende Abgabe, die sich an der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Intensität der für die Herstellung dieser Produkte benötigten Grundstoffe orientiert.

Die Einführung einer solchen Abgabe ist durch die Kombination von zwei Reformen möglich. Erstens soll die Zuteilung von freien Emissionszertifikaten an Industrieunternehmen an die aktuellen statt wie bisher an die historischen Produktionsvolumina der Unternehmen gekoppelt werden. Damit müssen nur diejenigen Unternehmen, deren Emissionen über den Referenzwert-Emissionen liegen, zusätzliche Zertifikate kaufen. Unternehmen, die weniger als den Referenzwert emittieren, profitieren durch die Möglichkeit, überzählige Zertifikate zu verkaufen.

Zweitens wird das Klimapfand auf die *Nutzung* von Grundstoffen erhoben. Das Pfand entspricht dabei genau dem Preis der Zertifikate, die im Rahmen des EU-ETS kostenlos pro Tonne Grundstoff zugeordnet wurden. Werden zum Beispiel für pro Tonne Stahl ungefähr zwei Zertifikate (à 30 Euro) zugeteilt (Effizienzbenchmark) und wird in einem Auto eine Tonne Stahl verarbeitet, fallen 60 Euro Klimapfand das Auto an. Im Unterschied zum heutigen EU-ETS wird das Pfand direkt auf den Preis des Endprodukts aufgeschlagen und bietet damit der weiterverarbeitenden Industrie Anreize, CO<sub>2</sub>-intensive Grundstoffe effizienter zu nutzen oder sie durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen. Wie bei anderen Konsumabgaben wird das Klimapfand auch auf

importierte Grundstoffe und Produkte erhoben, während Exporte nicht erfasst werden. Das vermeidet Wettbewerbsverzerrungen und Carbon Leakage. Durch die Ausgestaltung als Konsumabgabe kann die Konformität mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) sichergestellt und der Verwaltungsaufwand minimiert werden.

Die Erlöse können teilweise Klimaschutzmaßnahmen finanzieren und zu einem größeren Teil pauschal pro Kopf an alle Bürgerinnen und Bürger rückerstattet werden – daher der Name Klima-„Pfand“. Damit hätte das Klimapfand ein progressives Element, da ärmere Haushalte, die im Schnitt weniger Grundstoffe nutzen, damit weniger Klimapfand einzahlen als reiche Haushalte, die die gleiche Rückerstattung erhalten.

Mit der Ergänzung des europäischen Emissionshandels um ein Klimapfand wird die beabsichtigte Lenkungswirkung entlang der gesamten Wertschöpfungskette wiederhergestellt. Zugleich wird dabei ein langfristig robuster Schutz vor Carbon Leakage gewährleistet. Diese Ergänzung kann und sollte zeitnah im Rahmen der EU-Emissionshandelsrichtlinie als Umweltregulierung aufgenommen werden.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Roland Ismer und Manuel Haußner (2016): Inclusion of Consumption into the EU ETS: The Legal Basis under European Union Law. Review of European, Comparative & International Environmental Law 25, 69–80.

**Karsten Neuhoﬀ** ist Leiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | [kneuhoﬀ@diw.de](mailto:kneuhoﬀ@diw.de)

**Jörn Richstein** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | [jrichstein@diw.de](mailto:jrichstein@diw.de)

**Vera Zipperer** ist Doktorandin der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | [vzipperer@diw.de](mailto:vzipperer@diw.de)

**JEL:** F18, H23, L51, L78

**Keywords:** Emissions trading scheme, climate deposit, consumption charge, basic materials sector

<sup>6</sup> Eine einmalige freie Allokation von Zertifikaten würde die CO<sub>2</sub>-Preis-Weitergabe nicht beeinträchtigen. Der Effekt entsteht, da die zukünftige Allokation von Zertifikaten an das aktuelle Produktionsniveau gekoppelt ist und auch neue Anlagen freie Zertifikate erhalten und damit Investitionen attraktiver werden, das Angebot im Markt steigt und entsprechend der Gleichgewichtspreis fällt.

<sup>7</sup> Karsten Neuhoﬀ et al. (2016): Ergänzung des Emissionshandels: Anreize für einen klimafreundlichen Verbrauch emissionsintensiver Grundstoffe. DIW Wochenbericht Nr. 27 (online verfügbar); Analysen zu ökonomischen, administrativen und juristischen Detailfragen sind verfügbar auf der Projektseite von Climate Strategies (online verfügbar).

# Europa kann den Migrationsdruck aus Afrika nur mit vereinten Kräften lindern

Von Lukas Menkhoff und Tobias Stöhr

## ABSTRACT

- Verbesserte Lebensbedingungen in Afrika verringern den Migrationsdruck auf Europa
- Der Umfang des deutschen „Marshallplans mit Afrika“ ist zu gering, einzig gebündelte europäische Kräfte könnten eine Verbesserung erreichen
- Ein Finanzsystem, das möglichst viele Menschen erreicht, könnte ein Schlüssel für die zukünftige Entwicklung Afrikas sein

Der Migrationsdruck von Afrika nach Europa wird in Zukunft nicht nachlassen. Die afrikanische Bevölkerung wächst weiter rasant (um rund 32 Millionen Menschen pro Jahr), lebt häufig in politisch wie wirtschaftlich instabilen Verhältnissen und sieht sich einem extrem hohen Wohlstandsunterschied zu Europa gegenüber. Die Zahl der Menschen, die eine Migration nach Europa in Betracht ziehen, wird dadurch voraussichtlich eher steigen als fallen. Folglich hat Europa ein dreifaches Interesse an einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung in Afrika: die Migration mittelfristig zu begrenzen, die oft bedrückende Armut zu bekämpfen und mehr vom Wirtschaftsaustausch mit einem wachsenden Nachbarkontinent zu profitieren.

Die Schwierigkeit ist erkannt und so gibt es verschiedene Vorschläge zur Entwicklung wie den „Marshallplan mit Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder den „Compact with Africa“ der G20-Länder.<sup>1</sup> Was ist von diesen Vorschlägen zu halten, inwieweit können sie wirtschaftliche Entwicklung fördern und Migration wirklich bremsen?

Der G20-Compact zielt auf die Förderung privater Investitionen und insofern nur auf einen wichtigen Teilaspekt von Entwicklung. Dagegen ist der deutsche „Marshallplan“ breiter angelegt. Er umfasst die drei (hier verkürzt dargestellten) Ziele: Beschäftigung, Stabilität und Rechtsstaatlichkeit. Zu jedem Ziel werden Maßnahmen vorgeschlagen, die in Deutschland, Afrika und auf internationaler Ebene umgesetzt werden sollen. Wenn sich dieses Programm breit umsetzen ließe, wäre dies mittel- und langfristig eine fantastische Voraussetzung für Entwicklung. Doch dies ist kaum zu erwarten.

Zunächst leben in Afrika derzeit bereits rund 1,3 Milliarden Menschen in 55 Staaten auf einer dreimal so großen Fläche wie Europa. Bis 2050 soll sich diese Zahl verdoppeln. Die gesamte deutsche (bilaterale) Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika macht rund drei Milliarden Euro pro Jahr aus<sup>2</sup>; dies ist eher ein Tropfen auf den heißen Stein und nicht

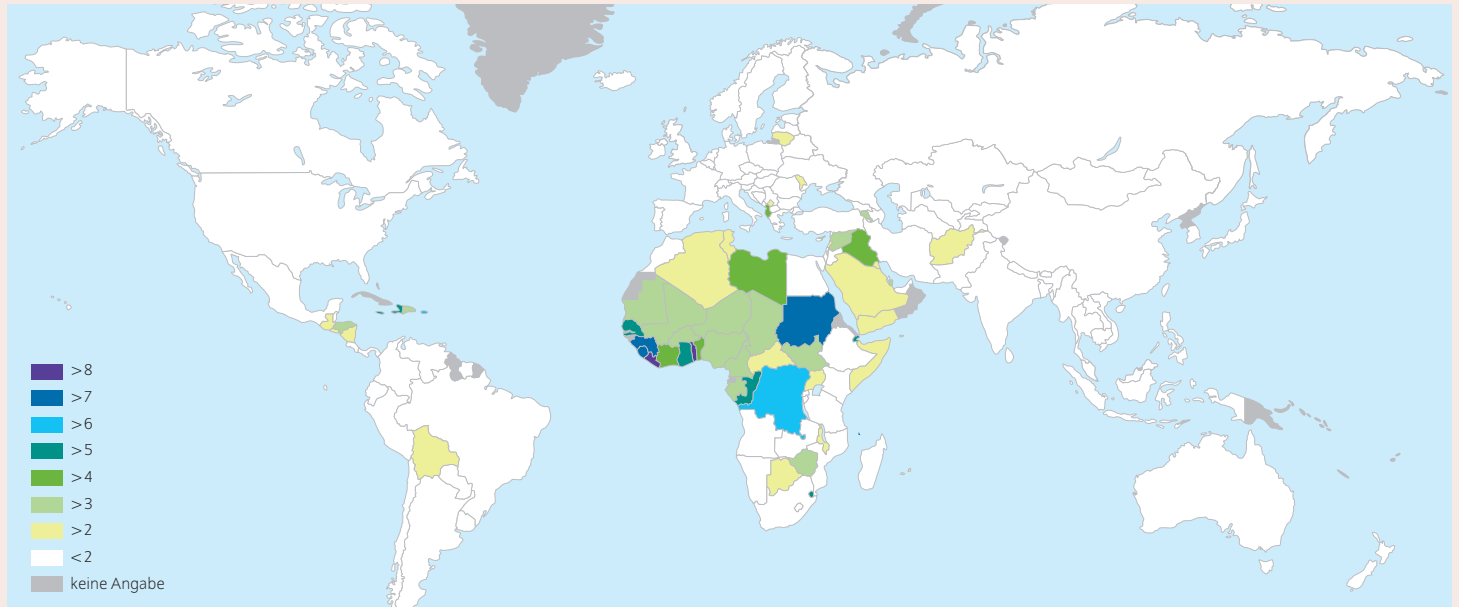
<sup>1</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017): Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika. Informationen zum Compact with Africa unter: [www.compactwithafrica.org](http://www.compactwithafrica.org).

<sup>2</sup> Vgl. OECD auf ihrer Website (abgerufen am 4. März 2019). Dies gilt für alle Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nicht anders angegeben)

Abbildung

### Anteil der erwachsenen Bevölkerung, die eine Emigration in den kommenden zwölf Monaten plant

In Prozent, jeweils aktuellstes verfügbares Jahr (2015–2017)



Quelle: Gallup World Poll; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

In Afrika ist der Migrationsdruck weltweit am höchsten.

vergleichbar mit dem Volumen des US-Marshallplans für Nachkriegseuropa.<sup>3</sup> Schon von daher wirkt der Anspruch vermessen, dass Deutschland alleine signifikant die wirtschaftliche Entwicklung Afrikas voranbringen könnte.

Aufgrund der begrenzten Mittel konzentriert sich die deutsche Zusammenarbeit auf Länder, die bei allen drei Zielen Fortschritte versprechen – sogenannte „Reformpartnerschaften“. Dies ist insofern sinnvoll, als die Zielerreichung sich gegenseitig bestärkt, oder – anders herum betrachtet – beispielsweise Stabilität und Rechtssicherheit wichtige Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung darstellen. Aber selbst dafür reichen weder die bisherigen personellen noch die finanziellen Kapazitäten aus. Vernachlässigt werden Krisenstaaten wie „failed states“ oder Länder, die am Rande eines Bürgerkriegs stehen. Gerade von dort aber könnten künftig verstärkt MigrantInnen nach Europa kommen. Da für sie kaum legale Migrationskanäle existieren, werden auch viele, die nicht unter individueller Verfolgung leiden, ihr Glück als Flüchtlinge versuchen.

Mehr wäre möglich, wenn die EU-Länder ihre Kräfte bündeln würden. Zwar liegen die Ausgaben der EU in der Summe

etwa auf dem Niveau von China<sup>4</sup>, allerdings fehlt bisher eine zwischen den Mitgliedstaaten verbindlich koordinierte europäische Entwicklungszusammenarbeit oder Initiative zur Bündelung der Kräfte in der Bekämpfung von Fluchtursachen. Dies wird auch dadurch erschwert, dass die EU-Länder in Afrika unterschiedliche politische Interessen verfolgen und zudem sehr unterschiedliche Einstellungen gegenüber den verschiedenen Formen von Migration, insbesondere legaler Arbeitsmigration und Aufnahme von AsylbewerberInnen haben.

Was kann nun Entwicklungszusammenarbeit bewirken, um afrikanische Länder zu entwickeln und die Emigration zu begrenzen? Kurzfristig würde selbst eine Verdoppelung der aktuellen Entwicklungshilfe die jährliche Emigrationsrate nur geringfügig reduzieren.<sup>5</sup> Man muss also auf mittel- und langfristige Effekte durch die Erhöhung des Wirtschaftswachstums und nachgelagerte positive Auswirkungen auf die Lebenssituation zielen.

Das stärkste Interesse zur Auswanderung findet sich in armen und instabilen Ländern, wo zugleich viele Menschen

<sup>4</sup> China gab in den Jahren 2010 bis 2014 jährlich umgerechnet gut zehn Milliarden Euro aus, davon etwa fünf Milliarden offizielle Entwicklungshilfe plus 5,6 Milliarden Euro an sonstigen Finanzleistungen. Vgl. Axel Dreher et al. (2017): Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. AidData Working Paper 46 (online verfügbar).

<sup>5</sup> Die Reduktion könnte bei zehn bis 15 Prozent liegen, vgl. Mauro Lanati und Rainer Thiele (2018): The impact of foreign aid on migration revisited. World Development, 111, 59–75.

<sup>3</sup> Nach heutigem Wert über 130 Milliarden Dollar für 16 OECD-Länder in einem Vier-Jahres-Zeitraum.

zu arm sind, eine Emigration nach Europa zu finanzieren (Abbildung). Zwar reagieren die Ärmsten auf überraschend verfügbares Einkommens durchaus mit mehr Migration. Sofern ihr Einkommen aber mittel- und längerfristig höher ist, senkt dies die Migrationswahrscheinlichkeit.<sup>6</sup> Wichtig ist deshalb der Dreiklang, wie er im deutschen „Marshallplan mit Afrika“ anklingt: Neben dem Wachstum muss auch die Resilienz gestärkt werden sowie das gesellschaftliche Umfeld, was in Rechtsstaatlichkeit und geringer Korruption zum Ausdruck kommt.<sup>7</sup>

Ein Beispiel für diesen Dreiklang findet sich in einem Baustein des „Marshallplans mit Afrika“, dem „inkluisiven Finanzsystem“. So bieten Handy-basierte Zahlungssysteme heute in Afrika viel mehr Menschen einen Zugang zu Finanzen, als dies mit konventionellen Zweigstellen bisher möglich war. In vielen Ländern wird zudem die Finanzbildung gefördert, um die neuen Dienstleistungen auch sinnvoll nutzen zu können. Dies stärkt das Sparverhalten, das finanzielle Planen und die Investitionen von Kleinunternehmen.<sup>8</sup> Damit sich diese Wachstumstreiber allerdings entfalten können, bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen wie geringer Korruption und stabiler Rechtsstaatlichkeit. Schon allein

deswegen sollte die EU mit Drittstaaten zusammenarbeiten, die keine repressiven und autokratischen Systeme sind.

Effektive Fluchtursachenbekämpfung kann bedeuten, dass man, statt auf eine kurzfristige Reduktion von irregulärer Migration zu setzen, eher auf mittel- und langfristige Effekte setzen muss. Solche komplexen Abwägungen sollten der europäischen Bevölkerung auch deutlich vermittelt werden. Allerdings werden weder Wachstum, finanzielle Inklusion noch sonst ein Ziel in Afrika in größerem Maße umzusetzen sein, wenn die Kräfte der EU-Länder nicht gebündelt und koordiniert werden.

**Lukas Menkhoff** ist Leiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin  
lmenkhoff@diw.de

**Tobias Stöhr** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin | tstoehr@diw.de

**JEL:** F22, F35, O15

**Keywords:** Development Aid, migration, EU-Africa relations

This report is also available in an English version as  
DIW Weekly Report 16-17-18/2019:



[www.diw.de/diw\\_weekly](http://www.diw.de/diw_weekly)

<sup>6</sup> Samuel Bazzi (2017): Wealth Heterogeneity and the Income Elasticity of Migration. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2), 219–255; Christian Dustmann und Anna Okatenko (2014): Out-migration, wealth constraints, and the quality of local amenities. *Journal of Development Economics* 110, 52–63.

<sup>7</sup> Esther Ademmer et al. (2018): MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe. *Flexible Solidarity: A comprehensive strategy for asylum and immigration in the EU* (online verfügbar).

<sup>8</sup> Antonia Grohmann und Lukas Menkhoff (2017): Finanzbildung fördert finanzielle Inklusion in armen und reichen Ländern. *DIW Wochenbericht* Nr. 41, 905–913 (online verfügbar).



INTERVIEW MIT ALEXANDER KRIWOLUZKY

# „Die Antwort auf viele Herausforderungen kann nicht mehr der Nationalstaat geben“

Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky ist Abteilungsleiter der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin.

## 1. Herr Kriwoluzky, die EU wurde als reine Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, inwieweit ist sie heute mehr als das?

Selbstverständlich ist die Wirtschaftsgemeinschaft immer noch die Klammer, die die Europäische Union zusammenhält. Das ist der Binnenmarkt und die Fähigkeit, dass die Europäische Union eine gemeinsame Handelspolitik betreiben kann. Aber im Zuge der letzten Jahrzehnte kam es zu einer immer tieferen Integration der Europäischen Union als Antwort auf die zunehmenden globalen Herausforderungen, der sich die Europäische Union gegenüber sieht.

## 2. Das DIW Berlin hat in drei Schwerpunktfeldern 13 Herausforderungen und Lösungen identifiziert, denen sich die EU in der nächsten Legislaturperiode stellen sollte. Das ist zum einen das Schwerpunktfeld „Wettbewerb und Konvergenz“. Was sind die wesentlichen Themen in diesem Bereich?

In diesem Bereich haben wir uns unter anderem mit der Fusionskontrolle beschäftigt. Zum Beispiel sagt Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier, dass Großkonzerne in Europa als Gegengewicht zu den Konzernen in Amerika und in China fungieren könnten. In diesem Teil zeigen wir ganz klar, dass es nicht gut ist, wenn wir nur wenige große Konzerne haben, sondern dass unabhängig vom Wirtschaftsministerium darüber entschieden werden sollte, ob Unternehmen fusionieren können oder nicht. Ein zweiter sehr wichtiger Aspekt ist das Angleichen der Lebensstandards in den unterschiedlichen Regionen Europas. Dazu schlagen wir unter anderem einen Pakt für Innovation vor. Länder und Regionen, die Strukturreformen durchführen, die langfristig zu mehr Wohlstand führen, werden kurzfristig belohnt, indem sie Geld aus diesem Pakt für Innovation bekommen.

## 3. Das zweite Schwerpunktfeld heißt „Stabiles und soziales Europa“. Was muss passieren, um Europa eine stabile und soziale Zukunft zu ermöglichen?

Zum Beispiel muss der europäische Kapitalmarkt weiter integriert werden. US-Studien zeigen, dass ein Großteil der asymmetrischen Schocks in den unterschiedlichen Regionen Amerikas durch den gemeinsamen Kapitalmarkt abgefangen werden. Um

einen gemeinsamen Kapitalmarkt in der EU zu haben, ist es notwendig, dass die Insolvenzregeln in den Mitgliedsländern angeglichen werden. Das wirkt sich insofern in der nächsten Krise auf die sozialen Verhältnisse in Europa aus, als dass die Folgen längst nicht mehr so langwierig und drastisch sein würden wie die Folgen der letzten europäischen Schulden- und Finanzkrise, die jetzt immer noch das Leben vieler Menschen in Europa bestimmen.

## 4. Warum ist es wichtig, dass all diese Dinge auf europäischer und nicht auf nationaler Ebene geregelt werden?

Vieles lässt sich überhaupt nicht mehr auf nationaler Ebene regeln. Für den Binnenmarkt und die gemeinsame Handelspolitik zum Beispiel benötigen wir selbstverständlich ganz Europa. Die Antwort auf viele Herausforderungen kann nicht mehr der Nationalstaat sein, sondern beispielsweise wie in einer Versicherung das Zusammengehen in der Europäischen Union. Wir zeigen unter anderem im dritten Schwerpunktfeld, der „globalen Verantwortung“, dass der Nationalstaat alleine nicht genügend gegen den Migrationsdruck aus Afrika oder für das Erreichen der Klimaziele tun kann.

## 5. Welche Lösungsansätze wurden im Bereich der Klimapolitik identifiziert?

Ein Lösungsansatz zeigt, inwiefern man 100 Prozent erneuerbare Energien in Europa verwenden kann. Zum anderen schlagen wir ein Klimapfand vor. In diesem Vorschlag geht es darum, dass Grundstoffe wie zum Beispiel Stahl und Beton, deren Produktion aus Wettbewerbsgründen aktuell weitestgehend von den CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten ausgenommen ist, in Europa mit einer Abgabe belegt werden und zwar in dem Moment, in dem man sie verwendet. Das heißt, der Verwender zahlt die Abgabe, das Pfand. Dieses Pfand wird dann unter allen Bürgern Europas aufgeteilt. So werden Mehrkosten insbesondere für finanziell schwächere Haushalte vermieden.

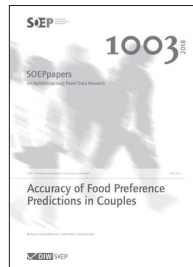
Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf [www.diw.de/interview](http://www.diw.de/interview)

SOEP Papers Nr. 1003

2018 | Benjamin Scheibehenne, Jutta Mata, David Richter



## Accuracy of Food Preference Predictions in Couples

The goal of this study was to identify and empirically test variables that indicate how well partners in relationships know each other's food preferences. Participants ( $n = 2,854$ ) lived in the same household and were part of a large, nationally representative panel study in Germany. Each partner independently predicted the other's preferences for several common food items. Results show that predictive accuracy was higher for likes and for extreme and stereotypical preferences as compared to dislikes and for moderate and idiosyncratic preferences. Accuracy was also higher for couples with a high similarity in preferences and with longer relationship duration but was independent of participants' age after controlling

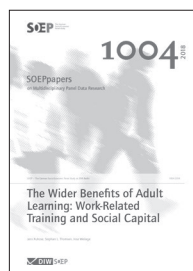
for relationship duration. The data also show that relationship duration was accompanied by higher similarity in couples' food preferences. There was a small positive correlation between partner knowledge and both partner similarity and satisfaction with family life, but no correlation between partner knowledge and general life satisfaction. The results reconcile both valence and base-rate accounts of preference prediction accuracy.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



SOEP Papers Nr. 1004

2018 | Jens Ruhose, Stephan L. Thomsen, Insa Weilage



## The Wider Benefits of Adult Learning: Work-Related Training and Social Capital

We propose a regression-adjusted matched difference-in-differences framework to estimate non-pecuniary returns to adult education. This approach combines kernel matching with entropy balancing to account for selection bias and sorting on gains. Using data from the German SOEP, we evaluate the effect of work-related training, which represents the largest portion of adult education in OECD countries, on individual social capital. Training increases participation in civic, political, and cultural activities while not crowding out social participation. Results are robust against a variety of potentially confounding explanations.

These findings imply positive externalities from work-related training over and above the well-documented labor market effects.

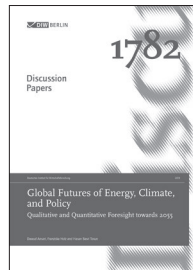
[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)





Discussion Papers Nr. 1782

2019 | Dawud Ansari, Franziska Holz, Hasan Basri Tosun



## Global Futures of Energy, Climate, and Policy: Qualitative and Quantitative Foresight towards 2055

Existing long-term energy and climate scenarios are typically a rather simple extrapolation of past trends. Both qualitative and quantitative outlooks co-exist, but they often focus narrowly on individual perspectives, which is opposed to the interlinked and complex nature of energy and climate. Therefore, this study presents a set of novel and multidisciplinary narratives that give insight into four distinct and extreme yet plausible worlds: base case 'Business-as-usual', worst case 'Survival of the Fittest', best case 'Green Cooperation', and surprise scenario 'ClimateTech'. Going beyond other outlooks, our narratives focus on

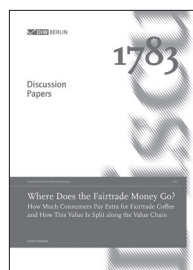
changes in the geopolitical landscape and global order, social perspectives on climate issues, and technological progress. These holistic scenarios are designed to overcome previous barriers by an innovative bridging between both qualitative and quantitative methods. We start with the generation of qualitative scenario storylines using techniques of foresight analysis, including a facilitated expert workshop. Then, we calibrate the numerical energy systems model Multimod to reflect the different storylines. Finally, we unite and refine storylines and numerical model results into holistic narratives. In addition to the narratives (which include quantitative results on e.g. emissions, energy consumption, and the electricity mix), the study generates insights on the key uncertainties and drivers of different pathways of (more or less successful) climate change mitigation. Additionally, a set of transparent indicators serves as an early-warning system to identify which of the paths the world might enter. Lessons learnt include the dangers from increased isolationism and the importance of integrating economic and energy-related objectives as well as the large role of public opinion and social transition.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)



Discussion Papers Nr. 1783

2019 | Helene Naegele



## Where Does the Fairtrade Money Go? How Much Consumers Pay Extra for Fairtrade Coffee and How This Value Is Split along the Value Chain

Fairtrade certification aims at transferring wealth from the consumer to the farmer; however, coffee passes through many hands before reaching final consumers. Bringing together retail, wholesale, and stock market data, this study estimates how much more consumers are paying for Fairtrade-certified coffee in US supermarkets and finds estimates around 1 per lb. I then assess how this price premium is split between the different stages of the

value chain: most of the premium goes to the roaster's profit margin, while the retailer surprisingly makes smaller absolute profits on Fairtrade-certified coffee, compared to conventional coffee. The coffee farmer receives about a fifth of the price premium paid by the consumer, but it is unclear how much of this (quantity-dependent) benefit goes toward the payment of (quantity-independent) license fees.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)





MARCEL FRATZSCHER

# Deutschland braucht einen grundlegenden Wandel in seiner Europapolitik

Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. ist Präsident des DIW Berlin.

Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Inmitten des Brexit-Chaos fordert die AfD in ihrem Europawahlprogramm einen Dexit, einen Austritt Deutschlands aus der EU. Dies mag man für absurd und weltfremd halten. Dabei ist ein Dexit und gar ein Kollaps der Europäischen Union gar nicht so unwahrscheinlich, vor allem wenn Deutschland nicht die richtigen Lehren aus dem Brexit zieht. Denn Großbritannien und Deutschland unterliegen ähnlichen Illusionen in ihrer Weltsicht: Sie unterschätzen beide die Bedeutung der Europäischen Union für die eigene Zukunft.

Vor fünf Jahren hat kaum jemand einen Brexit für möglich gehalten. Denn Großbritannien hat stark von seiner EU-Mitgliedschaft profitiert. Der Finanzplatz London und die Zuwanderung sind nur zwei Beispiele. Doch Großbritannien konnte sich nie wirklich mit Europa identifizieren. Der Grund hängt auch mit der Geschichte des Vereinigten Königreichs zusammen: Viele in Politik und Gesellschaft geben sich noch immer der Illusion hin, das Land sei eine Weltmacht und brauche Europa für seinen Wohlstand und seine Zukunftssicherung nicht.

Viele in Deutschland unterliegen einer ähnlichen Illusion. Sie skandieren, Europa sei eine Transferunion, in der wir der „Zahlmeister“ seien und die unseren Interessen schade. Die Rettung Griechenlands und anderer Länder oder das Zahlungssystem Target hätten Deutschland Verluste beschert. Dabei ist genau das Gegenteil der Fall: Deutsche Banken und deutsche Investoren wurden durch diese Programme geschützt und somit letztlich auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler hierzulande. Gerne wird in Deutschland auch über die Zuwanderung geklagt, gleichzeitig aber verschwiegen, dass ohne die mehr als vier Millionen europäischen Zugewanderten der Wirtschaftsboom der vergangenen zehn Jahre gar nicht möglich gewesen wäre. Die deutsche Politik verfolgt seit Langem eine Wirtschaftspolitik, die zu riesigen Handelsüberschüssen führt, gleichzeitig aber hohe Defizite und Schulden in anderen europäischen Ländern erfordert, über die sich die deutsche Politik dann wiederum echauffiert.

Deutschland ist zum Blockierer wichtiger europäischer Reformen geworden und verfolgt zu häufig eine Europapolitik des „Nein“. Die Bundesregierung hat auf einer Austeritätspolitik in vielen europäischen Ländern bestanden, obwohl diese Politik verfehlt war und die Krise verschärft hat. Ferner hat die deutsche Regierung der massiven heimischen Kritik an der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank nicht widersprochen. Sie verschleppt seit vielen Jahren die Vollendung der Bankenunion, die so essenziell für die wirtschaftliche Gesundung Europas ist. Die deutsche Politik kritisiert gerne die fehlende Regeltreue der europäischen Partner, ignoriert die gleichen Regeln jedoch, wenn es opportun erscheint. Sie hat immer wieder nationale Alleingänge in Europa verfolgt und wichtige Reformen ausgebremst.

Ähnlich wie den Briten sollte uns Deutschen klar werden, dass unser Land aus einer globalen Perspektive gesehen klein ist, unser Wohlstand aber gleichzeitig wie für kaum ein anderes Land von einem starken, geeinten Europa abhängt. Dies erfordert die Einsicht, dass nationale Souveränität bei den großen, wichtigen Fragen unserer Zeit – von der Verteidigungs-, Sicherheits- und Außenpolitik über Klimapolitik bis hin zur Handels- und Währungspolitik – eine Illusion ist. Was für manche paradox klingt, ist Realität: Die Wahrung nationaler Interessen erfordert eine stärkere europäische Integration in vielen Bereichen, ohne das Prinzip der Subsidiarität aufgeben zu müssen.

Damit Deutschland seine Interessen wahren kann und sich nicht irgendwann enttäuscht von Europa abwendet – wie das Vereinigte Königreich es gerade tut –, muss die deutsche Politik einen grundlegenden Wandel ihrer Europapolitik vollziehen und, zusammen mit Frankreich, eine kluge Integration Europas vorantreiben. Dies erfordert mutige Reformen des Euro und eine Stärkung europäischer Institutionen und öffentlicher Güter, wie in der Sicherheits- und Sozialpolitik. Und ja, es erfordert auch, dass die Bundesregierung Geld aufbringt für ein gemeinsames Budget zur Krisenbekämpfung und für kluge Investitionen in die Zukunft Europas, und damit auch Deutschlands.

Dieser Beitrag ist in einer längeren Version am 23. April 2019 in der Süddeutschen Zeitung erschienen.