

Wochenbericht

Neue Rentenformel – mehr Gerechtigkeit und weniger Altersarmut

Seite **82**

Die Rentenreform wird bis 2030 zu deutlich niedrigeren Renten führen. Geringverdienern droht damit Altersarmut. Eine Rentenreform könnte dies verhindern – sie soll die niedrigere Lebenserwartung von Geringverdienern berücksichtigen.

von Friedrich Breyer und Stefan Hupfeld

„Längere Rentenbezugsdauer der Hochverdiener berücksichtigen“

Seite **83**

Acht Fragen an Friedrich Breyer

Nordische Bankenkrisen der 90er Jahre: Gemischte Erfahrungen mit „Bad Banks“

Seite **87**

Mit „Bad Banks“ aus der Bankenkrise? Die Finnen und Schweden haben es bei der Bewältigung ihrer Krise Anfang der 90er Jahre offenbar erfolgreich vorgemacht. Doch das skandinavische Erfolgsmodell ist nur bedingt übertragbar.

von Rolf Ketzler und Dorothea Schäfer

Die Autoparty ist fürs Erste vorbei – nun soll es der Steuerzahler richten

Seite **100**

Kommentar von Alexander Kritikos

Neue Rentenformel – mehr Gerechtigkeit und weniger Altersarmut

Friedrich Breyer
Friedrich.Breyer@
uni-konstanz.de
Forschungsprofessor im
DIW Berlin

Stefan Hupfeld

Die gesetzliche Rentenversicherung ist nach dem Prinzip der Teilhabe-Äquivalenz aufgebaut. Dies soll bewirken, dass die Rentenansprüche in einer bestimmten Relation zu den gezahlten Beiträgen stehen, also vorrangig keine Umverteilung stattfindet. In Wahrheit gibt es jedoch eine massive Umverteilung zu Gunsten der Bezieher höherer Erwerbseinkommen, die aufgrund ihrer statistisch höheren Lebenserwartung eine längere Renten-Bezugsdauer aufweisen. Wird die Lebenserwartung in der Rentenformel berücksichtigt, führt dies nicht nur zu einer höheren Verteilungsneutralität, sondern auch zu deutlich weniger Altersarmut unter langjährigen Beitragszahlern.

Rüttgers-Vorstoß gegen Altersarmut

Mit den jüngsten Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) in Deutschland wurde festgelegt, dass das Rentenniveau, sprich das Verhältnis der Altersrenten zu den durchschnittlichen Arbeitseinkommen, in den nächsten Jahrzehnten deutlich abgesenkt wird. Ziel ist es, die Beitragssätze künftig nur geringfügig steigen zu lassen. Ähnliche Reformen wurden bereits in Ländern mit anderen Rentensystemen wie etwa Schweden beschlossen. Die Absenkung des Rentenniveaus kann jedoch gerade im deutschen System, in dem sich die Rentenhöhe proportional zum früheren Arbeitseinkommen verhält, bei Arbeitnehmern mit niedrigem Einkommen verstärkt zu Altersarmut führen. Bei nicht ausreichender betrieblicher oder privater Vorsorge kann diese nur durch die Grundsicherung im Alter aufgefangen werden. Für den betroffenen Personenkreis erhalten die Rentenbeiträge folglich einen reinen Steuercharakter. Zudem nimmt die Attraktivität privater Altersvorsorge ab, da diese auf die Grundsicherung angerechnet wird.¹

Um diesem Missstand abzuhelpfen, hat der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Jürgen Rüttgers (CDU), gefordert, langjährigen Beitragszahlern eine Rente deutlich oberhalb der Grundsicherung zu garantieren. Dieser Vorschlag wurde von der Großen Koalition aufgenommen und die Einführung eines steuerfinanzierten Rentenzuschlags in Aussicht gestellt. Eine Änderung der bestehenden Rentenformel wurde hingegen abgelehnt. So bestehe eine ihrer Stärken gerade darin,

¹ Gegenwärtig ist der Anteil der Rentnerhaushalte, die sowohl einkommens- als auch vermögensarm sind, im Vergleich zu den Nicht-Rentnerhaushalten noch gering. Aufgrund der zunehmenden Lücken im Erwerbsverlauf von Erwerbstätigen – insbesondere in Ostdeutschland – wird aber das Risiko für Altersarmut zunehmen, vergleiche Frick, J. R., Grabka, M. M.: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 4/2009.

Acht Fragen an Friedrich Breyer

„Längere Rentenbezugsdauer der Hochverdiener berücksichtigen“

Herr Prof. Breyer, werden die Renten gerecht verteilt?

Nein, denn die sehr unterschiedliche Lebenserwartung und damit die sehr unterschiedliche Bezugsdauer der Renten wird in der jetzigen Rentenformel nicht berücksichtigt.

Ist das Verhältnis von Rentenzahlungen und geleisteten Beiträgen nicht immer gleich?

Nein, das ist nicht gleich, denn die erwartete Bezugsdauer ist bei einem Niedrigverdiener deutlich geringer als bei einem Hochverdiener. Das müsste man eigentlich berücksichtigen und die monatliche Rente bei den Niedrigverdienern etwas höher setzen.

Warum ist die Bezugsdauer bei Hochverdienenden länger?

Für die Tatsache, dass Besserverdienende eine höhere Lebenserwartung haben, gibt es verschiedene Erklärungen: Zum Beispiel ist das Gesundheitsverhalten unterschiedlich. Es gibt viel weniger Raucher unter den Besserverdienenden. Aber auch andere Faktoren, zum Beispiel bessere Wohnverhältnisse und eine höhere Bildung, die einen dazu befähigt, mit Gesundheitsleistungen besser umzugehen, tragen dazu bei.

Sie schlagen eine neue Rentenformel vor. Was ist daran anders?

Diese Rentenformel berücksichtigt die bei einer gegebenen Einkommensgruppe erwartete Bezugsdauer der Rente und setzt daher die insgesamt erwarteten Rentenansprüche in ein festes Verhältnis zu den Beitragszahlungen. So wird ein festes Aufkommen aus Beiträgen plus Bundeszuschuss anders aufgeteilt. Das heißt, monatlich bekommen die einen mehr, die anderen weniger. Die jetzige Rentenformel verteilt Geld um, und zwar zugunsten der Höherverdienenden.

Besteht die Gefahr der wachsenden Altersarmut weiterhin?

Die Altersarmut ist nach allem, was wir vorausberechnen können, insgesamt relativ gering. Aber sie wird etwas steigen, denn das Renten-

niveau wird in der Zukunft abgesenkt. Wenn man jedoch eine Umverteilung vornimmt, von der alle Niedrigverdiener profitieren, wird die Altersarmut noch einmal erheblich reduziert. Wir haben ausgerechnet, dass sie um etwa drei Viertel reduziert wird, also um 75 Prozent kleiner sein wird als ohne diese Rentenreform.

Die große Koalition hat die Einführung eines steuerfinanzierten Rentenzuschlags in Aussicht gestellt, um langjährigen Beitragszahlern eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu garantieren. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag?

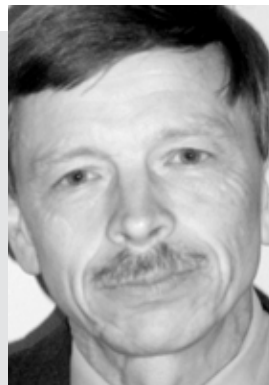
Diesen Vorschlag beurteile ich negativ. Zusätzlich zu den gesetzlich fixierten Rentenbeiträgen müsste diese Art der Grundsicherung noch über höhere Steuerzahlungen finanziert werden. Insgesamt wird das für die nachfolgenden Generationen teurer. Die von uns vorgeschlagene neue Rentenformel würde die nachfolgenden Generationen entlasten.

Wie sollte die Politik reagieren? Ist jetzt schnelles Handeln erforderlich?

Ja, schnelles Handeln ist erforderlich, weil eine solche neue Rentenformel die Umverteilung stark ändert. Eine solche Reform kann deshalb nicht von heute auf morgen inkrafttreten. Man müsste sie zunächst mit einem kleineren Prozentsatz in die Rentenformel einbauen und im Laufe der Zeit immer stärker von der alten zur neuen Rentenformel übergehen. Wenn man in 30 oder 40 Jahren bei der neuen Rentenformel sein will, muss man bald mit der graduellen Einführung der neuen Rentenformel beginnen.

Was passiert, wenn das nicht geschieht?

Wenn das nicht passiert, müssen wir länger mit einer ungerechten Rentenformel leben und mit einer zunehmenden Altersarmut in den nächsten 25 bis 30 Jahren rechnen, gegen die wir dann nichts mehr mit ausreichender Vorlaufzeit unternehmen könnten.



Prof. Dr. Friedrich Breyer
Universität Konstanz
Forschungsprofessor
am DIW Berlin

Die jetzige
Rentenformel
» verteilt Beiträge «
zugunsten der
Höherverdienenden.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Inter-
view zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Kasten

Neue Rentenformel

Sie lautet:

$$R_i(P_i) = V_i \cdot P_i \cdot T \cdot \frac{10,16}{5,17 + 4,05 \cdot P_i}$$

Darin bezeichnet R_i die (monatliche Rentenhöhe), P_i die vom Versicherten i erworbenen Entgeltpunkte pro Jahr, T seine Versicherungsdauer und V_i die volkswirtschaftliche Komponente der Rentenhöhe im Jahr t . Die gegenwärtig gültige Rentenformel umfasst nur die ersten drei Terme auf der rechten Seite der Gleichung. Neu ist der vom DIW Berlin vorgeschlagene Korrekturfaktor, der Bruch auf der rechten Seite. Darin drückt der Zähler die

durchschnittliche Lebenserwartung eines männlichen 65-jährigen Rentenversicherten aus und der Nenner den gefundenen Zusammenhang zwischen der erwarteten Bezugsdauer und der Zahl an Entgeltpunkten pro Jahr. Während ein (fiktiver) Rentner mit null Entgeltpunkten pro Jahr mit 65 Jahren nur noch 5,17 Jahre erwarten kann, sind es für jeden Entgeltpunkt pro Jahr mehr zusätzliche 4,05 Jahre.¹

1 Da die Datenanalyse ausschließlich männliche Versicherte umfasst, kann sich auch die Rentenformel nur auf Männer beziehen.

dass jeder Euro Beitragszahlung gleich viel wert sei. Dies solle keinesfalls aufgegeben werden.²

Für die nachfolgenden Generationen von Steuerzahlern dürfte eine derart finanzierte Lösung allerdings noch teurer werden als die Umsetzung des Rüttgers-Vorschlags *innerhalb* des Systems der GRV, da diese nun die normalen Rentenversicherungsbeiträge und zusätzlich die Steuermittel für die Garantierente aufbringen müssen.

Teilhabe-Äquivalenz in der Rentenversicherung?

An dieser Stelle muss man jedoch fragen: Ist es überhaupt wahr, dass in der GRV jeder als Beitrag entrichtete Euro (im Erwartungswert) gleich viel wert ist? Der ursprünglichen Idee der „Teilhabe-Äquivalenz“ zufolge verhalten sich die Rentenansprüche zweier Rentner, die im selben Jahr geboren sind und gleichzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden, genau proportional zu den von ihnen insgesamt gezahlten Beiträgen. Bezog einer immer das doppelte Einkommen des anderen (und zahlte daher die doppelten Beiträge), so ist seine monatliche Rente doppelt so hoch wie die des anderen. Hierdurch soll eine systematische Einkommensumverteilung in der Rentenversicherung vermieden werden.³

Der Mangel dieses Konzepts besteht allerdings darin, dass allein die *monatlichen* Rentenansprü-

che in einer festen Relation zu den insgesamt gezahlten Beiträgen stehen. Eine Aussage über die Verteilungsneutralität kann aber erst dann getroffen werden, wenn die *gesamte* (erwartete) Rentenleistung zu den insgesamt gezahlten Beiträgen ins Verhältnis gesetzt wird.⁴ Die gesamte Rentenleistung hängt allerdings neben der monatlichen Rente auch von der erwarteten Bezugsdauer der Rente ab, die wiederum von der Lebenserwartung der entsprechenden Einkommensgruppe bestimmt wird. In zahlreichen Studien wird nachgewiesen, dass die Lebenserwartung systematisch mit steigendem Einkommen zunimmt.⁵

Eine neue Rentenformel für Deutschland

Wie müsste die Rentenformel angepasst werden, um dieses Faktum zu berücksichtigen und damit Verteilungsneutralität herzustellen? Die Analyse eines großen Datensatzes der GRV über 382 000 männliche Rentner, die zwischen 1994 und 2005 gestorben sind, zeigt, dass ein systematischer positiver Zusammenhang zwischen der Höhe der erworbenen Entgeltpunkte pro Jahr (als Indikator für das Einkommen) und der Lebenserwartung besteht.⁶ Ein zusätzlicher Entgeltpunkt pro Jahr ist dabei mit einer um ca. vier Jahre längeren Lebenserwartung verbunden.⁷

2 So etwa Bundesminister Olaf Scholz in der FAZ vom 24. April 2008: „Zusammenhang zwischen Beiträgen und Rentenhöhe muss bleiben.“ www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Interview/2008/04/2008-04-24-interview-olaf-scholz-faz.html.

3 Hierbei ist anzumerken, dass in der GRV in verschiedener Weise Umverteilung erfolgt. So gibt es eine rentenrelevante Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder auch von Zeiten der Ausbildung. Zudem findet eine Umverteilung im Falle von Erwerbsminderung statt. Diese versicherungsfremden Leistungen werden jedoch durch den steuerfinanzierten Bundeszuschuss finanziert.

4 Vgl. Breyer, F., Hupfeld, S.: On the Fairness of Early Retirement Provisions. Erscheint in: German Economic Review.

5 Vgl. Reil-Held, A.: Einkommen und Sterblichkeit in Deutschland: Leben Reiche länger? Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, 580-00, 2000; Gaudecker, H.-M., Scholz, R. D.: Differential Mortality by Lifetime Earnings in Germany. Demographic Research, 17, 83–108, 2007 für Deutschland. Cutler, D., Deaton, A., Lleras-Muney, A.: The Determinants of Mortality. Journal of Economic Perspectives, 20, 2006, 97–120 für die USA.

6 Vgl. Forschungsdatenzentrum der Rentenversicherung: Scientific-Use-File Demografiedatensatz Rentenwegfall 1993–2005. SUFRWFjXVSTDemo, 2007.

7 Vgl. Breyer, F., Hupfeld, S.: Fairness of Public Pensions and Old-Age Poverty. DIW Berlin Discussion Paper Nr. 817 (corrected version), November 2008.

Auf der Grundlage dieser Daten lässt sich eine Rentenformel berechnen, die – bei Annahme der Stabilität des gefundenen empirischen Zusammenhangs über die Zeit – Verteilungsneutralität zwischen den Einkommensgruppen herstellen würde (Kasten). Nach dieser neuen Rentenformel ist der monatliche Rentenanspruch wie bisher proportional zu den Versicherungsjahren, nimmt aber mit dem jährlich erzielten Einkommen nur degressiv zu. Die resultierende Kurve, die den jährlichen Rentenanspruch mit dem jährlichen Arbeitseinkommen in Beziehung setzt, kann mit den entsprechenden Kurven im schweizerischen und im US-amerikanischen Rentensystem verglichen werden. Dabei stellt sich heraus, dass sie der amerikanischen Kurve recht nahe kommt (Abbildung). Der Hauptunterschied zwischen den Kurven besteht darin, dass die US-amerikanische zwei willkürlich gesetzte Knickpunkte aufweist und ansonsten abschnittsweise linear verläuft, während die von uns vorgeschlagene Kurve durchgehend konkav ist.⁸

Auswirkungen auf die Altersarmut in Deutschland

Die Auswirkungen einer Anwendung der vorgeschlagenen Rentenformel auf die Höhe der Altersarmut unter langjährigen Beitragszahlern lässt sich wiederum mittels Daten der GRV ermitteln. Hierfür wird eine 10-Prozent-Stichprobe aller Rentenzahlungen an männliche Altersrentner im Jahr 2004 verwendet, die mindestens 35 Beitragsjahre aufweisen (also der Zielgruppe des Rüttgers-Vorschlags), insgesamt knapp 40 000 Fälle.

Für diese wird zunächst der Anteil der Fälle, in denen der monatliche Rentenzahlbetrag niedriger war als die Höhe der „Grundsicherung im Alter“ berechnet.⁹ Die Interpretation des resultierenden Anteils als „Armutquote“ birgt allerdings prinzipiell zwei statistische Fehler:¹⁰ Zum einen vernachlässigt man weitere Haushaltsmitglieder wie eine Ehegattin, so dass das Existenzminimum

8 Empirische Studien über die Verteilungswirkungen des US Social Security Systems zeigen, dass dieses annähernd verteilungsneutral ist, beziehungsweise trotz des konkaven Verlaufs in geringem Maße von Arm zu Reich umverteilt. Vgl. Coronado, J. L., Fullerton, D., Glass, T.: The Progressivity of Social Security. NBER Working Paper No. 7520, February 2000; sowie Hurd, M. D., Shoven, J. B.: The Distributional Impact of Social Security. NBER Working Paper, No. 1155, 1986.

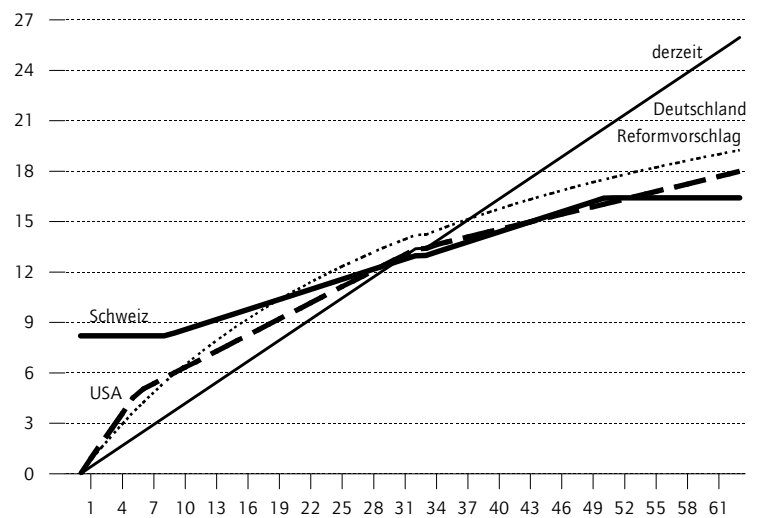
9 Die „Grundsicherung im Alter“ betrug im Jahr 2004 für Alleinstehende 589 Euro.

10 Die hier vorgenommene Definition von „Armut“ weicht grundlegend von der auf der europäischen Ebene allgemein anerkannten Beschreibung von relativer Einkommensarmut ab, da unter anderem keine Haushaltseinkommen als Berechnungsgrundlage verwendet werden und auch keine Bedarfsgewichtung zur Berücksichtigung von Skaleneffekten gemeinsamen Wirtschaftens von mehreren Haushaltsmitgliedern Anwendung findet.

Abbildung

Rentenhöhe in Abhängigkeit vom beitragspflichtigen Einkommen in Deutschland, der Schweiz und den USA

In 1 000 Euro pro Jahr



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

potenziell unterschätzt wird.¹¹ Zum anderen werden zusätzliche Einkommensquellen – sowohl eigene als auch Einkünfte weiterer Haushaltsmitglieder – wie eine weitere Rente sowie Kapital- oder Mieteinnahmen nicht berücksichtigt, wodurch das tatsächliche Einkommen potenziell unterschätzt wird.¹² Diese beiden Fehler verzerren das Resultat in entgegengesetzte Richtungen: Der erste Fehler führt zu einer Unterschätzung, der zweite zu einer Überschätzung der tatsächlichen Armutsquote. Diese Ergebnisse müssen mit Vorsicht interpretiert werden, da keine der fehlenden Informationen vorliegen. Auch wenn die absoluten Zahlen für die Armutsquoten nicht aussagekräftig sind, geben diese einen Hinweis über die Reaktion der Armutsquote auf eine Änderung der Rentenformel.

Es ergibt sich, dass sich durch die vorgeschlagene Rentenformel der Anteil der Bezieher von Renten unterhalb des Grundsicherungsniveaus – der im Jahr 2004 mit 1,2 Prozent noch sehr gering war – um mehr als drei Viertel auf knapp 0,26 Prozent verringert hätte. Unterstellt man, dass das Rentenniveau – wie bis 2030 vorgesehen – um 15 Prozent sinkt, so wäre der Anteil der Rentenbezieher unterhalb der Grundsicherung mit 2,4 Prozent absolut höher. Durch die hier vorgeschlagene Re-

11 Für Paare betrug die Grundsicherung 1 060 Euro, nämlich 180 Prozent der erstgenannten Größe.

12 Die zugrunde liegende Datenbasis stellt die Informationen über weitere Einkommen im Haushalt nicht zur Verfügung.

Tabelle

Rentenzahlbeträge von langjährig versicherten Männern der GRV unterhalb der Grundsicherung 2004

Beitragsjahre	Rentenniveau in Prozent	Prozent unter Grundsicherung		Verringerung in Prozent
		derzeit	Neue Formel	
35	51	1,23	0,26	78,44
35	43	2,41	0,56	76,93

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

form würde dieser Anteil aber ebenso stark auf 0,56 Prozent abnehmen (Tabelle).

Es kann also auf ein weiteres, teures Instrument zur Bekämpfung der Altersarmut – neben der Grundsicherung im Alter – verzichtet werden, wenn mit dem Prinzip der Verteilungsneutralität im deutschen Rentensystem ernst gemacht wird: Bezieht man die Lebenserwartung der verschiedenen Einkommensgruppen in die Berechnung der Rentenansprüche ein und beendet damit die Umverteilung zu Gunsten der Besserverdienenden auf Grund ihrer längeren Rentenbezugszeiten, so lässt sich auch der drohenden Altersarmut unter langjährigen Beitragszahlern wirksam begegnen.¹³

Umsetzungsprobleme und mögliche Kritikpunkte

In der deutschen Rentenversicherung spielt das Prinzip des Vertrauensschutzes zu Recht eine wichtige Rolle. Drastische Änderungen der Rentenformel bedürfen daher eines sehr langen Übergangszeitraums, wie etwa zuletzt bei der Erhöhung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre. Die Einführung der hier propagierten neuen Rentenformel könnte daher lediglich graduell in einem langen Übergangszeitraum vorgenommen werden, innerhalb dessen die Rentenhöhe (je nach Geburtskohorte) zu einem bei null beginnenden und stetig wachsenden Anteil nach der neuen Formel und zum restlichen Anteil nach der bestehenden Formel berechnet wird. Das konkrete Einführungstempo ist natürlich eine politische Entscheidung. Ein rascher Übergang würde aber umso schneller zu einer Reduktion der Armutsquote führen.

Ein möglicher Kritikpunkt an diesem Reformvorschlag könnte sein, dass die Analyse auf männ-

liche Rentner beschränkt ist und keine Aussage darüber getroffen wird, wie sich die Rentenformel für Frauen ändern soll. Würde man die gleiche Analyse für Männer und Frauen gemeinsam durchführen, käme es bei den Frauen wegen ihrer größeren Lebenserwartung zu einer Rentenminderung. Andererseits profitierten Frauen wegen ihres etwas geringeren Durchschnittseinkommens vom konkaven Verlauf der Rentenformel.¹⁴ In Deutschland scheint jedoch ein politischer Konsens zu herrschen, nicht an der Umverteilung zu Gunsten von Frauen aufgrund ihrer längeren Lebenserwartung zu rütteln. Es wäre aber denkbar, eine eigenständige Rentenformel für Frauen auf ähnliche Weise zu berechnen und dabei sicherzustellen, dass das relative Niveau der Renten von Frauen im Vergleich zu Männern nicht verändert wird.

Ferner könnte kritisiert werden, dass die Unterscheidung von Einkommensgruppen hinsichtlich der Lebenserwartung willkürlich sei. Mit gleichem Recht könnten auch andere Unterteilungen vorgenommen werden, beispielsweise nach dem Bildungsabschluss oder dem Wohnsitz.¹⁵ Dem ist zweierlei entgegenzuhalten: Zum einen ist das Einkommen anders als viele andere sozioökonomische Merkmale in den administrativen Daten der Rentenversicherung enthalten. Diese Unterscheidung ist also problemlos durchführbar. Zum anderen gilt gerade die hier thematisierte „umgekehrte“ Umverteilung zwischen den Einkommensgruppen als unerwünscht, während eine implizite Umverteilung zwischen anders definierten Gruppen weniger problematisch erscheint.¹⁶

Zusammenfassend lassen sich mit dem hier unterbreiteten Reformvorschlag für die Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland drei Ziele gleichzeitig erreichen:

1. eine Reduktion des Risikos für Altersarmut unter langjährig Versicherten,
2. die Stärkung des Prinzips der Teilhabe-Äquivalenz in der Rentenversicherung und damit mehr Gerechtigkeit,
3. die Vermeidung einer zusätzlichen Belastung der nachfolgenden Generationen.

¹⁴ So zeigt sich aber, dass vor allem Rentnerinnen mit sehr niedrigen GRV-Renten häufig ein hohes Gesamteinkommen aufweisen, da diese nur wenige Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und dann zum Beispiel verbeamtet wurden oder sich selbständig gemacht haben.

¹⁵ So ist auch der Krankenversicherungsstatus ein weiterer Indikator, der einen eigenständigen Erklärungsbeitrag für die Höhe der Lebenserwartung liefert, vgl. Scholz, R.: Differentielle Mortalität in Deutschland. In: Schmollers Jahrbuch, 126 (3), 2006, 375–386.

¹⁶ Eine Ausnahme könnten die Hinterbliebenenrenten sein, da das Risiko für den Hinterbliebenenschutz sozialstrukturell unterschiedlich verteilt ist.

JEL Classification:
H55, I38

Keywords:
Social security,
Life expectancy,
Poverty,
Redistribution

¹³ Die Stärkung der Teilhabe-Äquivalenz könnte auch auf den Bereich der Beamtenpensionen übertragen werden, da zum einen Pensionäre insgesamt im Durchschnitt zwei Jahre länger als Rentner leben und auch während ihres Erwerbslebens bessergestellte Beamte eine höhere Lebenserwartung aufweisen, vgl. Himmelreicher, R. K., Sewöster, D., Scholz, R., Schulz, A.: Die fernere Lebenserwartung von Rentnern und Pensionären im Vergleich. WSI Mitteilungen 5, 2008, 274–280.

Nordische Banken Krisen der 90er Jahre: Gemischte Erfahrungen mit „Bad Banks“

Zentrale Maßnahmen zur Überwindung der Banken Krisen der 90er Jahre in Schweden und Finnland waren in beiden Ländern der Aufkauf von „schlechten Papieren“ durch Vermögensverwaltungsgesellschaften („Bad Banks“) und die Verstaatlichung von wichtigen Banken. Aus finnischer und schwedischer Sicht sollte dem Krisenmanagement und insbesondere der Sanierung der notleidenden Aktiva in den Bankbilanzen Priorität eingeräumt werden. Dank strikter Abnahmekonditionen und erfolgreicher Verwertungsstrategien gelang es den schwedischen „Bad Banks“ den Steuerzahler von den Kosten der Krise zu entlasten. Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf die Gegenwart ist indes fraglich. Preisfindung und Verwertung sind für verbriefte, mit Hypotheken unterlegte Wertpapiere weitaus schwieriger zu handhaben als für einheimische Immobilien- und Unternehmenskredite. Wichtiger ist es angesichts der weiter schwelenden Bankenkrise, zunächst einmal die Eckpfeiler der neuen Finanzmarktarchitektur festzulegen.

Finnland und Schweden sind sogenannte kleinere Volkswirtschaften und damit definitionsgemäß stark vom Außenhandel abhängig. Analog zu Deutschland existierten in Finnland und Schweden Anfang der 90er Jahre drei Bankentypen nebeneinander: Privatbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Das Angebot der finnischen Banken unterschied sich untereinander kaum im Hinblick auf ihre Finanzdienstleistungen.¹ Aufgrund der hohen Regulierung bis in die 80er Jahre hinein konkurrierten die Banken überwiegend über die Servicequalität und den Aufbau eines dichten Filialnetzes (Abbildung 1). Die Ertragskraft der Banken war deshalb gering. Der schwedische Bankenmarkt war bereits Anfang der 90er Jahre vergleichsweise stark konzentriert. Die sieben größten Banken deckten 90 Prozent des heimischen Kreditmarktes ab und arbeiteten vermeintlich profitabel (Kasten 1).²

Rolf Ketzler
rketzler@diw.de

Dorothea Schäfer
dschaefer@diw.de

Finnland: Ursachen und Symptome der Krise

Makroökonomische Turbulenzen sowie ein schwach ausgeprägtes internes Bankmanagement waren die Ursachen der finnischen Bankenkrise. Dem Ausbruch der Krise in Finnland ging in den 80er Jahren eine lange Phase des konjunkturellen Aufschwungs voraus (Abbil-

¹ Der Bankenmarkt war neben den Sparkassen und Genossenschaftsbanken durch die zwei Geschäftsbanken KOP und SYP sowie die staatliche Postbank geprägt.

² Nordbanken, Gota, SE-banken (SEB), Sparbanken Sverige (SWED-BANK), Första Sparbanken, Föreningsbanken und Handelsbanken (SHB). Im Zuge der Finanzmarktcrise kam es zu einer weiteren Konsolidierung. Übrig bleiben vier Privatbanken: SEB, Svenska Handelsbanken, Nordea und Östgöta Enskilda Bank. Die Trägerschaft der Sparkassen übernahmen neu gegründete Stiftungen. Genossenschafts- und Sparkassensektor verschmolzen schließlich miteinander.

Kasten 1

Auswege aus der Finanzmarktkrise: Das Beispiel Finnlands und Schwedens

Konferenz des DIW Berlin in Zusammenarbeit mit den Botschaften Finnlands und Schwedens

am 16. Dezember 2008

Präsentationen und Podiumsdiskussion

- Harry Helenius, Botschafter von Finnland in Deutschland: *Einführung*
- Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann, Präsident des DIW Berlin: *Regulierer und Rettungsanker: Was wir vom Staat erwarten müssen*
- Dr. Vesa Vihriälä, Unterstaatssekretär in der Kanzlei des Ministerpräsidenten: *Schock, Konfusion, schnelle Antwort – Finnlands Weg aus der Bankenkrise*
- Bo Lundgren, Generaldirektor der Finanzagentur Riksgälden, 1991–1994 Stellvertretender Finanzminister Schwedens: *Eine Nordische Erfolgsge-*

schichte – Die Bewältigung der Finanzmarktkrise in Schweden

- Prof. Dr. Daniel Rösch, Institut für Banken und Finanzierung, Leibniz Universität Hannover: *Risikotransparenz in Finanzmärkten – Lehren und Herausforderungen*
- PD Dr. Dorothea Schäfer, Leiterin der Forschungsgruppe Finanzmärkte und Finanzinstitutionen am DIW Berlin: *Eine Agenda für eine neue Finanzmarktarchitektur – Welche Lehren aus der Finanzmarktkrise zu ziehen sind und wie ein neues globales Regelwerk aussehen könnte*

Podiumsdiskussion mit Klaus Zimmermann, Vesa Vihriälä, Bo Lundgren, Daniel Rösch und Dorothea Schäfer (Moderation: Frank Buchwald, ZDF)

dung 2).³ Dieser Aufschwung wurde unter anderem von einem bilateralen Handelsabkommen mit der Sowjetunion getragen. Begleitet wurde die Boom-Phase von einer Liberalisierung des Finanzsektors, der zu einem starken Anstieg der Kreditvergabe Ende der 80er Jahre führte. Intensiv genutzt wurde auch der erleichterte Zugang zu ausländischen Kapitalmärkten. Eine steigende Verschuldung der privaten Haushalte und des Unternehmenssektors waren die Konsequenz. Die optimistische Wirtschaftsstimmung ließ die Preise von Wertpapieren und Immobilien ansteigen. Diese Entwicklung wurde durch einen starken Wettbewerb um Marktanteile auf dem durch Überkapazitäten gekennzeichneten finnischen Bankenmarkt begünstigt, der zu einer hohen Bereitschaft der Finanzakteure führte, die Nachfrage nach Krediten zu befriedigen und signifikante Risiken zu übernehmen. Mit der starken Kreditexpansion wurde versäumt, das größtenteils überholte interne Risikomanagement der Banken an die neue Geschäftssituation anzupassen. Auch die als locker einzustufenden

bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften blieben unverändert.

Auslöser der Krise war im Jahr 1991 der vollständige Zusammenbruch der Exporte in die Sowjetunion mit dramatischen Folgen für die Vermögenspreise, das Bruttoinlandsprodukt und den Arbeitsmarkt. Steigende Zinsen zur Absicherung des festen Wechselkurses verstärkten die Liquiditäts- und Insolvenzproblematik. Stark rückgängige Unternehmensgewinne, bei einer steigenden Zahl von Unternehmensinsolvenzen sowie sinkende reale Einkommen der privaten Haushalte führten zu einem Anwachsen notleidender Kredite und zu wachsenden Kreditausfällen. Der Ausweis hoher Verluste in den Bankbilanzen war die Folge. Darüber hinaus bedrohte die Liquiditätskrise bei einigen Banken 1990 unmittelbar die Geldversorgung der Wirtschaft.

Die Krisenbewältigung begann zunächst mit einer Sofortmaßnahme der finnischen Zentralbank. Die *Skopbank*, die als „Zentralbank“ der finnischen Sparkassen fungierte, stand infolge ihrer aggressiven Kreditvergabepolitik bereits seit 1989 unter besonderer Aufsicht der Zentralbank. Aufgrund des akuten Mangels an Liquidität übernahm die Zentralbank im Sommer 1991 mit sofortiger Wirkung die *Skopbank* und verhinderte so den Zusammenbruch der Bank. Daran an-

³ Eine ausführliche Darstellung der finnischen Bankenkrise findet sich in Nyberg, P., Vihriälä, V.: *The Finish Banking Crisis and its Handling* (an updated version of developments through 1993). Bank of Finland Discussion Papers 7/1994. Die makroökonomischen Ursachen der nordischen Bankenkrise untersucht Pesola, J.: *The Role of Macroeconomic Shocks in Banking Crises*. Bank of Finland Discussion Papers 6/2001.

schließlich wurde ein allgemeiner Rettungsplan für das Bankensystem entwickelt, der im März 1992 vorgestellt wurde. Dieser bestand aus zwei Kernelementen:

1. Kapitalhilfen: Die Regierung stellte dem Bankensystem vorsorglich insgesamt Finanzmittel in Höhe von 1,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zur Verfügung, um eine potentielle Kreditklemme zu verhindern. Die Kapitalausstattung einer Reihe von Banken drohte unter die Baseler Anforderungen zur Eigenkapitalunterlegung zu fallen.⁴ Die Kapitalhilfen wurden allen Banken zu gleichen Konditionen angeboten. Diese vertrauensbildende Maßnahme sollte zugleich zukünftige diskretionäre Rettungsaktionen überflüssig machen. Dieses Instrument wurde von nahezu allen Banken in Anspruch genommen. Für die Beteiligung an den Banken erhielt der Staat im Gegenzug Zertifikate mit einer niedrigen, aber ansteigenden Rendite, die mit einem leichten Aufschlag gegenüber den Geldmarktsätzen ausgestattet waren. Stimmrechte waren damit nur dann verbunden, wenn die Banken nicht in der Lage waren, die Zahlungsverpflichtungen zu bedienen.
2. Government Guarantee Fund (GGF): Der GGF hatte die Aufgabe, Hilfsmaßnahmen für angeschlagene Banken zu konzipieren, um Bankenzusammenbrüche zu verhindern und damit die Stabilität des Bankensystems zu garantieren. Dafür standen finanzielle Mittel in Höhe von rund vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts zur Verfügung. Für die Förderprogramme des GGF wurden allgemeine Richtlinien erlassen, auf deren Basis die speziellen Hilfsmaßnahmen ausgestaltet wurden. Der GGF erhielt für seine in der Regel direkte finanzielle Beteiligung an den Banken die Mehrheit der Eigentumsrechte. Darüber hinaus wurden in den betroffenen Banken umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt.

Der GGF unterstützte die Restrukturierungsmaßnahmen aktiv. Dazu zählte unter anderem die Fusion verschiedener Banken, die Übernahme von Garantien und Kapitaleinlagen. Ein weiterer Bestandteil der Restrukturierung war die Schaffung einer sogenannten „Bad Bank“. Der Vorschlag zur Gründung einer Auffanggesellschaft, in die alle Banken ihre faulen Wertpapiere auslagern konnten, war umstritten und fand zunächst nicht die erforderliche Zustimmung des Parlaments.⁵ Aus-

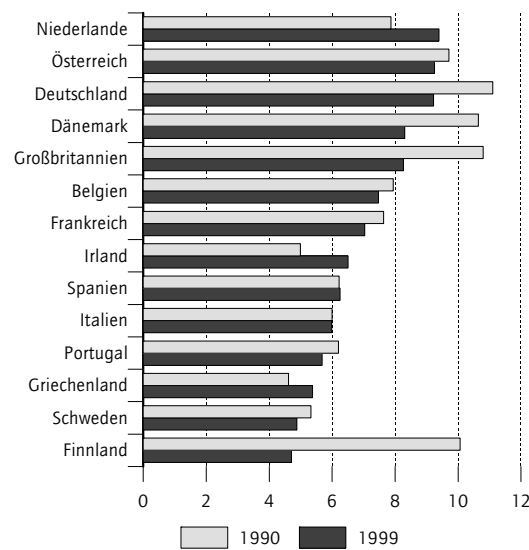
⁴ Vgl. Drees, G., Pazarbasioglu, C.: The Nordic Banking Crises: Pitfalls in Financial Liberalisation? IMF, Occasional Paper 161, 1998.

⁵ Dieser Vorschlag war Teil eines Gesetzesentwurfs zur Nachbesserung des Rettungspaketes im Januar 1993.

Abbildung 1

Relative Bedeutung des Bankensektors in den 90er Jahren in Europa

Bankangestellte je 1 000 Einwohner



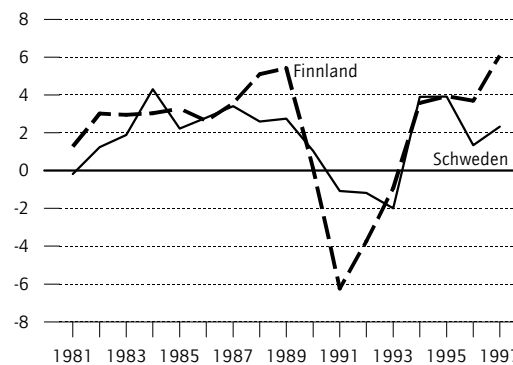
Quelle: Vesa Vihriälä.

DIW Berlin 2009

Abbildung 2

Bruttoinlandsprodukt in Finnland und Schweden

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: WDI 2008.

DIW Berlin 2009

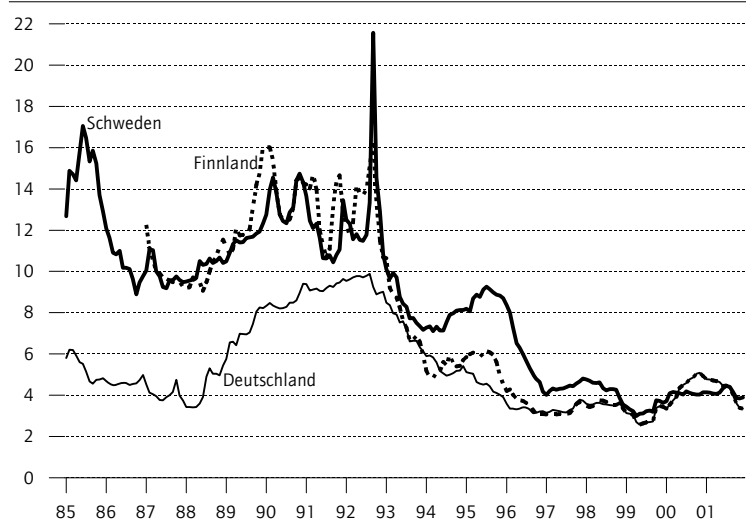
schlaggebend dafür war unter anderem die kritische Frage der Bewertung der „Problem-Assets“ und damit die Gefahr, die Wertpapiere von den Eigentümern zu überhöhten Preisen zu übernehmen. Im weiteren Verlauf der Krise wurde eine „Bad Bank“ für den Restrukturierungsprozess angeschlagener Banken eingerichtet, die sich bereits vollständig im Besitz des Staates befanden.⁶ Die

⁶ 1993 übernahm Arsenal Ltd. die Verwertung fauler Wertpapiere der Savings Bank of Finland. Die STS-Bank wurde nach dem Zusammenschluss mit der KOP-Bank als „Bad Bank“ fortgeführt.

Abbildung 3

Kurzfristige Zinssätze in Finnland und Schweden

In Prozent



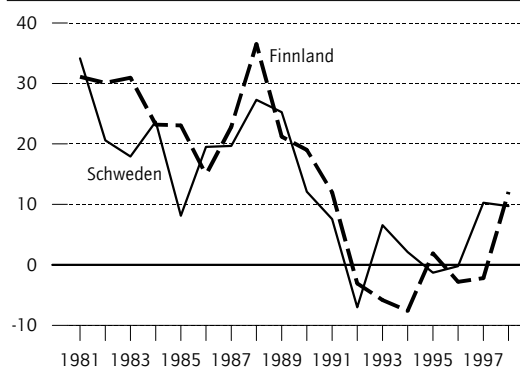
Quelle: Vesa Vihriälä.

DIW Berlin 2009

Abbildung 4

Inländischer Kreditbestand

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: WDI 2008; IFS; Berechnungen des DIW Berlin. DIW Berlin 2009

Risiken dieser Asset Management Gesellschaft wurden vom Staat getragen.

Da die Probleme größer waren als ursprünglich angenommen, war die Regierung gezwungen, weiteres Geld für den GGF zur Verfügung zu stellen. Die klare Aufgabenverteilung zwischen den handelnden Institutionen und die große Unterstützung des politischen Umfelds für die Rettungsmaßnahmen trugen jedoch maßgeblich dazu bei, dass Finnland die Krise unter Kontrolle bekam.⁷ Eine Verbesserung der wirtschaftlichen

⁷ Die Governance des GGF wurde 1993 aufgrund bestehender Interessenskonflikte nochmals reformiert. Vgl. Drees, G., Pazarbasioğlu, C., a. a. O.

Lage der Banken setzte 1994 ein. Voraussetzung für die Krisenbewältigung waren transparente, klar festgelegte Bedingungen für die Inanspruchnahme staatlicher Hilfe, die gleichzeitig so ausgestaltet war, dass Anreize für die staatliche Unterstützung auf ein Mindestmaß beschränkt waren. Die vom GGF übernommenen Bankanteile wurden zügig an inländische sowie ausländische Marktteilnehmer verkauft. Lediglich die nicht veräußerbaren Wertpapiere blieben zur weiteren Verwertung durch die „Bad Bank“ im Besitz des Staates.

Die Unterstützung des GGF konzentrierte sich in erster Linie auf den Sparkassensektor, der größtenteils den Kreditboom in den 80er Jahren getragen hatte und infolgedessen nun der schwächste Teil des Systems war. Die Restrukturierung führte zu einem Schrumpfen des Bankensektors. Die Bankenaufsicht wurde mit der Gründung der Financial Supervision Authority 1993 nachhaltig gestärkt.

In Folge der Krise sanken die Kreditbestände deutlich. Diese Entwicklung war dennoch kein Ausdruck einer Kreditklemme, sondern spiegelte vielmehr die schwierige wirtschaftliche Situation in Finnland wider, die einen Rückgang der Kreditnachfrage – hervorgerufen auch durch mangelnde Sicherheiten – mit sich brachte.

Schweden: Ursachen und Symptome der Krise

Die gesamtwirtschaftliche Leistung Schwedens wuchs im Gefolge einer umfassenden Deregulierung ab Mitte der 80er Jahre mit einer Rate zwischen zwei und vier Prozent. Angesichts eines im internationalen Vergleich hohen Zinsniveaus (Abbildung 3) kam es zu verstärkten Kapitalzuflüssen. Das Verhältnis von Kreditaufnahmen zum Bruttoinlandsprodukt betrug Anfang der 90er Jahre etwa 30 Prozent. Begleitet wurde die Entwicklung durch ein anhaltend hohes inländisches Kreditwachstum (Abbildung 4) – in der Spitze lag die jährliche Wachstumsrate zwischen 25 und 30 Prozent – und eine niedrige Sparquote der privaten Haushalte. Letztere erreichte Ende der 80er Jahre negative Werte.⁸ Teilweise waren die Kredite in ausländischer Währung denominiert.

Das anhaltende Kreditwachstum befeuerte einen starken Immobilien- und Aktienboom (Abbildung 5). Immobilienkredite spielten in den Ge-

⁸ IMF: Japan's Economic Crisis and Policyoptions. 1998, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo1098/pdf/1098ch4.pdf.

schäftsmodellen der schwedischen Banken eine zentrale Rolle. Die Kreditvergabe wurde durch Häuser und Grundstücke abgesichert.

Anfang der 90er Jahre schwächte sich das Wirtschaftswachstum in den skandinavischen Ländern ab. Die Blasen an den Aktien- und Immobilienmärkten platzten. Die Marktkapitalisierung ging in beiden Ländern zurück (Abbildung 6).

Das aufgebaute außenwirtschaftliche Defizit gepaart mit einer bedrohlichen Staatsverschuldung beförderte einen vermehrten Abfluss von Auslandskapital. Spekulationen setzten die Krone unter einen immer wiederkehrenden Abwertungsdruck, auf den mit einer Erhöhung der Zinsen reagiert wurde.⁹ Im Zuge dieser Entwicklungen wuchs die Verschuldung der Privathaushalte und das Eigenkapital der Banken erodierte aufgrund zunehmender Zahlungsausfälle. Von 1990 bis 1992 stiegen die Ausfälle von etwas über einem Prozent auf knapp acht Prozent des ausstehenden Volumens der schwedischen Banken (Abbildung 7). Vor allem notleidende Immobilienkredite machten den Banken zu schaffen. Im August 1990 wurde das erste Finanzinstitut insolvent. Es folgte eine Reihe von Ausfällen innerhalb des Bankensektors. Zwischen 1990 und 1993 mussten schwedische Banken Wertberichtigungen in Höhe von zwölf Prozent des Bruttoinlandsprodukts vornehmen.¹⁰ Der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1991 und 1993 trieb die Arbeitslosenquote auf zwölf Prozent.

Das Wachstum des Kreditvolumens kam zum Stillstand und ging 1992 zurück. Das Verhältnis der Kredite von Geschäftsbanken zum Bruttoinlandsprodukt war bis Mitte der 90er Jahre in Schweden und Finnland rückläufig (Abbildung 8). Alle schwedischen Großbanken gerieten in Schwierigkeiten und kämpften mit einer unzureichenden Kapitalbasis.

Eine Kreditklemme ist aus schwedischer Sicht dennoch ausgeblieben. Die Kontraktion war nachfragegetrieben, so die These. Dies wird durch den scharfen Anstieg der Sparquote der privaten Haushalte von weniger als minus vier Prozent des verfügbaren Einkommens im Jahr 1989 auf mehr als sieben Prozent im Jahr 1992 und den Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gestützt.

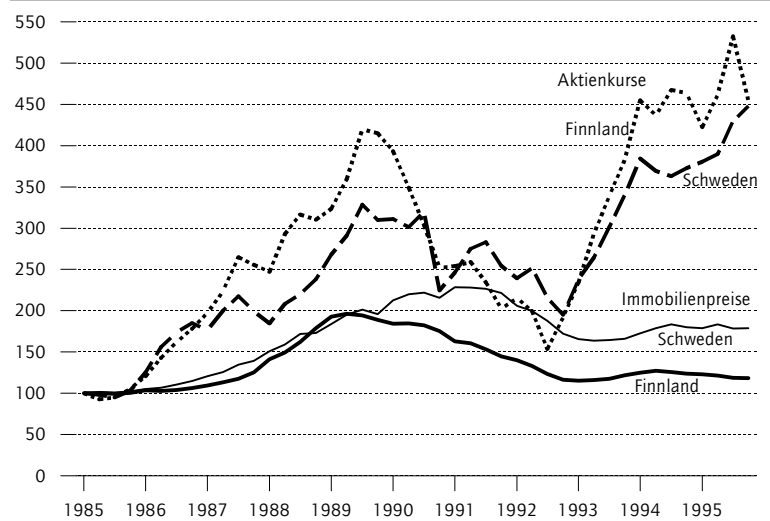
⁹ 1992, bereits mitten in der Krise, wurde die Krone freigegeben und wertete sofort erheblich ab. Auch der Wechselkurs der finnischen Mark wurde 1992 mit ähnlichen Folgen freigegeben.

¹⁰ Backstrom, U.: What Lessons can be Learned from Recent Financial Crises? The Swedish Experience. Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1997, 129–140.

Abbildung 5

Aktien- und Immobilienpreise in Finnland und Schweden

Index 1. Quartal 1985 = 100



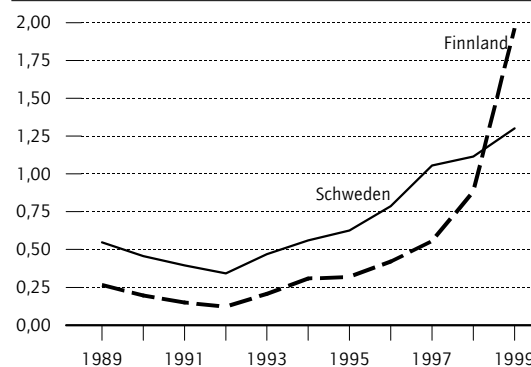
Quelle: Vesa Vihriälä.

DIW Berlin 2009

Abbildung 6

Marktkapitalisierung

In Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Weltbank.

DIW Berlin 2009

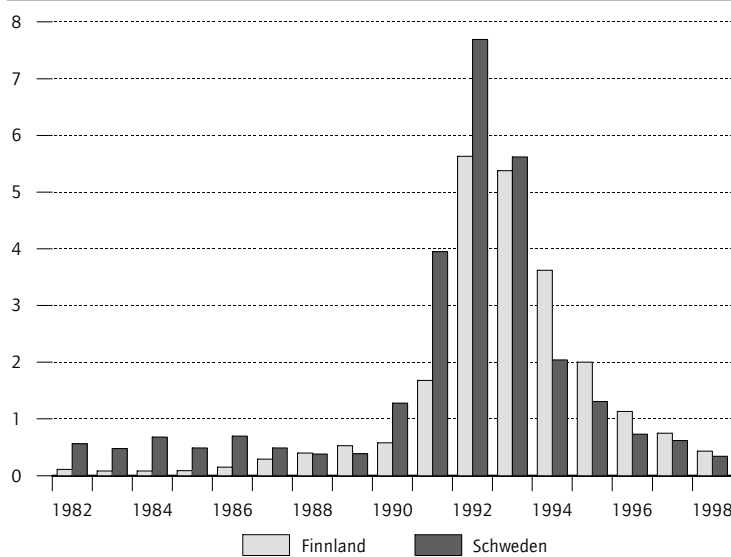
Maßnahmen der Krisenbewältigung

Auf die zunehmende Ausfallgefährdung der heimischen Banken reagierte die schwedische Regierung zunächst mit Verstaatlichungen und schließlich im Herbst 1992 mit einer allgemeinen Garantie für Bankeinlagen. Diese Garantie umfasste private Einlagen inklusive derjenigen, die von ausländischen Instituten und Privatpersonen stammten, Bankkredite untereinander und auch Zentralbankkredite an die Banken. Als zweite grundsätzliche Maßnahme wurde eine neue Agentur (Bank Support Authority) gegründet. Um Interessenskonflikte mit bereits

Abbildung 7

Ausfälle von Krediten in Finnland und Schweden

In Prozent des Bestandes

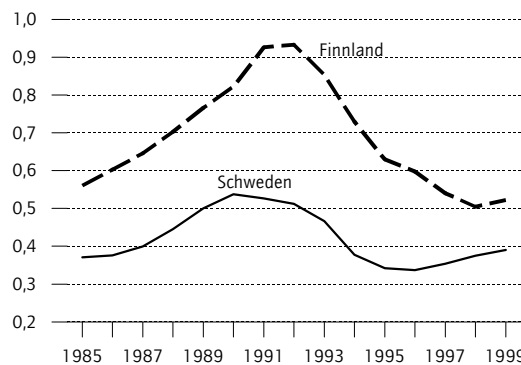


Quelle: Vesa Vihriälä.

DIW Berlin 2009

Abbildung 8

Verhältnis von Krediten zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: Weltbank.

DIW Berlin 2009

bestehenden Institutionen der Bankenaufsicht zu vermeiden, wurde die Agentur der Regierung direkt unterstellt. Die Regierung räumte während der gesamten Zeit des Krisenmanagements der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und der Transparenz der Maßnahmen höchste Priorität ein.

„Bad Banks“ zur Sanierung des Bankensektors

Beim Krisenmanagement machte sich die schwedische Regierung das Prinzip zu eigen,

dass nur starke Banken eigenständig überleben sollten. Die als langfristig nicht überlebensfähig eingestuftem Institute sollten ihre Geschäftstätigkeit entweder einstellen oder unter das Dach von Banken mit hinreichender Solvenz schlüpfen. Dieses Leitmotiv erforderte die Überprüfung der Geschäftsmodelle aller in Not geratener Banken. Da die Aktionäre von Banken, die als langfristig nicht überlebensfähig eingestuft wurden, der vollständigen Entwertung ihrer Anteile entgegensahen, hatten die Eigentümer einen Anreiz, auf staatliche Hilfe nur dann zurückzugreifen, wenn dies unabdingbar geworden war.

Essentiell für die Verfolgung dieser Strategie war die Bewertung der vorhandenen Aktiva der in Schieflage geratenen Banken zu Marktwerten, die Abschreibung der Differenz zwischen ursprünglichem und neuem Wert und die Entfernung der notleidenden Aktiva aus den Büchern der Banken. Überwiegend handelte es sich dabei um Immobilienkredite. Erlaubten die verbliebenen Aktiva den Betrieb eines tragfähigen und nachhaltigen Geschäftsmodells, wurde die Einhaltung der Eigenkapitalrichtlinien durch die „Rumpfbank“ gemäß Basel I garantiert. Die geforderten acht Prozent Eigenkapital kamen entweder durch staatliches Kapital oder durch freiwillige private Kapitalerhöhungen zustande.

Die überwiegende Zahl der Banken benötigte eine solche Rekapitalisierung. Auf öffentliche Gelder griffen jedoch letztlich nur *Nordbanken* und *Gota* zurück und gingen daher in Staatseigentum über. Die übrigen Großbanken zogen es vor, ihr Eigenkapital mit privaten Mitteln aufzustocken und auf privatwirtschaftlicher Ebene Vermögensverwertungsgesellschaften zu gründen.

Für die beiden verstaatlichten Großbanken wurden eigene Vermögensverwertungsgesellschaften, sogenannte „Bad Banks“ gegründet.¹¹ Diese übernahmen die im Krisenumfeld kaum zu verwertenden und daher nur mit extrem hohen Abschlägen verkäuflichen Investments. Die Einstufung als notleidendes Engagement wurde, ebenso wie die Bewertung, externen Experten übergeben. Verkauft wurden die Vermögenswerte, wenn das Marktumfeld hinreichend günstig war.

¹¹ *Securum* war überwiegend für die Sanierung der notleidenden Kredite von *Nordbanken* zuständig, während *Retriwa* aus Anlass der Schieflage der *Gotabank* gegründet wurde. Vgl. Drees, G., Pazarbasioğlu, C., a. a. O.; und Ergungor, O. E.: On the Resolution of Financial Crises: The Swedish Experience. FRB of Cleveland Policy Discussion Paper No. 21, 2007, ssrn.com/abstract=1023685. *Nordbanken* und die 1993 in ihr aufgegangene *Gota* firmieren heute als *Nordea Bank*.

Voraussetzungen für den Erfolg von „Bad Banks“

Für den Erfolg einer „Bad Bank“ sind zwei Faktoren entscheidend:

- Der Preis der von den „Bad Banks“ aufgekauften Vermögenswerte muss marktgerecht sein.
- Spezialisierte Expertise für den Umgang mit ausgefallenen oder sich im Zahlungsverzug befindlichen Aktiva muss in hinreichendem Ausmaß vorhanden sein.

Wegen der Unbeobachtbarkeit des wahren Wertes werden in der Regel Durchschnittspreise für den Ankauf der zweifelhaften Vermögenswerte festgelegt. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass die „Bad Bank“ dann mit einem Zitronenproblem konfrontiert ist.¹² Rationalerweise geben die Banken nur diejenigen Aktiva an den Staat ab, deren Wert unterhalb des Durchschnittspreises liegt. In der Konsequenz zahlt die „Bad Bank“ überhöhte Preise und macht Verluste. Der Steuerzahler wird in dieser Konstellation an den Sanierungskosten des Bankensektors in überproportionalem Ausmaß beteiligt.

In der Regel ist eine Restrukturierung und Sanierung der übernommenen Kredite beziehungsweise Vermögenswerte notwendig. Dazu gehören Verhandlungen mit den Schuldnern, Umschuldungen und gegebenenfalls adäquate Schuldennachlässe um den endgültigen Ausfall zu vermeiden.¹³ Unabdingbar für die Sanierung ist dabei ein klar identifizierbarer Verhandlungspartner. Auch das Schnüren von attraktiven Paketen für potentielle Käufer, die oft monetäre Beigaben des Staates enthalten, gehört zum Instrumentarium einer „Bad Bank“. Hat der Staat keinen ausreichenden Zugang zu spezialisiertem Wissen über die Sanierung und Verwertung von Krediten und Wertpapieren, kann es trotz eines möglicherweise marktgerechten Ankaufspreises zu überproportionalen Verlusten für den Steuerzahler kommen.

Erfolgsbilanz der „Bad Banks“ in den 90er Jahren

In Schweden war die Mehrzahl der übernommenen Bankanlagen einheimische Immobilienkredi-

te. Insofern war eine wesentliche Voraussetzung für ein effektives Arbeiten der „Bad Banks“ – klare Identifikation und Erreichbarkeit der Ausgangsschuldner – erfüllt. Das Prinzip, dass zuerst die Aktionäre für Verluste aufkommen mussten trug dazu bei, dass ein strategisches Abladen von Problemkrediten bei der Verwertungsgesellschaft durch die Banken keine Rolle spielte. In harten Verhandlungen gelang es, mit den Banken Ankaufspreise festzulegen, die ex post als marktgerecht angesehen werden können. Ein striktes Liquidierungs- und Sanierungsmanagement trug ein Übriges zum Erfolg der schwedischen „Bad Banks“ bei.¹⁴ Nur Schuldner, die als sanierungsfähig eingestuft wurden, konnten auf Nachlässe und Umschuldungen hoffen. Kredite von nicht als sanierungsfähig eingestuften Kunden wurden rasch liquidiert.¹⁵ Die Kosten der Krise wurden 1993 auf vier Prozent der schwedischen Wirtschaftsleistung taxiert. Bereits 1997 ging man davon aus, dass die dauerhaften Kosten deutlich niedriger sein werden. Tatsächlich hatten sich 2007 Erträge und Kosten ausgeglichen. Die ausgeglichene Bilanz ist wesentlich auf die Arbeit der „Bad Banks“ zurückzuführen.

Die Kosten des finnischen Rettungspaktes beliefen sich noch im Jahr 2000 auf rund sieben Prozent des Bruttoinlandsprodukts und waren damit wesentlich höher als im Nachbarland. Im Zuge der Restrukturierung des finnischen Bankensektors ist es nicht gelungen, eine optimale Verwertung der in die „Bad Bank“ ausgelagerten Kredite und Wertpapiere zu erreichen.

Krisenmanagement versus Strukturreform

Aus finnischer und schwedischer Sicht ist eine zeitliche Verschiebung der Arbeiten an einer Neugestaltung der Finanzmarktarchitektur sinnvoll, um sich in der gegenwärtigen Situation auf das Krisenmanagement und den Umgang mit den notleidenden Anlagen in den Büchern zu konzentrieren. Das DIW Berlin plädiert jedoch dafür, auch bei der Neugestaltung der Finanzmarktarchitektur rasch zu einer Umsetzung zu kommen (Kasten 2).¹⁶ Vergangene Krisen haben unter anderem gezeigt, dass die Bereitschaft der Akteure im Finanzsektor zu grundlegenden Veränderungen in dem Maße abnimmt, wie das

¹² Akerlof, G. A.: The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics 84 (3), 1970, 488–500.

¹³ Schäfer, D.: Restructuring Know How and Collateral. Kredit und Kapital 35, 2002, 572–594; Schäfer, D.: Outside Collateral, Preserving The Value Of Inside Collateral And Sorting. Schmalenbach Business Review 53, 2001, 321–350.

¹⁴ Im Economist wird das Sanierungsmanagement als „gnadenlos“ bezeichnet: „...very effective they were (indeed, some borrowers complained they were too ruthless)...“ Stockholm Syndrome. The Economist, November 2008.

¹⁵ Bergström, C., Englund, P., Thorell, P.: Securum and the Way out of the Swedish Banking Crisis. Summary of a report commissioned by SNS – Center for Business and Policy Studies, P.O., Stockholm 2003.

¹⁶ Schäfer, D.: Agenda für eine neue Finanzmarktarchitektur. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 51–52/2008.

Kasten 2

Neun-Punkte-Plan des DIW Berlin für eine neue Finanzmarktarchitektur

1. Regulierung und Krisenmanagement: Koordinationsversagen minimieren

- durch Selbstbehalt und Transparenz bei der Verbriefung
- durch Bestrafung von Fristeninkongruenz
- durch eine zentrale Stelle zur Etablierung internationaler Regulierungsstandards
- durch eine internationale Institution, die im Krisenfall notwendige Maßnahmen abstimmt und koordiniert
- durch eine europäische Finanzmarktaufsicht

2. Finanzaufsicht: Subsidiarität forcieren

- durch eine zweistufige europäische Finanzaufsicht

3. Managervergütung: Keine Anreize für Fehlverhalten

- durch eine transparente Regulierung von Bonussystemen für Bankmanager
- durch die Genehmigung der Gesamtvergütung durch Aktionäre

4. Kreditbewertung: Glaubwürdigkeit des Staates nutzen

- durch die Schaffung einer nicht-kommerziellen öffentlichen Rating-Agentur auf europäischer Ebene

5. Landesbanken: Staat nicht überfordern

- keine operative Verantwortung des Staates im Bankgeschäft

6. Staatsgarantien: Missbrauch der staatlichen Verantwortung verhindern

- private Finanzdienstleister nicht langfristig mit Staatsgarantien ausstatten

7. Aussagefähige Bankbilanzen: Nachverhandlungsfähigkeit berücksichtigen

- indem ausgelagerte Kreditrisiken in der Bankbilanz angerechnet werden und
- Registrierung und Genehmigung von Zweckgesellschaften durch die Bankenaufsicht stattfinden

8. Regulierungsprinzipien: „Breitbandregulierung“ nicht sinnvoll

- differenzierte und angepasste Regulierungsmaßnahmen sind erforderlich

9. Eigenkapitalfinanzierung stärker gewichten

- durch die Rückkehr zu mehr Eigenkapitalfinanzierung

Quelle: Schäfer, D.: Agenda für eine neue Finanzmarktarchitektur. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 51-52/2008.

Krisenmanagement greift. Vermutlich kehrt auch das Vertrauen in den Finanzsektor nur nachhaltig zurück, wenn sichtbare Zeichen zur Vermeidung zukünftiger Krisen gesetzt sind.¹⁷

Fazit

Sowohl in Finnland als auch in Schweden hat die „Bad Bank“ als Instrument zur Sanierung des heimischen Bankensektors eine wichtige Rolle gespielt. Die schwedische „Bad Bank“ hat

ihre Tätigkeit mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen und damit den Beweis erbracht, dass die Befreiung der Banken von schlechten Anlagen mittels Ankauf durch eine staatliche Institution nicht zwangsweise mit starken finanziellen Belastungen für den Steuerzahler einhergehen muss. Dies war eine der wesentlichen Erkenntnisse der vom DIW Berlin gemeinsam mit den Botschaften Finnlands und Schwedens veranstalteten Konferenz zu den Auswegen aus der gegenwärtigen Finanzmarktkrise am Beispiel der Nordischen Bankenkrise.

Die Übertragbarkeit der dargestellten Erfahrungen auf die gegenwärtige Krise ist allerdings

¹⁷ Zimmermann, K. F.: Schadensbegrenzung oder Kapriolen wie im Finanzsektor? Wirtschaftsdienst 2008 (12), 18–20.

begrenzt. Der Finanzmarkt und die auf ihm stattfindenden Transaktionen sind inzwischen wesentlich komplexer geworden. Ein marktgerechter Ankaufspreis für Pakete von verbrieften, momentan wertlosen Immobilienkrediten mit größtenteils US-amerikanischen Ausgangsschuldern ist zweifellos sehr viel schwerer festzulegen, als für einen klar abgegrenzten

einheimischen Einzelkredit. Angesichts amerikanischer Ausgangsschuldner und einer Vielzahl von dazwischen geschalteten Finanzinstituten stellt sich auch die Sanierung der Aktiva mittels Nachverhandlung und Umschuldung als kaum lösbares Problem dar. Damit bleiben die Erfolgchancen einer deutschen „Bad Bank“ ungewiss.

JEL Classification:
G20, G24, G28

Keywords:
Financial crisis,
Bad bank,
Finland,
Sweden

Tobias Gramlich

Analyse der Panelausfälle im Sozio-Oekonomischen Panel SOEP

Nonresponse stellt ein ernstzunehmendes Problem für die Möglichkeit dar, von einer Stichprobe auf die Grundgesamtheit zu schließen. Durch Nonresponse verringert sich zunächst die Fallzahl der Stichprobe, sodass sich die Effizienz der Schätzer der Grundgesamtheitsparameter im Vergleich zu einer Stichprobe ohne Nonresponse verringert. Zudem besteht die Gefahr der Verzerrung der Schätzer, wenn sich Teilnehmer von Nichtteilnehmern systematisch unterscheiden (Kapitel 1.2) und der Mechanismus, der zu Nonresponse führt nicht zufällig ist (Kapitel 1.3). Diese Ausfallmechanismen können sich für verschiedene Arten von Nonresponse unterscheiden (Kapitel 1.4). Dabei besteht grundsätzlich kein Unterschied zwischen Nonresponse in einmaligen Querschnittserhebungen und Ausfällen bei Wiederholungsbefragungen; die Besonderheiten für Panelausfälle werden in Kapitel 1.5 beschrieben.

In Kapitel 2 werden theoretische Erklärungsansätze für Nonresponse diskutiert und anschließend Verfahren zur Korrektur von Nonresponse vorgestellt (Kapitel 3), um trotz Nonresponse unverzerrte Schätzer der Grundgesamtheitsparameter zu erhalten. Alle diese Korrekturverfahren treffen (zumind. implizit) eine Annahme über den Ausfallmechanismus. Da sich Ausfallmechanismen für unterschiedliche Ausfallarten unterscheiden können ist für eine Korrektur von Nonresponse eine Unterscheidung der Ausfallarten von zentraler Bedeutung. Der empirische Teil der Arbeit analysiert Ausfälle aus dem SozioOekonomischen Panel (SOEP), dessen Grundgesamtheit und einzelne Substichproben in Kapitel 4 vorgestellt und beschrieben werden. Das SOEP ist eine jährliche Wiederholungsbefragung privater Haushalte und aller erwachsenen Personen in diesen Haushalten. In den Kontaktprotokollen der Interviewer werden bis zu 29 unterschiedliche Kontaktsergebnisse festgehalten. Da diese über die Jahre nicht konsistent erfasst wurden, ist eine Aufbereitung der Kontaktsergebnisse für jede Welle notwendig, die durch die komplexe Struktur des SOEP erschwert wird (Kapitel 5).

Der deskriptive Teil der Analyse der Panelausfälle im SOEP (Kapitel 6 ab Seite 93) zeigt die Entwicklung der verschiedenen Ausfallursachen seit Start des SOEP im Jahr 1984. Da das SOEP eine Wiederholungsbefragung derselben Personen ist, können die Abfolgen der jährlichen Kontaktsergebnisse untersucht werden. Die Teilnahmemuster von Teilnahme und Nichtteilnahme der Befragungspersonen des SOEP werden in Kapitel 7.1 beschrieben. Betrachtet man für Nonrespondenten zusätzlich die Abfolge der detaillierten Ausfallursachen, ergeben sich Teilnahmesequenzen. Bei der deskriptiven Analyse dieser Teilnahmesequenzen in Kapitel 7.2 zeigen sich typische häufige Ausfallsequenzen aus dem SOEP für die letzten zwei bzw. letzten drei Jahre, bevor eine Beobachtung aus dem SOEP ausscheidet. Diese Ausfallsequenzen zeigen klare Implikationen für die Feldarbeit und Erhebungspraxis des SOEP auf.

Eng verbunden mit der Beschreibung der Sequenzen schließt sich im folgenden Kapitel eine Modellierung der Ausfälle aus dem SOEP als diskrete und stationäre Markov-Kette an (Kapitel 8 ab Seite 112). Ziel der Analyse ist die Schätzung der Übergangswahrscheinlichkeiten zwischen den Kontaktsergebnissen zwischen den Wellen. Da die Ausfallursachen als ungeordnete Kategorien vorliegen, können diese Übergangswahrscheinlichkeiten mit einem multinomialen Logitmodell geschätzt werden. Die Ergebnisse des Markov-Modells bestätigen die Ergebnisse der deskriptiven Analyse.

Ziel der Arbeit liegt aber weniger in den Übergangswahrscheinlichkeiten im Sinne einer Propensity-Gewichtung, sondern es soll vielmehr gezeigt werden, dass die unterschiedlichen Ausfallarten verschiedene Wahrscheinlichkeiten für eine erneute Teilnahme bzw. einen erneuten Ausfall besitzen. Dadurch soll gezeigt werden, dass eine Korrektur von Nonresponse aufgrund einer einfachen Unterscheidung Respondenten – Nonrespondenten zu kurz greift (vor allem, wenn bestimmte Gruppen eine höhere Ausfallwahrscheinlichkeit durch eine bestimmte Ausfallursache haben) und einen möglichen Nonresponsebias nicht oder nur unzulänglich korrigieren kann.

Nonresponse is a severe problem in sample surveys, especially in panel surveys, where nonresponse results not only in reduced efficiency of estimates compared to the full initial sample but the sample also becomes more and more selective with each wave of the panel since nonresponse is cumulative over all waves. Nonresponse threatens the possibility to make inference on the population the sample was drawn from if the mechanism that leads to nonresponse is nonrandom and (observed or unobserved) characteristics of nonrespondents differ from the characteristics of respondents. If nonrespondents differ systematically from respondents nonresponse can cause biased estimates. The analysis of nonresponse and the mechanisms that lead to nonresponse is therefore essential in order to examine possible differences between nonrespondents and respondents and to account for nonresponse in estimation to avoid nonresponse bias in estimates. However, the threat of possible nonresponse bias is complicated by the fact that nonrespondents can differ not only systematically from respondents, but also different types of nonrespondents can differ systematically, splitting the original sample not only in respondents and nonrespondents but in different types of nonresponse categories. Each of the different types of nonresponse can be a source of a possible nonresponse bias and has distinct effects. For instance, refusals may bias the mean downwards, whereas noncontacts bias the mean away from zero: If nonresponse is not analysed separately, possible effects of the different types can be mixed, making it difficult or impossible to account for possible nonresponse bias accurately.

This thesis analyses nonresponse in the German Socio-Economic Panel Study (SOEP) from 1984 until 2005. In the yearly gross data of individuals, the SOEP documents up to 29 different reasons for nonresponse; some of them lead to final drop out (deceased, moved abroad, explicit refusal), whereas other nonrespondents are contacted again the following year according to the tracking rules. Unfortunately, due to changes in fieldwork coding schemes or different coding behavior of the interviewers, the coding scheme for the 29 reasons for nonresponse is not consistent over time, yielding 10 distinctive and consistent categories of nonresponse over time after summarising the original 29 categories.

The thesis shows the development of the different categories of nonresponse in the SOEP. By looking at the whole history of contact information for every single observation, drop-out sequences are constructed showing participation patterns and typical sequences one, two, and three years prior to leaving the panel. Typical drop-out sequences are, for example, definite refusals after successful previous interviews or two consecutive waves of refusing. The next most frequent drop-out sequences are leaving the panel due to death or moving abroad after being interviewed successfully. Refusals after missing the previous wave because of being incapable for an interview is another rather typical drop-out sequence.

Closely related to the language of sequences, the thesis estimates in the following transition probabilities between the different states using a first-order stationary Markov-Model. Since drop-out categories are unordered states, this can be done using multinomial logistic regression.

Both, the results from looking at typical sequences, as well as the estimated transition probabilities show, that there is a high probability being repeatedly interviewed successfully, but the overall probability decreases markedly if a person is missing the previous wave for any reason. Especially for refusals there is a high probability for refusing again the following wave and therefore leaving the panel definitely. The same holds for noncontacts (either not found at the old address or not reached during the fieldwork period) in the previous wave: there is a relatively high probability for dropping out again due to refusal if found and reached at the new address, or they get lost since they are not found repeatedly.

Whereas the (inverse of the) predicted probabilities can be used as rough propensity weights, the results point to clear implications for the fieldwork procedures of the interviewers: by all means, temporary drop-outs have to be avoided.

SOEPpapers No. 129

Thomas Cornelissen, John S. Heywood, Uwe Jirjahn

Performance Pay, Risk Attitudes and Job Satisfaction

We present a sorting model in which workers with greater ability and greater risk tolerance move into performance pay jobs and contrast it with the classic agency model of performance pay. Estimates from the German Socio-Economic Panel confirm testable implications drawn from our sorting model. First, prior to controlling for earnings, workers in performance pay jobs have higher job satisfaction, a proxy for on-the-job utility. Second, after controlling for the higher earnings associated with performance pay, the job satisfaction of those in performance pay jobs is the same as those not in such jobs. Third, those workers in performance pay jobs who have greater risk tolerance routinely report greater job satisfaction. While these findings support the sorting model, they would not be suggested by the classic agency model.

SOEPpapers No. 136

Christian Dreger, Georg Erber, Daniela Glocker

Regional Measures of Human Capital in the European Union

The accumulation of the human capital stock plays a key role to explain the macroeconomic performance across regions. However, despite the strong theoretical support for this claim, empirical evidence has been not very convincing, probably because of the low quality of the data. This paper provides a robustness analysis of alternative measures of human capital available at the level of EU NUTS1 and NUTS2 regions. In addition to the univariate measures, composite indicators based on different construction principles are proposed. The analysis shows a significant impact of construction techniques on the quality of indicators. While composite indicators and labour income measures point to the same direction of impact, their correlation is not overwhelmingly high. Moreover, popular indicators should be applied with caution. Although schooling and human resources in science and technology explain some part of the regional human capital stock, they cannot explain the bulk of the experience.

SOEPpapers No. 137

Benjamin Balsmeier, Heiko Peters

Family Background or the Characteristics of Children: What determines High School Success in Germany?

It is becoming more and more important to be highly skilled in order to integrate successfully into the labor market. Highly skilled workers receive higher wages and face a lower risk of becoming unemployed, compared to poorly qualified workers. We analyze the determinants of successful high school graduation in Germany. As our main database, we use the youth file of GSOEP for the period extending from 2000 to 2007. Because the decision as to which secondary school track to attend – general school (Hauptschule), intermediate school (Realschule) or high school (Gymnasium) – is made after the end of elementary school (Grundschule) at age of ten, parents are responsible for this decision. Therefore, the characteristics of the child as well as those of its parents are the main determinants of educational attainment. We also include the characteristics of grandparents in our regression framework, something which has not been done in any previous study so far. In order to disentangle the determinants of successful graduation at high school, we use the Cox proportional hazard model. We find markedly different determinants of successful graduation for males and females. Furthermore, the results indicate a strong linkage between mothers and daughters, as well as between fathers and sons.

SOEPpapers No. 138

Michał Myck, Richard Ochmann, Salmai Qari

Dynamics of Earnings and Hourly Wages in Germany

There is by now a vast number of studies which document a sharp increase in cross-sectional wage inequality during the 2000s. It is often assumed that this inequality is of a "permanent nature" which in turn is used as an argument calling for government intervention. We examine these claims using a fully balanced panel of full-time employed individuals in Germany from the German Socio-Economic Panel for the years 1994–2006. In line with previous studies, our sample shows sharply rising inequality during the 2000s. Applying covariance structure models, we calculate the fraction of permanent and transitory wage and earnings inequality. From 1994 on, permanent inequality increases continuously, peaks in 2001 and then declines in subsequent years. Interestingly the decline in the permanent fraction of inequality occurs at the time of most rapid increases in cross-sectional inequality. It seems therefore that it is primarily the temporary and not the permanent component which has driven the strong expansion of cross-sectional inequality during the 2000s in Germany.

SOEPpapers No. 139

Rainald Borck, Katharina Wrohlich

Preferences for Childcare Policies: Theory and Evidence

We analyse preferences for public, private or mixed provision of childcare theoretically and empirically. We model childcare as a publicly provided private good. Richer households should prefer private provision to either pure public or mixed provision. If public provision redistributes from rich to poor, they should favour mixed over pure public provision, but if public provision redistributes from poor to rich, the rich and poor might favour mixed provision while the middle class favour public provision (ends against the middle). Using estimates for household preferences from survey data, we find no support for the ends-against-the-middle result.

SOEPpapers No. 140

Hendrik Schmitz

Do Optional Deductibles Reduce the Number of Doctor Visits? Empirical Evidence with German Data

Deductibles in health insurance are often regarded as a means to contain health care costs when individuals exhibit moral hazard. However, in the absence of moral hazard, voluntarily chosen deductibles may instead lead to self-selection into different insurance contracts. We use a set of new variables in the German Socioeconomic Panel for the years 2002, 2004, and 2006 that measure individual health more accurately and include risk-attitudes towards health in order to determine the price elasticity of demand for health care. A latent class approach that takes into account the panel structure of the data reveals that the effect of deductibles on the number of doctor visits is negligible. Private add-on insurance increases the number of doctor visits. However, altogether the effects of the insurance state on the demand for doctor visits are small in magnitude.

SOEPpapers No. 141

Die Volltextversionen der SOEPpapers liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/soeppapers/56454.html>).

The full text versions of the SOEPpapers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (<http://www.diw.de/english/products/publications/soeppapers/56505.html>).

Impressum

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

Herausgeber

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

Chefredaktion

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Dr. Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

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

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

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

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.



Die Autoparty ist fürs Erste vorbei – nun soll es der Steuerzahler richten

von Alexander Kritikos*

Im Rahmen des zweiten Konjunkturprogramms wird die Koalition im Bund eine Abwrackprämie einführen: Wer über ein Auto verfügt, das älter als neun Jahre ist und vor mindestens einem Jahr erworben wurde, erhält aus dem deutschen Staatssäckel 2 500 Euro, wenn dieses alte Auto verschrottet und ein neues erworben wird. Ganz neu muss es nicht sein, für Käufer von Jahreswagen fließt die Prämie auch.

Die Geschichte dieser Abwrackprämie ist schnell erzählt. In der Folge der globalen Finanzkrise wird im Jahr 2009 die Konsumnachfrage zurückgehen. Entsprechende Preisreaktionen werden in vielen Wirtschaftssektoren zu beobachten sein, nur nicht mehr so sehr in der Automobilindustrie. Hier ist ein zahlungskräftiger Kunde gefunden worden: der deutsche Steuerzahler. Wahrscheinlich haben auf der Automobilmesse im fernen Detroit die Korken auf manchen deutschen Ständen geknallt – auf den italienischen, rumänischen und koreanischen allerdings auch.

Problematisch an der Prämie ist, dass gezielt ein einzelner Wirtschaftssektor begünstigt wird – warum nicht auch Abwrackprämien für Mobiltelefone, Computer oder Küchenmöbel? Bedenklich sind nicht nur die zu erwartenden Mitnahmesondern auch die Sekundäreffekte. Eine solche Subvention tritt die vertikale Steuergerechtigkeit mit Füßen. Niedrigverdiener, die sich kein neues Auto leisten können, beteiligen sich nun mit ihren Steuergeldern am Kauf eines Autos, auch wenn sie es leider nie benutzen werden. Nicht genug damit, sehen sich die Menschen mit kleinen Einkünften am Gebrauchtwagenmarkt nach einem Auto unter 2 500 Euro um, wird es im Jahr 2009 enger werden.

Um die horizontale Steuergerechtigkeit steht es nicht viel besser, obschon die gängigen Internetplattformen hier Abhilfe schaffen werden. Der Kauf eines neuen Autos durch einen Strohmänn, der im Besitz eines verschrottungsreifen Wagens ist, und sein sofortiger Weiterverkauf an den eigentlichen Käufer werden stattfinden.

Die Abwrackprämie erweist sich als eine wenig sinnvolle Umverteilung von Steuermitteln in die Automobilindustrie. Deutsche Arbeitsplätze werden damit langfristig kaum gerettet, nicht nur weil bei der derzeitigen Ausgestaltung auch die Automobilindustrien anderer Länder partizipieren, sondern auch weil der Staat in unzulässiger Form in den Wettbewerb eingreift. Wie das ausgehen kann, hat man bei Holzmann und der Maxhütte gesehen. Es wäre sinnvoller gewesen, die Krise als Chance zu sehen und Anreize für Innovationen zu setzen, etwa indem man Investitionen in Motoren mit geringerem Energieverbrauch und geringeren Emissionen fördert. Damit würden gleichzeitig die angestrebten Umweltziele der Abwrackprämie besser erreicht, die staatlichen Ausgaben hätten investiven Charakter, und die Arbeitsplätze in der deutschen Automobilindustrie von morgen wären ein Stück sicherer.

* Prof. Dr. Alexander Kritikos leitet die Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistungen im DIW Berlin.