

Haucap, Justus; Coenen, Michael

Working Paper

Industriepolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise

DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 03

Provided in Cooperation with:

Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)

Suggested Citation: Haucap, Justus; Coenen, Michael (2010) : Industriepolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 03, ISBN 9783863046033, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/41412>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Nr 03

Industriepolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise

Justus Haucap,
Michael Coenen

September 2010

IMPRESSUM

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1,
40225 Düsseldorf, Deutschland

Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap

Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)

Tel: +49(0) 211-81-15009, E-Mail: justus.haucap@dice.uni-duesseldorf.de

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2010

ISSN 2190-992X (online) - ISBN 978-3-86304-603-3

Industriepolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise

von Justus Haucap¹ und Michael Coenen

A. Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat in erheblichem Umfang den Staat als wirtschaftlichen Akteur in Erscheinung treten lassen. War staatliches Handeln zunächst vor allem auf die Stabilisierung der Finanzmärkte ausgerichtet, sind in der Folge auch zahlreiche Maßnahmen zur Belebung der Konjunktur und zur Bewältigung der Krise in der Realwirtschaft ergriffen worden. In dem vorliegenden Beitrag soll nun untersucht werden, wie die industriepolitischen Maßnahmen, welche die damalige Bundesregierung in den Jahren 2008 und 2009 im Rahmen des Konjunkturpakets I und insbesondere im Rahmen des Konjunkturpakets II, aber auch in Form von unkoordinierten Einzelmaßnahmen, als Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise ergriffen hat, aus ökonomischer Sicht zu bewerten sind. Als Bewertungsmaßstab wollen wir hierzu einleitend unser Verständnis von Grundsätzen für eine verantwortungsbewusste Industriepolitik darlegen, bevor wir uns anschließend den konkreten Maßnahmen zuwenden. In besonderer Weise kommentarbedürftig erscheinen uns hierbei die sog. Umweltprämie, die lange debattierte Unterstützung von Opel sowie die Tatsache, dass neben solchen wettbewerbsverzerrenden Eingriffen in funktionsfähigen Wettbewerbsmärkten die Wettbewerbsprinzipien in anderen gesamtwirtschaftlich bedeutenden Branchen vernachlässigt werden. Dies gilt in besonderem Maße für den Energiesektor, für Bahn und Post sowie für das Gesundheitswesen.

B. Zum Grundverständnis einer verantwortungsbewussten Industriepolitik

Wettbewerblich organisierte Märkte führen in der Regel sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht zu effizienten Ergebnissen. In einer offenen Gesellschaft und marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung ermöglichen Wettbewerbsprozesse die Anpassung an sich ständig verändernde Bedingungen im gesellschaftlichen Zusammenleben. Offene, wettbewerblich organisierte Märkte stellen sicher, dass knappe Ressourcen in statischer Sicht einer effizienten Verwendung zugeführt werden und somit produktive und allokativer Effizienz bestmöglich gewährleistet werden. In dynamischer Sicht erlauben sie ein Experimentieren mit neuen Ideen. Neue Produkte und Produktionsprozesse können von alten und neuen Marktteilnehmern getestet und ausprobiert werden im Streben danach, sich einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Damit gewährleistet der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zum einen die statische Effizienz, zum anderen fördert er technischen Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum und damit auch die dynamische Effizienz (vgl. dazu insbesondere Hayek 1968).

Wettbewerb beschränkt sich nicht auf wirtschaftliche Aspekte, sondern hat in der Konkurrenz unterschiedlicher Ideen, Meinungen und Kulturen seinen Ursprung. Wir kennen kein besseres

¹ Korrespondenzadresse: Justus Haucap, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, justus.haucap@dice.uni-duesseldorf.de. Die Autoren danken Andrea Müller sowie den Teilnehmern der Jahrestagung 2010 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Essen für ihre kritischen Anmerkungen.

Verfahren, wenn bei der Suche nach Problemlösungen berücksichtigt werden soll, dass sich die Wünsche und Fähigkeiten des Einzelnen unterscheiden, sie ständiger Veränderung unterworfen sind und daher letztlich auch nur dem Einzelnen bekannt sind (vgl. Hayek 1945, Hoppmann 1988).

Eine wichtige Aufgabe des Staates besteht aus ordnungsökonomischer Sicht darin, den Wettbewerb zu schützen und Märkte vor einer Abschottung und Vermachtung zu sichern. Wettbewerbsprozesse sollten somit aus ökonomischer Perspektive nur dann ausgeschaltet werden, wenn belegt werden kann, dass offene Märkte und wettbewerbliche Prozesse zu ineffizienten Ergebnissen führen und staatliches Handeln zumindest mit hoher Wahrscheinlichkeit bessere Resultate hervorbringt. Anders ausgedrückt sollte ein Marktversagen belegt werden, das durch staatliches Eingreifen auch tatsächlich kuriert werden kann (vgl. Coase 1960, Demsetz 1969, Williamson 1996).

Die Frage des Marktversagens spielt inzwischen auch eine zentrale Rolle bei der Bewertung von staatlichen Beihilfen auf europäischer Ebene. Staatliche Beihilfen sind nach Artikel 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV - „Vertrag von Lissabon“) prinzipiell untersagt. Nach Artikel 107 Abs. 3 AEUV können jedoch bestimmte Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, sofern sie einem Ziel von europäischem Interesse dienen. Entscheidend ist hier der sog. Balancing Test, bei dem abgewogen wird zwischen dem Ziel, Marktversagen zu beheben oder ein anderes soziales oder kulturelles Ziel zu erreichen, und den etwaigen Wettbewerbsverzerrungen, die eine staatliche Beihilfe auslöst (vgl. Monopolkommission 2008, Haucap und Schwalbe 2010). Im Prinzip besteht nach der Philosophie der Beihilfekontrolle eine Pflicht zur Rechtfertigung jeder industriepolitischen Intervention (sofern diese eine gewisse Größenordnung erreicht und De-Minimis-Schwellen überschreitet). Gerechtfertigt werden können nach Leitlinien der Europäischen Kommission insbesondere Beihilfen im Bereich der Förderung von Forschung und Entwicklung, des Umweltschutzes, der Ausbildung oder der Risikokapitalbeschaffung für kleine und mittlere Unternehmen. Dies sind klassische Bereiche, in denen es zu Marktversagen kommen kann. Darüber hinaus sind auch regionale und andere Beihilfen genehmigungsfähig, mit denen die Kohäsion und der soziale Zusammenhalt in Europa gefördert werden kann, d.h. mit denen im weiteren Sinne verteilungspolitische Ziele verfolgt werden.

Mit der Beihilfekontrolle soll verhindert werden, dass sich Mitgliedstaaten oder auch regionale und kommunale Gebietskörperschaften der Versuchung hingeben, marktliche Wettbewerbsprozesse politisch auszuhebeln und in Subventionswettläufe einzutreten, um – der Logik der strategischen Handelspolitik folgend – die heimische Industrie auf Kosten ausländischer Konkurrenten zu fördern.

In Phasen der Rezession sind nun besonders viele Unternehmen einem Anpassungsdruck ausgesetzt, und politisch ist daher die Versuchung besonders hoch, durch selektives Eingreifen die heimische Industrie zu unterstützen und sie vor schmerzhaften Anpassungsprozessen zu bewahren. Insbesondere wenn Umstrukturierungen mit dem Abbau von Arbeitsplätzen verbunden sind, ist die Versuchung für Politiker gegeben, sich mit Hilfe von Steuergeldern als Retter und Wohltäter im Kampf für heimische Arbeitsplätze zu gebärden.

Als Anlass für Veränderung und Chance auf Fortschritt ist die Notwendigkeit einer Anpassung jedoch nicht nur negativ zu sehen. Auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise gilt dieses Grundprinzip. In der öffentlichen Diskussionen allerdings werden vornehmlich die *Ergebnisse* von Wettbewerbsprozessen (niedrige Preise, vielfältige, kundenorientierte Angebote) positiv gewürdigt, während die mit jedem *Anpassungsprozess* einhergehenden Kosten (insbesondere wenn Arbeitnehmer durch die Schließung von Unternehmen oder Unternehmensteilen entlassen werden) verurteilt werden. Dabei ist zu beachten, dass der Wettbewerbsprozess als Risiko für den einen zugleich Chancen für andere birgt. Die Marktanteile, die ein bestehendes Unternehmen verliert, gewinnt ein anderes, in der Regel ex ante nicht bekanntes Unternehmen.

Der Staat sollte in einer marktwirtschaftlichen Ordnung unabhängig von der jeweiligen Wirtschaftslage und politischen Stimmung vor allen Dingen als starker Unparteiischer auftreten und nicht die Verteilung der Marktanteile zu bestimmen versuchen, sondern diese dem Wettbewerb der Anbieter um die Gunst der Nachfrager überlassen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Anbieter sich weniger um die Nachfrager bemühen und weniger darauf angewiesen sind, mit attraktiven Angeboten die Nachfrager auch zu überzeugen. Der Staat sollte nicht den Anpassungsdruck von Unternehmen abwenden, sondern vielmehr dem hohem Druck von Partikularinteressenvertretern standhalten und grundlegende marktwirtschaftliche Prinzipien wahren (vgl. Sachverständigenrat 2009, Rz. 323-405). Der Staat stellt die Funktionsfähigkeit der Märkte durch die Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung sicher. Zu seinen Aufgaben gehört dann insbesondere, den Strukturwandel zu gestalten, indem er diesem einen praktikablen rechtlichen Rahmen gibt. Das Wettbewerbsprinzip sollte gerade in Krisenzeiten nicht aus opportunistischen Gründen aufgegeben werden. Ein leistungsfähiges Insolvenzrecht unterstützt den Strukturwandel dann ebenso wie ein verantwortungsbewusst ausgestaltetes Sozialsystem. Ein enges Netz aus sozialer Sicherung, das Lohnersatzleistungen sowie ein System zur Qualifizierung und Arbeitsvermittlung bereithält, federt die sozialen Folgen des Strukturwandels ab. Es sorgt bei steigenden Arbeitslosenzahlen in Krisenzeiten für einen automatisch stabilisierenden Effekt.

Die Prinzipien marktwirtschaftlicher Ordnung sind im politischen Diskurs nicht sakrosankt. Zwar soll der Staat unparteiisch bleiben, die ihn nach demokratischen Grundsätzen gestaltenden Politiker ergreifen jedoch Partei. In Krisenzeiten werden sie dabei in besonderer Weise von den Verlustängsten betroffener Bürger geleitet. Auch der politische Lobbyismus etablierter Industrien und Unternehmen ist in der Krise von besonderen Verlustängsten und dem Streben nach Besitzstandswahrung motiviert. Ginge es nur darum, angestammte Strukturen zu erhalten, die durch sich verändernde Rahmenbedingungen unter Druck geraten sind, so wäre dies aus ökonomischer Sicht zweifelsohne zurückzuweisen. Jedoch wurden in der Finanz- und Wirtschaftskrise eine Reihe staatlicher Maßnahmen ergriffen, die sich angesichts der Schwere der Verwerfungen nicht länger einfach beurteilen lassen. Wo ist also bei der Betrachtung dieser konkret ergriffenen Maßnahmen die Grenze für eine verantwortungsbewusste Industriepolitik zu ziehen?

Neben wenigen unkoordinierten staatlichen Einzelaktionen (insbesondere die Fälle Opel und Quelle wären hier zu nennen) haben staatliche Institutionen ihre industriepolitischen Maßnahmen zur Sicherung von Wachstum und Beschäftigung in der Finanz- und Wirtschaftskrise

in den beiden Maßnahmenpaketen Konjunkturpaket I und Konjunkturpaket II gebündelt. Das Konjunkturpaket I enthielt u.a. auf zwei Jahre befristete Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen, eine Verdopplung des Steuerbonus auf haushaltsnahe Handwerkerleistungen und eine Verlängerung der Kfz-Steuer-Befreiung für schadstoffarme Fahrzeuge. Außerdem wurden zusätzliche Mittel zur Förderung der CO₂-Gebäudesanierung und für Infrastrukturprogramme der KfW für strukturschwache Gemeinden bereitgestellt. Weiterhin sollten dringliche Investitionen in Verkehrsinfrastrukturen beschleunigt umgesetzt werden. Das Bundesfinanzministerium hat als Gesamtkosten des Konjunkturpakets I für die öffentlichen Haushalte bis 2012 eine Summe von 23 Mrd. Euro veranschlagt. Die Bundesregierung erhoffte sich so ein Volumen von bis zu 50 Mrd. Euro zusätzlicher Investitionen und Aufträgen von Unternehmen, privaten Haushalten und Kommunen binnen zweier Jahre. Außerdem sollten die Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierung und Liquidität von Unternehmen die Finanzierung von Investitionen im Umfang von ca. 20 Mrd. Euro gewährleisten.

Das Konjunkturpaket II wurde auf insgesamt 50 Mrd. Euro taxiert. Mit diesen Mitteln sollten Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand in Kindergärten, Schulen und Hochschulen getätigt sowie Infrastrukturinvestitionen in Verkehrswege, Krankenhäuser, Städtebau und Informationstechnologie vorgenommen werden. Zugleich sollten bei diesen Investitionen Maßnahmen zur Verringerung der CO₂-Emissionen und zur Steigerung der Energieeffizienz unterstützt werden. Außerdem wurde der Wirtschaftsfonds Deutschland als Kredit- und Bürgschaftsprogramm für Unternehmen aufgelegt. Zur Beschleunigung öffentlicher Investitionen wurden die Vergabefristen verkürzt und die Vergabe von Bauleistungen erleichtert. Hierzu wurden die Schwellenwerte für beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben auf zwei Jahre befristet. Die Breitbandstrategie der Bundesregierung soll den Ausbau von Breitbandnetzen und den Aufbau von leitungsgebundenen und funkgestützten Hochleistungsnetzen insbesondere in bisher unversorgten Gebieten im ländlichen Raum ermöglichen. Schließlich sollte die PKW-Nachfrage durch die sogenannte Umwelt- oder Abwrackprämie stimuliert und die anwendungsorientierte Forschung an alternativen elektrischen Antrieben staatlich gefördert werden.

Das wettbewerbspolitische Problem staatlicher konjunktureller Stützungsmaßnahmen ist die selektive Wirkung des einzelnen Instrumentes. Hierdurch treten generell Wettbewerbsverzerrungen innerhalb einzelner Wirtschaftssektoren und auch über Sektorengrenzen hinweg auf. Als bloße Daumenregel ist diese selektive Wirkung als vergleichsweise gering einzustufen, wenn reine Infrastrukturmaßnahmen betroffen sind. Sie wird kritischer, wenn einzelne Branchen besonders gefördert werden. Das Wettbewerbsproblem staatlicher Beteiligungen an Wirtschaftsunternehmen (Deutschlandfonds, Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung, Opel, Quelle, etc.) entsteht aus der Übernahme privater Risiken und Verluste durch den Staat. Werden nicht bereits bei der Übernahme der staatlichen Beteiligung anreizkompensierende Maßnahmen verabredet, wird leicht das Prinzip der Haftung außer Kraft gesetzt, wonach zum Erhalt einer optimalen Anreizstruktur dem Träger des Risikos die vollständigen Erträge und Verluste seiner Investition zufließen sollen. Wenn Verluste sozialisiert, Gewinne jedoch privatisiert werden, wird ein fundamentales Prinzip der Marktwirtschaft verlassen, und der Wettbewerb verliert seine effizienzfördernde Wirkung. Stattdessen würden Unternehmen mit staatlicher Beteiligung im Wettbewerb gegenüber rein privaten Unternehmen bevorteilt, in denen das Prinzip der Haftung (zumindest vorläufig) weiter gilt.

Sollte der Staat sich nun überhaupt an in der Finanz- und Wirtschaftskrise in Not geratenen Unternehmen beteiligen? Und wenn ja, unter welchen Bedingungen sollte dies geschehen? Sollte der Staat versuchen, durch selektive Einzelmaßnahmen die Konjunktur in einzelnen Wirtschaftssektoren zu fördern? Welche Wettbewerbsprobleme resultieren konkret aus einer derartigen Industriepolitik? Braucht es eine stärkere staatliche Regulierung einzelner oder aller Märkte? Sollte der Staat Marktergebnisse, also nicht alleine den Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung, stärker direkt steuern? Uns scheint, dass in der Politik, sobald Maßnahmen selektiv werden und nicht auf die Struktur der Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns ausgerichtet sind, schnell eine unerfreuliche Kurzsichtigkeit um sich greift, während das große Ganze aus dem Blick gerät und Langfristeffekte ignoriert werden.

C. Staatliche Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor

Bei den Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise ist zu unterscheiden zwischen Eingriffen in die Realwirtschaft einerseits und in den Finanzsektor andererseits. Bei den Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors muss die Risikoübernahme durch den Staat anders bewertet werden als dies für vergleichbare Fälle in anderen Sektoren der Fall ist. Allerdings lässt sich nicht bestreiten, dass auch im Bankensektor wettbewerbspolitische Fragestellungen bedeutsam und zu beachten sind.² Der entscheidende Unterschied zu anderen Sektoren jedoch besteht in der Systemrelevanz von Banken. Sie ergibt sich aus den Verflechtungen der unterschiedlichen Wirtschaftssektoren über den Kapitalmarkt, der sich im Bankensektor organisiert. Nur aus dieser besonderen Struktur ergeben sich mögliche Folgewirkungen auf das gesamte Wirtschaftssystem, sobald ein Kreditinstitut seine Forderungen nicht länger eintreiben und seine Verbindlichkeiten nicht länger decken kann. Dies hat auch Folgen für die Frage der Wirkung einer selektiv auf ein einzelnes Unternehmen gerichteten staatlichen Unterstützung für seine Wettbewerber. Im Allgemeinen benötigen Wettbewerber im Falle der Systemrelevanz ihres Konkurrenten keine Kompensation für einen durch die staatliche Maßnahme entstandenen wirtschaftlichen Schaden, entweder weil die Maßnahme das Wirtschaftssystem als Ganzes erhalten hat oder, weil ihre gegenseitigen Einlagen durch die Maßnahme abgesichert wurden. Anders ausgedrückt: Systemrelevanz ist immer dann gegeben, wenn die Wettbewerber davon profitieren, dass ein Konkurrent durch Staatshilfe, auf die sie selbst keinen Anspruch erheben können, am Leben erhalten wird.

Zu betonen ist, dass ein Zielkonflikt zwischen Wettbewerb und Stabilität auf dem Bankmarkt nicht mehr oder weniger besteht als auf anderen Märkten auch. Die Ursache für die Finanz- und Wirtschaftskrise ist daher nicht in der Wettbewerbsintensität auf dem Bankmarkt zu suchen. Abgesehen davon, dass empirische Studien darauf hindeuten, dass Wettbewerb im Bankensektor eher stabilitätsfördernd als destabilisierend wirken (vgl. Uhde und Heimeshoff 2009), würde eine solche Ursachenvermutung die essenziellen Wirkungsmechanismen der marktwirtschaftlichen Ordnung umkehren: Es kann in der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht die Aufgabe wirtschaftspolitischer Eingriffe sein, Verbraucher und Arbeitnehmer vor eventuell ungünstigen Folgen des Wettbewerbsprozesses dadurch zu schützen,

² Eine aufschlussreiche Analyse der wettbewerbslichen Wirkungen staatlicher Eingriffe in den Bankensektor während der Finanz- und Wirtschaftskrise haben Beck et al. (2010) vorgelegt.

dass der Staat in die Anbieterstrukturen von Märkten eingreift. Vielmehr müssen in einem solchen Fall die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden.

Bei der Beurteilung einer einzelnen Stützungsmaßnahme muss dann zwischen der Stützung eines eigentlich vitalen Institutes, das nur durch die besonderen Bedingungen der Finanzkrise in Bedrängnis geraten ist, und einer Bank, die zusätzlich auch aufgrund ihrer ineffizienten Strukturen in ihrer Existenz bedroht ist, unterschieden werden. In der Anwendung ist jedoch in der schwierigen Gemengelage einer Finanzkrise selbst für Fachleute nur schwer zu überblicken, welches die dominierende Ursache für die Krise eines einzelnen Hauses ist und wem hiernach geholfen werden soll. Fehler waren daher unvermeidbar. In der Europäischen Union wurden zur Bankenrettung die Genehmigungsvoraussetzungen staatlicher Beihilfen gelockert und an die besondere Krisensituation angepasst. Die Europäische Union zeigte hierbei auch in Anbetracht des großen Zeitdrucks stets ein Bestreben, die grundsätzliche Zielsetzung der Europäischen Beihilfekontrolle beizubehalten und wettbewerbschädigende Wirkungen nationalstaatlicher Subventionen auszuschließen (vgl. Zimmer und Blaschczok 2010).

In Deutschland wurden Banken seit Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes im Oktober 2008 im Wesentlichen durch Garantieerklärungen und stille Beteiligungen des Staates unterstützt. Bis Ende 2009 wurden insgesamt 148,6 Mrd. Euro Finanzierungshilfen gewährt, von diesen 117,7 Mrd. Euro Garantien, 5,9 Mrd. Euro Risikoübernahmen und 25 Mrd. Euro Eigenkapitalbeteiligungen.³

Bei der staatlichen Stützung von Banken dürfen wettbewerbspolitische Grundsätze jedoch nicht völlig unterwandert werden. Es gibt nicht den geringsten Anlass, an eine aus Gründen der Systemstabilität unterstützte Bank schwächere oder stärkere wettbewerbspolitische Kriterien anzulegen. Insbesondere darf einer solchen Bank nicht gestattet werden, die staatlichen Stützungsmaßnahmen zu missbrauchen, mit nicht-wettbewerblichen Sonderkonditionen den übrigen Banken Kunden abzujagen. Andererseits darf staatlich unterstützten Banken aber auch nicht grundsätzlich untersagt werden, sich im Wettbewerb zu entwickeln und sich ggf. neue Märkte zu erschließen. Gehaltsobergrenzen für Bankenpersonal, eine grundsätzliche Verpflichtungen zum Angebot von Krediten an bestimmte Wirtschaftszweige (oder Staaten) oder Beschränkungen der Wettbewerbsstrategien gegenüber Konkurrenten sind daher nicht sinnvoll, denn sie würde zu geringerer Qualität gegenüber einem wettbewerblichen Angebot führen sowie die Entwicklungsmöglichkeiten des in Not geratenen Bankhauses unbillig beschränken.

In der Praxis sind allerdings einige bedenkliche Stützungsmaßnahmen ergriffen worden, die aus unserer Sicht ex ante als bedenklich zu erkennen gewesen sind und die trotz besseren Wissens dennoch ergriffen wurden, weil industriepolitische Ziele mit wirtschaftspolitischer Vernunft verwechselt wurden. So scheint beispielsweise im Fall der Volkswagen-Bank ein Missbrauch staatlicher Rettungsbeihilfen wahrscheinlich. Die Volkswagen-Bank hat nach Antragstellung im Dezember 2008 im Februar 2009 als bislang einzige Autobank einen staatlichen Garantierahmen in Höhe von zwei Mrd. Dollar durch den Sonderfonds Finanzmarkt-

³ Vgl. Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin), Stabilisierungsmaßnahmen des SoFFin, Pressemitteilung vom 9. Dezember 2009.

stabilisierung (SoFFin) erhalten. Der staatliche Garantierahmen dient der Refinanzierung von Automobilkrediten und damit dem eigentlichen Geschäftszweck der Volkswagenbank – nämlich der Unterstützung der Vermarktung von Kraftfahrzeugen aus dem Volkswagen-Konzern. Der Presse war zu entnehmen, dass mit dem Garantierahmen die Kreditversorgung der Händler und Endkunden abgesichert werde, außerdem werde nur die schwächste Form der Unterstützung durch die SoFFin zur Anwendung gebracht, der Finanzdienstleister sei ansonsten solide finanziert, habe nicht in problematische Wertpapiere investiert und habe somit auch keinen entsprechenden Abschreibungsbedarf.⁴ Offensichtlich ist die Volkswagen-Bank also kein systemrelevantes Bankhaus, und es dienen in ihrem Fall staatliche Bürgschaften nicht der Stützung der Gesamtwirtschaft und der Vermeidung einer Systemkrise, sondern explizit der Stützung der Konditionen eines Automobilfinanzierers gegenüber seinen Kunden. Es hieß sogar, ohne den staatlichen Rettungsschirm hätte der Konzern die stark gestiegenen Refinanzierungskosten zumindest zu einem Teil an seine Kunden weitergeben müssen. Im Klartext: Im Fall der Volkswagen-Bank drängt sich der Verdacht auf, dass andere industriepolitischen Ziele unter dem Deckmantel der Finanzmarktstabilität verfolgt und daher Staatsgelder eingesetzt wurden, die die Preise auf Wettbewerbsmärkten verzerrten.

Schließlich konnte der Staat bei seiner Beteiligung an der Commerzbank nicht ausschließen, dass die der Bank zugewiesenen Mittel nicht nur dafür verwendet wurden, die sich aus dem Erwerb von Subprime-Risiken ergebenden finanziellen Belastungen zu kompensieren. Die staatliche Beteiligung sicherte zudem die Übernahme der Dresdener Bank ab. Auch zur Vermeidung unerwünschten Vertrauens der Banken auf staatliche Hilfen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, das zur Übernahme zu hoher Risiken verleiten würde, muss der Staat klare Regeln aufstellen und unbedingt beachten. Es sollte stets nur die minimal nötige Hilfe gewährt werden. Dies bedeutet auch, dass nicht mehr Besitzanteile durch den Staat erworben werden sollen als unbedingt notwendig. Es gibt keine Indizien dafür, dass Banken in staatlichem Eigentum besser wirtschaften als private Banken. Das Gegenteil wird in der Literatur belegt (vgl. exemplarisch Thum und Hau 2009). Zur Vermeidung von Fehlanreizen sollen die Institute die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel entweder marktüblich vergüten (beispielsweise durch Einlage von veräußerbaren Anteilen in den Finanzmarktstabilisierungsfonds) oder diese angemessen verzinsen. Mit der Übernahme von Risiken müssen dann zwingend bereits die Bedingungen für den Wiederausstieg des Staates, insbesondere ein zeitlicher Plan hierfür, vereinbart werden (Exit Strategy).

D. Eine Abwrackprämie zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung

Eine wichtige Komponente des zweiten Konjunkturpakets im Jahr 2009 war die auf die kurzfristige Beschäftigungssicherung in der Automobilindustrie ausgerichtete Umweltprämie, umgangssprachlich treffend auch als Abwrackprämie bezeichnet. Sie wurde in Höhe von 2.500 Euro privaten Käufern eines Neu- oder Jahreswagens unter der Bedingung gewährt, dass dieser gleichzeitig einen zumindest neun Jahre alten PKW, der zuvor mindestens ein Jahr lang auf ihn selbst zugelassen war, nachweislich verschrotten ließ. Obwohl „Umweltprämie“ getauft, lag das wesentliche Ziel der Abwrackprämie in der selektiven Stützung der Automo-

⁴ Vgl. Weltonline, Volkswagenbank nimmt Staatsgelder in Anspruch, 18. Februar 2009.

bilindustrie durch Ankurbelung der rückläufigen PKW-Verkäufe. Automatisch würden hierbei dann auch alte PKW mit hohen Emissionswerten durch neue Fahrzeuge mit höherer Effizienz ersetzt.

Allerdings befand sich die Automobilbranche bereits zum Zeitpunkt der Einführung der Abwrackprämie seit etwa einem Jahrzehnt in einer Abschwungphase, die ihre Ursache nicht erst in der Finanz- und Wirtschaftskrise hatte, sondern von dieser lediglich forciert wurde (vgl. Hild 2009 sowie König 2009). Der Konsolidierungsdruck in der Automobilbranche war daher schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise überdurchschnittlich groß. Im Jahr 2008 lagen die Zahlen für PKW-Neuzulassungen in Deutschland mit 3,09 Mio. Einheiten um 18,7 Prozent unter dem letzten Höchststand im Jahr 1999. Zwischenzeitlich erlebte der Markt, wohl hervorgerufen durch die für das Jahr 2007 angekündigte Mehrwertsteuererhöhung, im Jahr 2006 einen vorübergehenden Zulassungsboom, nach dem die Zulassungszahlen im Jahr 2007 und 2008 wieder auf den bisherigen Abwärtstrend zurückfielen. Bei den privaten PKW-Zulassungen alleine war der Rückgang noch markanter. Im Jahr 2008 wurden mit 1,24 Mio. Einheiten 41,5 Prozent weniger PKW von Privatpersonen zugelassen als im Jahr 1999 (2,12 Mio. Einheiten).

I. Hat die Abwrackprämie der Umwelt geholfen?

Eine eventuell umweltentlastende Wirkung wurde nicht bereits durch die Formulierung der Ausschüttungsbedingungen sichergestellt. Als Anforderung an die förderfähigen Neu- und Jahreswagen wurden keine expliziten Emissionskriterien über die aktuellen Schadstoffklassen Euro 4 und Euro 5 hinaus formuliert. Mithin setzte der deutsche Gesetzgeber bei der Formulierung seiner Förderung offensichtlich andere Prioritäten als beispielsweise Frankreich und die USA, die zu Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise ebenfalls ein solches Förderinstrument eingesetzt haben. In diesen beiden Ländern waren die ausgeschütteten Förderbeträge jeweils enger an Umweltziele geknüpft als die deutsche Förderung. Außerdem wurde an der Größe des nationalen Automobilmarktes gemessen jeweils ein geringeres Gesamtvolumen an Fördermitteln bereitgestellt. In Frankreich bekam der Halter eines zum Abwrackzeitpunkt mindestens zehn Jahre alten PKW 1.000 Euro Zuschuss, wenn der neue PKW nicht mehr als 160 g CO₂/km emittierte. Verursachte das neue Fahrzeug gar einen CO₂-Ausstoß von weniger als 120 g/km kamen weitere 700 Euro Bonus hinzu. In den Vereinigten Staaten (CARS, Cash-for-Clunkers-Programm) betrug die Prämie aus dem auf 3 Mrd. US-Dollar eng begrenzten Gesamtfördervolumen 3.500 US-Dollar, wenn der neue PKW mindestens 22 MPG erreicht und im Verbrauch zudem um mindestens 4 MPG günstiger lag als der Altwagen. Verbesserte das Neufahrzeug den Verbrauch gar um mehr als 10 MPG, so stieg die Prämie auf 4.500 US-Dollar.

Mithin kann es als ein Glücksfall angesehen werden, dass die Umweltprämie – zumindest wenn man ersten Analysen ihrer Wirkung Glauben schenken mag – ihrem Namen bei einer auf rein umweltpolitische Aspekte beschränkten Betrachtung zumindest teilweise gerecht wurde und nicht das Gegenteil erreicht hat (vgl. IFEU Heidelberg 2009). Die abgewrackten Altfahrzeuge waren im Durchschnitt mit 14,4 Jahren nur wenig jünger als die sonst aus dem deutschen Bestand abgemeldeten PKW. Durch den unmittelbaren Ersatz relativ alter Fahrzeu-

ge durch emissionsarme neue Fahrzeuge konnte daher das Gesamtemissionsaufkommen der in Deutschland zugelassenen PKW gesenkt werden. Beispielsweise lagen der Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen der neuen PKW durchschnittlich um 20 Prozent niedriger als bei den ersetzten Altfahrzeugen, auch die verursachten Lärmemissionen haben sich durch den Fahrzeugtausch reduziert.

Die auf den ersten Blick positiven Zahlen wurden auch durch eine merkliche Verschiebung der Käuferpräferenz im Prämienzeitraum begünstigt. Von den Neufahrzeugen und Jahreswagen, deren Kauf mit der Abwrackprämie gefördert wurde, gehörten ca. 85 Prozent den drei Fahrzeugsegmenten mit relativ geringster Fahrzeuggröße, Leistung und niedrigstem Verbrauch an, deren Marktanteil bei den Neuzulassungen der Vorjahre unter 50 Prozent lag.

Soll nun allerdings die gesamte Umweltwirkung des durch die Abwrackprämie herbeigeführten Fahrzeugwechsels beurteilt werden, müssen zumindest auch die ökologischen Zusatzkosten der vorgezogenen schadstoffintensiven Produktion eines neuen Fahrzeugs berücksichtigt werden. Bei der PKW-Produktion fallen ca. 10 bis 20 Prozent des Energieaufwandes und, damit verbunden, der CO₂-Emission aus der PKW-Nutzung an. Die Vorwegnahme der eigentlich für die Zukunft geplanten Fahrzeugproduktion bedeutet für die Umwelt insbesondere zweierlei: Zum einen werden bei der Produktion des Neuwagens Schadstoffe früher emittiert, zum anderen lassen sich die Schadstoffe der Produktion des Altwagens („ökologischer Rucksack der Fahrzeugproduktion“) nicht mehr über den gesamten ursprünglich zu erwartenden Nutzungszeitraum „abschreiben“. Werden beide Effekte nun zusätzlich berücksichtigt, genügen nach Berechnungen des IFEU Heidelberg bereits etwa 6.000 km durchschnittlicher jährlicher Fahrleistung der mit der Abwrackprämie unterstützten Neufahrzeuge und Jahreswagen, um einen positiven Umweltgesamtnutzen zu erzielen. Dass diese Zahl niedrig ausfällt, ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass der „ökologische Rucksack der Fahrzeugproduktion“ in den letzten Jahren durch gesteigerten Recyclingaufwand bei der Altautoverwertung geschrumpft ist. Weiterhin hat sich im vorliegenden Fall die ökologische Zusatzbelastung aus der vorzeitigen Entsorgung dadurch reduziert, dass vergleichsweise alte Altfahrzeuge mit einer geringen erwarteten Restnutzungsdauer abgewrackt wurden.

Andererseits übertreiben die in der Studie des IFEU Heidelberg dargelegten Zahlen den Umwelteffekt drastisch. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei der Nachfrageverschiebung zugunsten des Segments kleinerer, schadstoffärmerer Fahrzeuge lediglich um einen temporären Effekt handelt, der keine nachhaltige Änderung der Verbraucherpräferenzen impliziert, wie die Entwicklung der PKW-Verkäufe im Jahr 2010 auch bereits bestätigt. Dem Effekt mangelt es folglich an der wünschenswerten Nachhaltigkeit. Außerdem sind die Mitnahmeeffekte bei der Abwrackprämie beträchtlich. Gerade das vergleichsweise hohe Alter der für den Prämienbezug abgewrackten Fahrzeuge lässt grundsätzlich darauf schließen, dass die Außerbetriebsetzung dieser PKW ohnehin recht bald vollzogen und ihr natürlicher Ersatz durch umweltfreundliche PKW vorgenommen worden wäre. Die Käufe und damit auch die Umwelteffekte wurden also nicht originär durch die Abwrackprämie ausgelöst – es hätte sie ohnehin mit geringer Zeitverzögerung gegeben. Schließlich lässt sich noch bemerken, dass durch die Verschrottungspflicht dem Autohandel die Möglichkeit entzogen wurde, die eingetauschten Gebrauchtwagen nach Afrika oder Osteuropa zu exportieren, wo ihr Betrieb weiterhin wirtschaftlich gewesen wäre und wo sie – zumindest zu einem Teil – noch ältere und um-

weltfeindlichere PKW ersetzt hätten. In Anbetracht dieser insgesamt also nicht allzu bedeutenden spezifisch auf die Umweltprämie zurückzuführenden Umweltwirkung ist aus ökonomischer Sicht die Frage entscheidend, ob an anderer Stelle kein wirksamerer Umweltschutz mit dem beträchtlichen Mittelaufwand von 5 Mrd. Euro zuzüglicher ihrer Finanzierungskosten hätte erwirkt werden können.⁵

II. Hat die Abwrackprämie der Wirtschaft geholfen?

Wir sind mit der Abwrackprämie insgesamt weit hinter unseren Möglichkeiten zurück geblieben sind. Was angesichts der positiv klingenden Umweltzahlen in der politischen Diskussion – und das gilt für wirtschaftspolitische Einzelmaßnahmen im Allgemeinen – leicht hin übersehen wird, sind die Opportunitätskosten der getroffenen politischen Entscheidung. Insbesondere wird in der öffentlichen Diskussion leicht übersehen, dass ökonomische Entscheidungen in Anbetracht von Knappheit getroffen werden und dass Mittel, die für eine Sache einmal verausgabt wurden, für eine andere Sache heute oder in der Zukunft (abgesehen von anteiligen Multiplikatoreffekten) nicht mehr verfügbar sind. Diese Feststellung gilt unabhängig davon, ob Investitionsausgaben oder Konsumausgaben getätigt wurden. Auch der Staat wirtschaftet falsch, wenn er seine Gelder nicht in jene Verwendungen fließen lässt, die der Gesellschaft den größtmöglichen Nutzen stiften.

Aus ökonomischer Sicht ist zu kritisieren, dass die Abwrackprämie Mitnahmeeffekte ausgelöst hat. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der Fahrzeuge auch ohne Abwrackprämie ersetzt worden wäre, und ein Teil der Käufer sich auch ohne Abwrackprämie einen Neuwagen zugelegt hätte, oder aber sich einen Gebrauchtwagen gekauft hätte von jemandem, der sich dann wiederum einen Neuwagen gekauft hätte. Für diese Käufer ist die Abwrackprämie ein reines Bonbon – ein Transfer, der keinerlei Anreizwirkung hat und somit auch nichts für Umwelt oder Konjunktur bewirkt.

Dramatischer noch ist jedoch, dass die Abwrackprämie an die physische Zerstörung der Fahrzeuge gekoppelt war, d.h. hier sind im Falle an sich funktionierender Abwrackfahrzeuge Wertgegenstände zerstört worden, welche – von irrationalen Verhalten einmal abgesehen – einen positiven Wert irgendwo zwischen null und 2.500 Euro gehabt haben müssen. Die Verschrottung von funktionierenden Kraftfahrzeugen ist nichts anderes als eine Vernichtung von Vermögen, der sich leicht hätte vermeiden lassen, indem der Weiterverkauf einfach zugelassen wäre.

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Folgenbetrachtung ist anders als bei der alleine auf Umweltaspekte von Produktion und Nutzung fokussierten Betrachtung der gesamte Nutzwert eines Automobils zu berücksichtigen. Daher ist die verbliebene Nutzwertenerwartung des abgewrackten Fahrzeugs, die nur sein unverzerrter Marktpreis aus der Welt ohne Abwrackprämie wie-

⁵ Der Mittelaufwand für die Umweltprämie beläuft sich nicht auf 5 Mrd. Euro allein, aus denen die Prämienauschüttungen und der Verwaltungsaufwand zu bestreiten waren, zusätzlich wurden die Mittel für die Umweltprämie per Neuverschuldung auf den Kapitalmärkten beschafft. Hierdurch sind zur Berechnung des Gesamtaufwandes auch die Zinsausgaben zukünftiger Perioden einzubeziehen. Üblicherweise wird hierbei ein Zinsfuß in Höhe von 20 v.H. angesetzt, so dass wir für die Mittelbeschaffungskosten von einem zusätzlichen Aufwand von 1 Mrd. Euro ausgehen (vgl. exemplarisch BT-Drs. 16/12662).

derspiegelt, von den durch die Umweltprämie hervorgerufenen Umweltvorteilen und Umweltnachteilen abzuziehen.

Schaden dokumentiert sich auch in der veränderten Zahl an Gebrauchtfahrzeugen, die in Deutschland abgemeldet und anschließend exportiert wurden. Nach Angaben des statistischen Bundesamtes wurden beispielsweise in den Jahren 2004 bis 2006 jeweils zwischen 500.000 und 580.000 Gebrauchtfahrzeuge exportiert.⁶ Für die Exporteure ist dies ein einträgliches Geschäft, das sie nur deshalb ausüben, weil ihnen der Verkauf oder die Verschrottung derselben Wagen im Inland geringere Erträge liefert. Für Fahrzeuge, die für die Inanspruchnahme der Abwrackprämie eingetauscht wurden, steht dieses Geschäft nicht offen, denn sie müssen verschrottet werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Preise für Schrott durch das kurzfristige Überangebot auf dem Schrottmarkt stark verzerrt wurden.

Zur vorzeitigen Produktion neuer Autos wurden zugleich knappe Ressourcen eingesetzt. Hierdurch sind beträchtliche allokativ wirksame Verzerrungen aufgetreten. Diese haben als intrasektorale Verzerrungen zum einen das Angebot und die Nachfrage im Automobilsektor betroffen und durch die selektive Wirkung der Fördermaßnahmen zum anderen auch intersektorale Verzerrungen auftreten lassen.

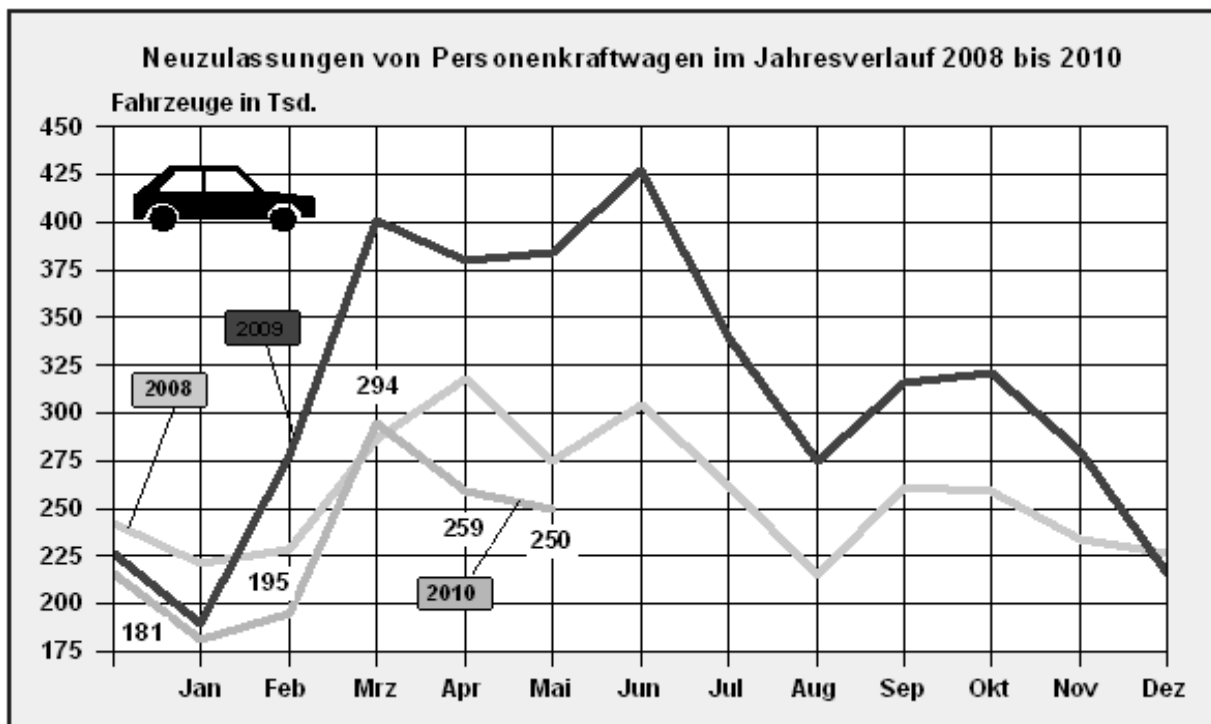
Intersektorale Verzerrungen traten auf, da die Verbraucher zugunsten eines früheren Erwerbs eines neuen Autos ihren Verbrauch an kurzfristigen Konsumgütern eingeschränkt und ihre Investitionstätigkeit in andere langlebige Konsumgüter zurückgestellt haben. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass sich durch die Abwrackprämie die Wirkungen der Wirtschaftskrise auf andere Wirtschaftssektoren als den Automobilsektor, beispielsweise auf die Möbelindustrie und die Hersteller von elektrischen Haushaltsgroßgeräten, vertieft hat. Zudem konnten die für die Abwrackprämie direkt eingesetzten Mittel durch den Staat nicht mehr in wichtige Infrastrukturinvestitionen gelenkt werden, etwa in den Ausbau von Telekommunikations- und Verkehrsnetzen, in den Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, in den Gesundheitssektor oder in Bildung und Wissenschaft. In jedem dieser Bereiche hätten die auf die Abwrackprämie entfallenen 5 Mrd. Euro eine nachhaltigere Wirkung gehabt und wegen ihrer Breitenwirkung zu geringeren Verzerrungen zwischen den unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen geführt.

Innerhalb des Automobilsektors wurden durch die Abwrackprämie die Wirkungen des Wirtschaftseinbruchs gebremst. Allerdings beschränkte sich der Einfluss vor allen Dingen auf eine Belebung des *Autohandels* und nicht in erster Linie auf die *Automobilproduktion*. Die Belebung der Konjunktur in der Automobilindustrie war ein erklärtes Ziel der Umweltprämie als Bestandteil des zweiten Konjunkturpakets. Angesichts der Überkapazitäten in der Automobilindustrie jedoch, die bereits vor dem Einbruch der Weltwirtschaft nach einer Konsolidierung verlangten, wurde im Automobilsektor die dringend erforderliche und in wirtschaftlichen Krisenzeiten eigentlich besonders virulente Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen versäumt, während gleichzeitig der Anpassungsdruck in anderen Branchen ein übersteigertes Ausmaß annahm. Die Umweltprämie hatte folglich keinen nachhaltig positiven wirtschaftlichen Effekt. Ganz im Gegenteil wurde durch das von der Politik entfachte sektoral begrenzte Konjunkturfeuer die Situation intertemporal weiter verschärft. Die aufgrund verzerrter Preis-

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 309, 2007.

signale vorgezogene Nachfrage wurde dem Automarkt der Zukunft entzogen. Die jüngsten Zulassungszahlen des Kraftfahrt-Bundesamtes spiegeln diesen Effekt bereits wider. So wurden in den ersten fünf Monaten des Jahres 2010 gegenüber dem Vorjahr insgesamt 27,7 Prozent weniger PKW erstmalig zugelassen. Nach fünf Monaten liegt das Defizit gegenüber dem Vorjahr mithin bei über 450.000 Fahrzeugen. Mit Ausnahme des Monats März lagen sämtliche Zulassungszahlen für Neuwagen zudem zum Teil deutlich unter den Zulassungszahlen des Vorkrisenjahres 2008 (vgl. Abbildung 1).⁷

Abbildung 1:



Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen im Mai 2010, Pressemitteilung Nr. 15/2010

Die Abwrackprämie hat zu einer Verzerrung des Wettbewerbs im Automobilmarkt zugunsten von Kleinwagen und zulasten von Premiummarken geführt. Kleinwagen führen aufgrund der Förderung die ungewöhnliche Zulassungsstatistik des Jahres 2009 an. Neben den Massenhers- tellern Volkswagen, Opel und Ford haben primär die ausländischen Hersteller aus Frankreich, Korea und Japan Kapital aus der deutschen Abwrackprämie geschlagen. Erschwerend für die auf Deutschland bezogene Beschäftigungswirkung der Abwrackprämie kommt hinzu, dass gerade im wenig prestigeträchtigen Kleinwagensegment die Herkunftsländer der Marken häufig von den Produktionsländern der Fahrzeuge abweichen. Da Produktionskosten bei der Kleinwagenproduktion die Standortentscheidung der Hersteller dominieren, haben auch die deutschen MassenhHersteller in der Vergangenheit einen bedeutenden Teil ihrer Produktion ins Ausland verlegt. So wird beispielsweise der Volkswagen Fox in Brasilien gefertigt, ein Teil

⁷ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen im Mai 2010, Pressemitteilung Nr. 15, 2010.

der Polo-Produktion für Deutschland stammt aus dem spanischen Pamplona, der Ford Ka wird in Polen produziert, ähnliches gilt für das Opel-Kleinfahrzeug Agila, das in Ungarn das Band verlässt, sowie für Teile der für deutsche Verbraucher bestimmten Produktion der Kleinwagen Corsa und Meriva (Saragossa/Spanien). In Deutschland hingegen werden vornehmlich noch die Fahrzeuge der deutschen Premiumhersteller und die hochpreisigen Fahrzeuge der Massenhersteller gefertigt. So hatten die Arbeitnehmer von Audi, BMW, Mercedes und Porsche in Deutschland daher vergleichsweise wenig von der Abwrackprämie.

Weiterhin hat die Abwrackprämie teilweise nicht unbeträchtliche Marktanteilsverschiebungen ausgelöst. Zwar scheint VW den vorläufigen Statistiken zufolge ein wesentlicher Profiteur der Abwrackprämie gewesen zu sein, da etwa 20 Prozent der Abwracker sich einen VW zugelegt haben. Vergleicht man diese Zahl jedoch mit dem regulären Marktanteil von VW an neu zugelassenen PKW in Höhe von ebenfalls rund 20 Prozent im Jahr 2008 von ebenfalls rund 20 Prozent, so konnte VW durch die Abwrackprämie seine Marktanteilsposition lediglich behaupten. Deutlich verschlechtert haben sich die Marktanteilspositionen hingegen bei den deutschen Premiumherstellern Mercedes, BMW und Audi, die allesamt jeweils weniger als 2 Prozent der Abwracker auf sich gezogen haben, während sich der reguläre Marktanteil bei Mercedes auf über 10 Prozent, bei BMW auf gut 9 Prozent und bei Audi auf gut 8 Prozent belief.

Zahlreiche Kleinwagenhersteller haben ihre Marktanteile durch die Abwrackprämie deutlich erhöhen können, allen voran Skoda, Fiat und Dacia. Auch Opel hat den seit 2000 anhaltenden Abwärtstrend durch die Abwrackprämie zumindest temporär stoppen können und hat bei den Abwrackern mit über 11 Prozent einen deutlich höheren Marktanteil als in 2008 mit 8,4 Prozent. Bedenkt man, dass hiervon primär die auch im Ausland produzierten Kleinwagen von Opel profitiert haben, so zeigt sich eine klare Benachteiligung deutscher Produzenten durch die Abwrackprämie. Der deutsche Steuerzahler hat somit den Wettbewerbsvorteil ausländischer Produzenten bezahlt – hier findet sich also im Grunde das Gegenteil einer strategischen Handelspolitik.

Tabelle 1: Marktanteile bei Neufahrzeugen und Jahreswagen für abgewrackte PKW

1	VW	20,1%	11	Sonstige	3,6%
2	Opel	11,3%	12	Seat	2,6%
3	Ford	7,4%	13	Citroen	2,5%
4	Skoda	7,2%	14	Suzuki	2,2%
5	Fiat	7,1%	15	Audi	2,0%
6	Toyota	4,2%	16	Kia	1,9%
7	Hyundai	4,0%	17	Nissan	1,8%
8	Peugeot	3,9%	18	BMW	1,7%
9	Renault	3,7%	19	Mazda	1,6%
10	Dacia	3,7%	20	Mercedes	1,6%

Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2009), Umweltprämie - Statistik Zwischenbericht, Eschborn, eigene Berechnungen

Nach dem Auslaufen der Umweltprämie leiden nun erwartungsgemäß die Hersteller von Kleinwagen überdurchschnittlich unter den einbrechenden Zulassungszahlen. Zu den größten Verlierern gehören im ersten Halbjahr 2010 die koreanischen Hersteller Hyundai (minus 37,7 Prozent) und Kia (minus 46,7 Prozent) sowie die japanischen Hersteller Daihatsu (minus 62,7 Prozent), Suzuki (minus 52,9 Prozent) und Toyota (minus 56,2 Prozent). Auch der italienische Kleinwagenhersteller Fiat (minus 59,0 Prozent) sowie Opel (minus 40,5 Prozent) hatten überdurchschnittliche Verluste zu verzeichnen. Hingegen kam es zu Zulassungszuwächsen im Fahrzeugsegment der Oberen Mittelklasse. Die deutschen Premiumhersteller Audi (minus 8,2 Prozent), BMW (minus 1,5 Prozent) und Mercedes (minus 4 Prozent) zeigten in den ersten beiden Quartalen des Jahres 2010 nur vergleichsweise moderate Verluste gegenüber dem Abwrackprämien-Jahr 2009.⁸

Aus ökonomischer Sicht kann aus der kurzfristigen Wirkung der Abwrackprämie auf das Kaufverhalten von Neuwagenkäufern noch nicht gefolgert werden, mit der Umweltprämie habe sich ein Marktwandel zu kleineren Pkw vollzogen. In dem Maße, in dem die Hinwendung der Verbraucher zu kleineren Fahrzeugen nicht der Ausdruck einer nachhaltigen Wandlung ihrer Präferenz war, sondern lediglich ein vorübergehendes Phänomen, induzierte die Abwrackprämie unerwünschte Nachfrage- und Preiseffekte. Fehlentwicklungen sind insbesondere deshalb zu befürchten, da die Abwrackprämie als eine einmalige fixe Ausschüttung konzipiert war. Damit entfaltete die Abwrackprämie auf einen engen Teil der Verbraucher, nämlich auf kaufkraftschwache Verbraucher mit niedrigem Einkommen, die ihre Fahrzeugnachfrage üblicherweise auf dem Gebrauchtwagenmarkt decken, eine besonders hohe Anreizintensität. Außerdem war von dem Programm der bedeutende Kreis heutiger Besitzer junger Gebrauchtwagen und der große Kreis an Firmenkunden faktisch ausgenommen, die aber in Zukunft wieder maßgeblich an den Neuwagenkäufen beteiligt sein werden.⁹ Für einen nachhaltigen Wandel der Verbraucherpräferenzen bräuchte es in erster Linie jedoch die vollständige Einpreisung der negativen externen Umweltwirkungen der unterschiedlichen Verkehre bei ihren Energieträgern oder, wenn überhaupt und wie seinerzeit bei der Einführung von Katalysatoren für Benzinmotoren geschehen, strengere Normen und eine explizite Förderung aller zur Normerfüllung geeigneten Neuwagenkäufe *unabhängig* von der zeitgleichen Verschrottung eines Altwagens.

Nicht zuletzt hat die Abwrackprämie das Gefüge auf dem Gebrauchtwagenmarkt empfindlich beeinträchtigt. Da die Subvention eines Erwerbs von Neuwagen dem Gebrauchtwagenmarkt Nachfrage entzogen hat, wurden hier die durch Händler und Privatleute zu erzielenden Preise über das in Krisenzeiten normale Maß hinaus gedrückt. Im Gebrauchtwagenhandel sank nach Angaben des Kfz-Gewerbes die Zahl der Besitzumschreibungen im Jahr 2009 um 1,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Hierbei gab der durchschnittliche Gebrauchtwagenpreis um 100 Euro nach.¹⁰ Da diese Zahlen den Durchschnitt über alle Segmente des Gebrauchtwagenmarktes

⁸ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen im Mai 2010, Pressemitteilung Nr. 15, 2010.

⁹ Die Neuzulassungen durch Privatpersonen haben im Jahr 2009 gegenüber 2008 um 77,2 Prozent zugenommen, hingegen sind die gewerblichen Zulassungen im selben Zeitraum um 18,5 Prozent zurückgegangen. Vgl. Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V., Auf Sonderkonjunktur folgt der Normalmarkt, Pressemitteilung vom 2. März 2010.

¹⁰ Vgl. Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V.: Auf Sonderkonjunktur folgt der Normalmarkt, Pressemitteilung vom 2. März 2010.

spiegeln, und auch der fabrikatsgebundene Gebrauchtwagenhandel im Jahr 2009 noch leicht zulegen konnte, ist damit zu rechnen, dass der Verkauf von Privat, der freie Gebrauchtwagenhandel und ausgewiesene Fahrzeugsegmente durch die Abwrackprämie besonders verloren haben. Hier wurden durch die Abwrackprämie Vermögenspositionen geschädigt. Ähnliche Ergebnisse erwarten wir für den Bereich der Freien Reparaturwerkstätten, denen mit den abgewrackten Fahrzeugen wichtige Kunden verloren gingen. Schließlich wurden im Bereich der Autoverwertung und im Schrotthandel die Preise massiv verzerrt. Wurden die wertigen Rohstoffe und Gebrauchtteile eines Schrottfahrzeugs vor Einführung der Abwrackprämie dem Fahrzeughalter in der Regel vergütet, mussten die Kunden von Autoverwertern, durch das nun hohe Aufkommen an Schrottfahrzeugen für die Verschrottung ihres Fahrzeugs bezahlen.

E. Opel ist nicht systemrelevant

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ist der seit langem siechende amerikanische Automobilkonzern General Motors endgültig in Zahlungsschwierigkeiten geraten und meldete sich am 1. Juni 2009 insolvent. Daraufhin wurde er mehrheitlich verstaatlicht. Rund 61 Prozent der Anteile hält seitdem die USA, weitere rund 12 Prozent Kanada, die übrigen Aktien wurden entweder einem Fonds der Automobilarbeitergewerkschaft zugeführt oder unter den Gläubigern gestreut. Als Gegenleistung sind General Motors ca. 52 Mrd. US-Dollar aus amerikanischen und kanadischen Steuermitteln zugeflossen. Der Sanierungs- und Rückzahlungsplan sieht nun vor, dass General Motors in jedem Quartal eine Milliarde Dollar an die USA zurückzahlt sowie 200 Mio. US-Dollar an Kanada, das General Motors mit ca. 1,4 Mrd. US-Dollar unterstützt hat.

Nach dem von General Motors daraufhin zum Ende 2009 nicht weiter verfolgten Plan, seine europäischen Automobilmarken Opel und Vauxhall aus dem Konzernverbund zu lösen und an den austro-kanadischen Automobil-Zulieferer Magna zu veräußern, hat General Motors Anfang Februar 2010 ein Sanierungskonzept vorgelegt, das wie seine vorherigen Pläne zur Sanierung und „Rettung“ von Opel wiederum auf staatliche Hilfsleistungen angewiesen ist. Opel beschäftigt gegenwärtig in Deutschland 24.300 Menschen. Hiervon – so der Plan – sollen nach Presseberichten 3.900 Stellen abgebaut werden, europaweit ist der Abbau von 8.300 Arbeitsplätzen vorgesehen. Von den europäischen Ländern mit Opel-Werken hat sich der Konzern zudem rund 2,7 Mrd. Euro Staatshilfen erbeten. Deutschland sollte sich aus dem Deutschlandfonds mit 1,5 Mrd. Euro beteiligen, wobei eine Hälfte der Bund und die andere Hälfte die Bundesländer Hessen, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen mit Opel-Standorten tragen sollten. Außerdem verlangte General Motors von seinen Mitarbeitern einen Sanierungsbeitrag in Höhe von jährlich 265 Mio. Euro in den Jahren 2010 bis 2014. Im Gegenzug wollte General Motors bis 2014 zur Sanierung von Opel 11 Mrd. Euro investieren. Man wolle ein europäisches Unternehmen formen, das profitabel ist und dauerhaft auf eigenen Füßen steht. Anfang Juni 2010 erteilten Bundeswirtschaftsminister Brüderle und Bundeskanzlerin Merkel vonseiten der Bundesregierung eine Absage für Hilfen aus dem Deutschlandfonds an Opel. Am 16. Juni 2010 kündigte General Motors schließlich an, alle Anträge auf staatliche Bürgschaften für Opel in europäischen Ländern zurückzuziehen.

Wie ist das Begehren von Opel nach Staatshilfen aus wettbewerbsökonomischer Sicht zu werten? In erster Linie muss festgestellt werden, dass ein international im Wettbewerb tätiger Autobauer keine Systemrelevanz besitzt. Zwar sind von ihm kurzfristig Zulieferer und Händler wirtschaftlich abhängig, die Opel bedrohende Nachfrageschwäche jedoch wurde und wird innerhalb kürzester Zeit von Konkurrenten aufgefangen, wenn sie auf seine eigene mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zurückgeführt werden kann. Betrifft die Nachfrageschwäche die gesamte Industrie, so müssen Kapazitätsanpassungen vorgenommen werden. Welche Unternehmen hiervon in besonderem Maße betroffen sind, sollte wieder der Wettbewerb, d.h. letztlich die Nachfrager, entscheiden. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung darf der Staat es sich nicht zu seiner Aufgabe machen, diese Anpassungen zu behindern oder gar gänzlich zu verhindern.

Die Krise der Firma Opel und das Überkapazitätsproblem in der Automobilindustrie sind keine neuen Phänomene, sondern bereits seit einigen Jahren in der Diskussion (vgl. beispielsweise König 2009). Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise wurden sie in ihren Wirkungen lediglich verschärft. Selektive Staatshilfen, die das Überleben eines einzelnen Unternehmens sichern, sind vor diesem Hintergrund geradezu eine Bestrafung derjenigen Konkurrenzunternehmen, die trotz widriger Rahmenbedingungen gut gewirtschaftet haben und nicht auf Hilfen angewiesen sind. Tatsächlich wird ihnen nun über die Staatshilfe an einen unmittelbaren Wettbewerber ein Teil derjenigen Nachfrage entzogen, den sie durch eigene Anstrengung tatsächlich im Wettbewerb verdient hätten. Ganz in diesem Sinne wäre jeder verkaufte (staatlich geförderte) Opel ein nicht verkaufter Volkswagen oder Ford.

Der Fall Opel zeigt zudem auf zwei weitere, insbesondere politökonomische Problemfelder: Zum einen droht bei Staatshilfen an multinationale Konzerne ein Subventionswettbewerb der betroffenen Nationen um den Erhalt von Standorten und Arbeitsplätzen im eigenen Land. Die

Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind daher gut beraten, ihre Staatshilfen zu koordinieren und wie bisher den strengen Prinzipien der Europäischen Beihilfekontrolle unterzuordnen. Zum anderen ist die Politik – vielleicht auch aufgrund der medialen Magie großer Zahlen – selektiv in ihrer Wahrnehmung von Problemen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise bedroht neben großen Konzernen vor allem auch kleine und mittelständische Unternehmen in ihrer Existenz. Die Rettung vieler einzelner Arbeitsplätze in diesen Bereichen ist im politischen Geschäft weniger spektakulär als die Rettung eines einzelnen großen Unternehmens. In Krisenzeiten werden Großkonzerne bevorzugt und kleine Unternehmen systematisch benachteiligt („big is beautiful“), im Ergebnis wird hierdurch die Konzentration auf Märkten forciert.

Als Randbemerkung sei schließlich noch angeführt, dass die Krise von Opel nicht erst durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelöst wurde, sondern ihre Ursachen viel früher hat und in einer Kombination aus einer verfehlten Modellpolitik und zu teuren Produktionsbedingungen zu finden sein dürfte. Bemerkenswert ist, dass Opel im Jahr 2000 noch mit 411.193 neu zugelassenen Fahrzeugen die zweitmeisten Neuzulassungen hinter VW (643.615) und vor Mercedes (409.214) zu verzeichnen hatte. Bis zum Jahr 2008 war die Anzahl der Neuzulassungen von Opel-Fahrzeugen auf 258.274 zusammengeschrumpft. In Marktanteilen ausgedrückt ist der Anteil von Opel von 12,2 Prozent auf 8,4 Prozent gefallen, d.h. Opel hat etwa ein Drittel seines Marktanteils verloren. In 2008 wurden also 37 Prozent weniger Opel-Fahrzeuge zugelassen als im Jahr 2000. Bei der GM-Tochter Saab war es sogar ein Rückgang um fast 50 Prozent von 7.489 Neuzulassungen im Jahr 2000 auf 3.797 im Jahr 2008.¹¹ Eine ähnlich drastische Entwicklung wie Opel hat kein anderer größerer Automobilhersteller mitgemacht. Dies deutet darauf hin, dass Managementfehler für die schlechte Lage des Unternehmens verantwortlich sind, für welche nicht der Steuerzahler haften sollte.

F. Wirtschaftsfonds Deutschland

Das prinzipielle Problem einer ungünstigen Haftungsübernahme durch den Staat liegt auch dem Wirtschaftsfonds Deutschland inne. Der Wirtschaftsfonds Deutschland hat einen Umfang von 115 Mrd. Euro. Er setzt sich zusammen aus dem KfW-Sonderprogramm, aus dem Kredite über insgesamt 40 Mrd. Euro vergeben werden können, und dem Bürgschaftsprogramm, das einen Umfang von 75 Mrd. Euro hat. Das KfW-Sonderprogramm steht seit dem 1. Dezember 2008 für kleine und mittlere Unternehmen und seit dem 6. März 2009 auch für große Unternehmen bereit. Das Bürgschaftsprogramm wurde am 6. März 2009 ins Leben gerufen. Die Maßnahmen sind befristet bis Ende 2010. Das Geld soll Firmen zugutekommen, die im Grundsatz wirtschaftlich gesund sind, aber durch die Finanzkrise in Probleme geraten sind. Durch Missmanagement marode gewordene Unternehmen sollen hingegen nicht gestützt werden.

Bis Ende April 2010 wurden 13.797 Anträge mit einem Volumen von insgesamt 12,34 Milliarden Euro bewilligt. 58 Prozent der bewilligten Anträge sind KfW-Kredite, 42 Prozent des bewilligten Volumens entfällt auf die Bürgschaftsprogramme. Die Zusagen im KfW-Sonderprogramm beliefen sich bis Ende April 2010 insgesamt auf ein Kreditvolumen von rund 7,171 Milliarden Euro. 51 Prozent der bewilligten Mittel des KfW-Sonderprogramms

¹¹ Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt, Fahrzeugzulassungen 2008, 2009, S. 3-4.

gingen hierbei an große, 49 Prozent an mittelständische Unternehmen. Die KfW hat bis Ende April 2010 knapp 94 Prozent der Anträge im Rahmen des Wirtschaftsfonds Deutschland bearbeitet. In 72 Prozent der Fälle erhielten die Unternehmen eine Zusage, 13 Prozent der Anträge wurden zurück gezogen und 15 Prozent der Anträge hat die KfW abgelehnt.

An Bürgschaften sind im Rahmen des Wirtschaftsfonds Deutschland bis Ende April 2010 insgesamt 5,2 Milliarden Euro vergeben worden. Im Bürgschaftsprogramm kommt mehr als die Hälfte des bewilligten Volumens mittelständischen Unternehmen zugute. Bis Ende April 2010 wurden rund 91 Prozent der Anträge bearbeitet. In 73,8 Prozent der Fälle erhielten die Unternehmen eine Zusage, 18 Prozent der Anträge wurden zurückgezogen und 8,2 Prozent der Anträge wurden abgelehnt.¹²

Kredite von über 150 Mio. Euro, Bürgschaften des Bundes von über 300 Mio. Euro sowie Fälle von grundsätzlicher Bedeutung werden nicht direkt von der KfW bzw. vom Bürgschaftsausschuss entschieden, sondern dem sog. Lenkungsrat vorgelegt. Die Empfehlungen des Lenkungsrates richten sich an die Bundesregierung. Die Entscheidung erfolgt dann im Lenkungsausschuss Unternehmensfinanzierung, der sich aus den Vertretern des Bundeswirtschaftsministerium (Vorsitz), des Bundesfinanzministeriums, des Bundesjustizministeriums sowie des Bundeskanzleramtes zusammensetzt.

Bei den sog. Sonderfällen ist nach § 1 Abs. 3 der Satzung des Lenkungsrats zu prüfen,

- (1) ob „absehbar ist, dass das betroffene Unternehmen nach einer Beruhigung der wirtschaftlichen Krise ohne staatliche Hilfe auskommt, die beantragte Finanzierung damit nur vorübergehender Natur ist sowie keine dauerhaften und gravierenden Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten sind. Die Branche, in der das Unternehmen tätig ist, ist von unvorhersehbaren massiven Einbrüchen bei Umsätzen, Stückpreisen bzw. von Auftragsrückgängen betroffen, die Resultat der Wirtschafts- und Finanzkrise sind.“
- (2) ob „alle anderen Möglichkeiten der Finanzierung, insbesondere über Banken, aber auch über Eigenkapitalaufstockung ausgeschöpft sind.“
- (3) ob „eine besondere volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit vorliegt (Bedeutung in der Wertschöpfungskette, beschäftigungspolitische innovationspolitische oder regionalpolitische Bedeutung)“.

Am 20. Mai 2009 sind dann erstmalig im Lenkungsausschuss des Wirtschaftsfonds Deutschland Entscheidungen über staatliche Bürgschaften und staatliche Großkredite gefallen. Heidelberger Druck und die bis dahin weniger bekannte Wadan Werft in Warnemünde und Wismar erhielten eine Bürgschaft bzw. einen Kredit der KfW. Ein Antrag des Automobilzulieferers Aksys auf Staatshilfen hingegen wurde abgelehnt.

Zwar war es zunächst einmal beruhigend, dass – wie der Fall Aksys zeigt – nicht jeder Antrag einfach abgenickt wurde, dennoch ist der aus wahltaktischen Gründen „Deutschlandfonds“ genannte Fonds ein weiterer, nicht gerade kleiner Schritt zur Aushöhlung marktwirtschaftlicher Prinzipien. Es ist weder sozial noch mit Prinzipien der Marktwirtschaft vereinbar, einzelnen Unternehmen Steuergelder zukommen zu lassen, weil offensichtlich kein Investor auf der

¹² Vgl. BMWi, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/Konjunkturpakete-1-und-2/wirtschaftsfonds-deutschland,did=314668.html> (17. Juni 2010).

Welt bereit ist, diesen Unternehmen mehr von seinem eigenen Geld anzuvertrauen. Der Steuerzahler schultert hier Risiken, die private Anleger nicht eingehen wollen.

Beunruhigend ist zudem, dass die Empfehlungen des Expertengremiums Lenkungsrat, der auch die Wettbewerbsauswirkungen solcher Beihilfen prüfen soll, unter Verschluss bleiben. Wie eine Entscheidung darüber zustande kommt, wer Steuergelder bekommt und wer nicht, bleibt völlig intransparent. Hinzu kommt, dass auch außerhalb des Deutschlandfonds staatliche Rettungsbeihilfen gewährt werden wie der Fall Quelle gezeigt hat. Diese Maßnahmen entziehen sich der Kontrolle des Lenkungsrates völlig.

Das Kernproblem des Fonds und der selektiven Unterstützung einzelner Unternehmen liegt darin, dass marktwirtschaftliche Prinzipien unterminiert werden. Die Marktwirtschaft fußt darauf, dass Unternehmen Chancen nutzen und für Risiko – wenn denn alles gut läuft – auch belohnt werden. Aber die Kehrseite diese Medaille ist auch, dass private Anleger auch die Konsequenzen tragen, wenn ihr Unternehmen am Markt vorbei produziert, oder sie Risiken falsch einschätzen. Sich in guten Zeiten die Gewinne einzustecken, in schlechten Zeiten aber die Verluste auf den Steuerzahler, also die Allgemeinheit, abzuwälzen, steht in fundamentalem Widerspruch zur Marktwirtschaft. Die wichtige Anreiz- und Disziplinierungsfunktion von Markt und Wettbewerb geht so verloren. Mit der selektiven Stützung einzelner Unternehmen besteht die Gefahr, dass der erforderliche Strukturwandel in bestimmten Branchen nur hinausgezögert wird, ohne dass nachhaltig geholfen würde. Im Fall von Heidelberger Druck wäre z.B. auch eine Sanierungsfusion denkbar gewesen, an welcher der schwäbische Konkurrent Manroland im Jahr 2009 Interesse hatte. Auch zur Stützung der Nachfrage trägt der Deutschlandfonds so gut wie nichts bei, insofern ist er wenig geeignet, die Konjunktur wieder in Gang zu bringen. Konjunkturprogramme können prinzipiell sinnvoll sein – die Stützung der Konsum- und Investitionsnachfrage sollte dann aber wettbewerbsneutral sein und nicht in der Stützung einzelner Unternehmen bestehen, die dann nach der Krise womöglich ohnehin vom Markt verschwinden.

G. Industriepolitik durch das EEG

Auch ohne die Finanz- und Wirtschaftskrise sind in einigen Bereichen industriepolitische Fehlentwicklungen zu kritisieren, die auch die aktuelle Koalition aus CDU, CSU und FDP nicht rückgängig machen will. Eine besonders krasse Fehlentwicklung dieser Art stellt die Industriepolitik dar, die unter dem Deckmantel des Umweltschutzes im Rahmen des EEG betrieben wird. Zwar hatte sich Bundesumweltminister Röttgen vorgenommen, Einschnitte bei der Solarförderung durchzusetzen und die garantierten Abnahmepreise für Solarstrom von Dachanlagen um 15 Prozent zu kürzen (und die von Freiflächenanlagen auf Ackerflächen sogar noch stärker), jedoch ist der Kompromiss bereits wieder hinfällig geworden, weil sowohl CSU als auch FDP eine höhere Förderung für Ackerflächen durchsetzen wollen.

Die Idee, erneuerbare Energien zu fördern, um so CO₂-Emissionen zu reduzieren und die Klimaveränderung zu stoppen, hört sich gut an. Wer könnte schon etwas gegen eine solche Maßnahme haben, wenn er nicht die Zukunft unserer Kinder gefährden will? Das bestehende EEG jedoch trägt zum Klimaschutz nichts bei. Es ist absolut unwirksam und bewirkt für die Umwelt im besten Fall gar nichts. Im schlimmsten Fall schadet es der Umwelt sogar. Warum

ist das so? Die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen wird in der EU durch eine Obergrenze an handelbaren CO₂-Emissionsrechten begrenzt. Bei der Stromerzeugung und bestimmten Teilen der Industrie (wie z.B. bei der Stahlproduktion) darf diese festgelegte Obergrenze in Europa insgesamt nicht überschritten werden. Damit ist festgelegt, wie viel CO₂ in der EU in diesen Branchen ausgestoßen wird. Die CO₂-Emissionsrechte sind handelbar, damit CO₂ dort vermieden wird, wo es am einfachsten und damit am kostengünstigsten ist. Jeder Produzent kann sich überlegen, seinen Ausstoß zu reduzieren und die entsprechenden CO₂-Emissionsrechte dann zu verkaufen. Wenn die Kosten für diese Reduktion niedriger sind als der Preis, der beim Verkauf der entsprechenden CO₂-Emissionsrechte erzielt werden kann, so wird er seine CO₂-Emissionen reduzieren, allein aus kaufmännischem Interesse – so die Grundidee des CO₂-Emissionsrechtehandels. Durch das EEG wird nun in Deutschland ein zusätzlicher, starker Anreiz geschaffen, Strom ohne CO₂-Emissionen zu erzeugen. Es werden daher weniger CO₂-Zertifikate benötigt; die frei werdenden Zertifikate werden verkauft, d.h. das Angebot an Zertifikaten steigt und der Preis für CO₂-Zertifikate sinkt. Das hilft beispielsweise der europäischen Stahlindustrie, die nun günstiger an CO₂-Emissionsrechte kommt. Die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen bleibt jedoch absolut unverändert (vgl. dazu auch Sinn 2008).

Die EEG-Förderung kostete im Jahr 2008 nur aus direkt gezahlten Einspeisevergütungen etwa 9 Mrd. Euro. Hinzu kommen zusätzliche Netzausbaukosten, Kosten für zusätzliche Regelleistung insbesondere bei Wind- und Solarenergie sowie teilweise erhebliche negative Preise für Strom aufgrund großer Mengen Windenergieeinspeisung.¹³ Durch Solarstromerzeugung eine Tonne CO₂ zu vermeiden, kostet etwa 600 bis 1000 Euro (vgl. RWI 2009, S. 18). Ohne drastische Kürzungen der Subventionen steuern wir nach Berechnungen des RWI auf Kosten in bis zu dreistelliger Milliardenhöhe zu, ohne dass insgesamt in der EU auch nur eine einzige Tonne CO₂ vermieden würde. Zugleich fehlen diese Mittel für den Klimaschutz an anderen Stellen, an denen sie wirklich etwas bewirken könnten. Alles in allem ist das EEG ein Paradebeispiel für eine verfehlte, sehr teure Industriepolitik, die abzuschaffen – jetzt nachdem zahlreiche Profiteure dieser Politik existieren – sehr schwer sein wird.

H. Forderungen an eine verantwortungsbewusste Industriepolitik

In guten wie in schlechten Zeiten muss die Politik der Versuchung widerstehen, dass der Staat seine Rolle als Unparteiischer zugunsten der Bedienung von Partikularinteressen aufgibt. Die Kernaufgabe des Staates ist es stets, den Ordnungsrahmen für funktionsfähige wettbewerbliche Märkte zu setzen. Wir betonen daher zwei zentrale Forderungen: Der Staat soll sich bei seinen wirtschaftspolitischen Entscheidungen unabhängig von wirtschaftlichen und politischen Wetterlagen an einem klaren Rahmen orientieren, dessen Komponenten wissenschaftlich fundiert sind. Industriepolitische Einzelmaßnahmen können in diesem nur absolute Ausnahmeerscheinungen sein.

¹³ In der Nacht vom 25. auf den 26. Dezember 2009 fielen gleich zwei Rekorde: Von 21 bis 2 Uhr morgens speisten die Windräder fast 100.000.000 kWh ins Netz, so viel wie 20 Atomkraftwerke bei Höchstleistung. Gleichzeitig rutschte der Strompreis an der Leipziger Energiebörse EEX tief ins Minus. 20 Cent pro kWh musste ein Kraftwerksbetreiber am frühen Morgen des 26. Dezember zahlen, wollte er seinen Strom loswerden (vgl. Zeit Online, 30. Dezember 2009).

Sollte sich der Staat dennoch unternehmerisch betätigen, so ist auf die unbedingte Wahrung von Subsidiarität zu achten. Erst wenn alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind, ist ein verantwortungsbewusstes staatliches Handeln, das im Ergebnis zu einer nachhaltigen Lösung führt, als Ultima Ratio zu vertreten. So können Überbrückungslösungen zulässig sein, die allerdings bereits die Konturen des anschließenden marktorientierten Ergebnisses erkennen lassen müssen. Insbesondere ist der Ausstieg aus staatlicher Beteiligung bereits beim Einstieg in dieselbe durch Vorgabe und Einhaltung klarer Zeitfenster zu planen. Die Re-Privatisierung staatlicher Beteiligungen ist hierbei transparent und marktwirtschaftlich zu gestalten. Hierzu sind die Auswirkungen der gewählten Form des Ausstiegs auf den Wettbewerb in den betroffenen Märkten vorher zu analysieren.

Eine staatliche Beteiligung lässt sich in jedem Fall nur für den Einzelfall rechtfertigen. Bei der Prüfung müssen die Wirkungen des staatlichen Eingriffs auf den Markt- und Wettbewerbsprozess im Vordergrund stehen. Jede mögliche Lösung ist hierbei strikt nach ökonomischen Kriterien zu beurteilen. Unterschiede in den „politischen Kosten“ alternativer Maßnahmen sind ebenso wie „historische“ Rechtfertigungsgründe für Staatsbeteiligungen oder ein lediglich behauptetes öffentliches Interesse an einer ansonsten fragwürdigen staatlichen Beteiligung nicht zur Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs geeignet.

Grundsätzlich sollte der Staat den eingeschlagenen Weg der Privatisierung staatlicher Beteiligungen konsequent fortführen. Die Privatisierung ist auf Bundes- und Landesebene und inzwischen besonders auch auf kommunaler Ebene weiter zu forcieren. Hierbei gilt im Grundsatz: Je marktnäher ein Unternehmen mit staatlicher Beteiligung bereits heute ist, desto dringender und rascher ist der Rückzug des Staates umzusetzen. Jede Privatisierungsmaßnahme sollte ordnungspolitisch ausgerichtet sein. Beispielsweise ist darauf zu achten, dass die Rolle des Staates als Ordnungsgeber einerseits, und die Rolle des Staates als Eigentümer von Beteiligungen andererseits klar voneinander getrennt werden, wenn sich der Staat nur teilweise aus seiner Beteiligung an Wirtschaftsunternehmen zurückzieht. Es ist Wert darauf zu legen, dass die Eigentümerinteressen des Staates keinesfalls gesetzgeberische Entscheidungen begünstigen, die Wettbewerbsverzerrungen zulasten vollständig privater Marktteilnehmer zur Folge haben.

Scheinprivatisierungen, die lediglich ein staatliches Monopol in ein privates Monopol überführen, sind aus ordnungspolitischer Sicht nicht zielführend. Daher ist bei der Privatisierung marktmächtiger staatlicher Unternehmen auf eine flankierende Marktöffnung Wert zu legen, damit Wettbewerbskräfte wirken können. In Sektoren, in denen dies aufgrund technologischer Bedingungen unmöglich ist (beispielsweise in den Netzindustrien Strom, Gas, Telekommunikation und Bahn), ist die Privatisierung durch eine wirksame Regulierung zu ergänzen.

Um die Akzeptanz in der Bevölkerung für eine Re-Privatisierung zu steigern, wäre auch möglich, Anteile wie Coupons direkt an die Bevölkerung auszugeben. Zu achten ist in diesem Fall jedoch darauf, dass starke Mehrheitseigentümer ein strategisches Interesse an der Führung der Unternehmen haben und ein effizientes Monitoring sicherstellen (um die negativen Erfahrungen der Coupon-Privatisierung in der damaligen Tschechoslowakei und anderen Transformationsstaaten zu vermeiden). Die direkte Beteiligung der Bevölkerung könnte jedoch das Interesse der Bevölkerung an Privatisierungen erhöhen und die Skepsis eindämmen.

Literatur

- Beck, Thorsten, Coyle, Diane, Dewatripont, Mathias, Freixas, Xavier und Seabright, Paul (2010), *Bailing out the banks – reconciling stability and competition*, CEPR.
- Coase, Ronald (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Demsetz, Harold (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics* 12 (1), 1-22.
- Haucap, Justus und Schwalbe, Ulrich (2010), Ökonomische Aspekte der Beihilfekontrolle, in: Hirsch, Günter, Montag, Frank und Säcker, Franz Jürgen (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht* Band 3, München.
- Hayek, Friedrich August von (1945), The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review* 35 (4), 519-530.
- Hayek, Friedrich August von (1968), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge N.F. 56, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Hild, Reinhard (2009), Staat jagt deutschen PKW-Markt kurzfristig auf Rekordniveau, *ifo-Schnelldienst* 11, 49-52.
- Hoppmann, Erich (1988), Meinungswettbewerb als Entdeckungsverfahren: Positive Rundfunkordnung im Kommunikationsprozess freier Meinungsbildung, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), *Offene Rundfunkordnung*, Gütersloh, 163-198.
- Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg, IFEU Heidelberg (2009), *Abwrackprämie und Umwelt – eine erste Bilanz*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Heidelberg.
- König, Johann G. (2009), *Die Autokrise*, Springe.
- Monopolkommission (2008), *Weniger Staat, mehr Wettbewerb*, Siebzehntes Hauptgutachten, Baden-Baden.
- Paul, Stephan und Uhde, André (2010), Einheitlicher europäischer Bankenmarkt? Einschätzung der Wettbewerbssituation vor und nach der Finanzkrise, *Wirtschaftsdienst Sonderheft: Europäischer Wettbewerb und der Binnenmarkt in Deutschland*, 26-34.
- RWI (2009), Die ökonomischen Wirkungen der Förderung Erneuerbarer Energien: Erfahrungen aus Deutschland – Endbericht, Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), *Jahresgutachten 2009/2010: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*.
- Sinn, Hans-Werner (2008), *Das grüne Paradoxon*, Berlin.
- Thum, Marcel und Hau, Harald (2009), Subprime Crisis and Board (In-)Competence: Private vs. Public Banks in Germany, *Economic Policy* 60, 701–752.
- Uhde, André und Heimeshoff, Ulrich (2009), Consolidation in Banking and Financial Stability in Europe: Empirical Evidence, *Journal of Banking and Finance* 33, 1299-1311.

Williamson, Oliver E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York.

Zimmer, Daniel und Blaschczok, Martin (2010), Die Banken-Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission: Wettbewerbsschutz oder Marktdesign? *Wirtschaft und Wettbewerb* 60 (2), 142-157.

BISHER ERSCHIENEN

- 03 Haucap, Justus und Coenen, Michael, Industriepolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise, September 2010.
- 02 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Uhde, Andre, Zur Neuregulierung des Bankensektors nach der Finanzkrise: Bewertung der Reformvorhaben der EU aus ordnungspolitischer Sicht, September 2010.
- 01 Haucap, Justus und Coenen, Michael, Regulierung und Deregulierung in Telekommunikationsmärkten: Theorie und Praxis, September 2010.

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Düsseldorfer Institut für
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1_ 40225 Düsseldorf
www.dice.uni-duesseldorf.de