

Opel

## Opfer der Globalisierung?

General Motors ist wiederauferstanden wie Phönix aus der Asche – Opel leider nicht. Während der nordamerikanischen Mutterkonzern Rekordgewinne vermeldet, schreibt die europäische Tochter mit den Marken Opel und Vauxhall anhaltend hohe Verluste. In Detroit wird bereits über Werkschließungen in Bochum und dem englischen Ellesmere Port nachgedacht. Dabei baut Opel keine minderwertigen Autos, die sich in der Konkurrenz auf den Weltmärkten nicht durchsetzen könnten. Auch die Produktivität der Beschäftigten hinkt nicht hinter derjenigen im Mutterkonzern zurück. Die Unterschiede liegen vielmehr in der Dynamik der Nachfrage: Während GM weltweit aktiv ist und seine guten Gewinne vor allem in den USA und den Schwellenländer einfährt, ist Opel nur auf den flauen europäischen Märkten vertreten – und das nicht etwa freiwillig, sondern aufgrund strikter Anweisungen aus der Konzernzentrale.

Was mag sich GM dabei gedacht haben? Vermutlich möchte sich der Konzern auf diese Weise bei der US-Regierung dafür revanchieren, dass diese nach der Insolvenz von GM im Jahr 2009 (gemeinsam mit der kanadischen Regierung) insgesamt 5,8 Mrd. US-\$ an staatlichen Hilfen bereitgestellt hatte. Mittlerweile sind die Staatsgelder zurückgezahlt, doch der Konzern dürfte als Spätfolge dieser Subventionen nach wie vor in einer gewissen Abhängigkeit zur Regierung stehen. Die US-Regierung sieht es sicherlich lieber, wenn in China und Brasilien viele neue Chevrolets und Buicks herumfahren anstatt neue Opels und Vauxhalls.

Schon zu Zeiten der GM-Insolvenz gab es kräftige transatlantische Spannungen, denn sowohl der Mutterkonzern als auch die US-Regierung drängten damals darauf, Deutschland solle sich an den Subventionsprogrammen beteiligen. Das scheiterte aber am Widerstand des damaligen Bundeswirtschaftsministers Rainer Brüderle. Was sich als ausgesprochen klug erwies, denn GM war schon bald nach seiner Insolvenz wieder in der Lage, die Finanzierung von Opel sicherzustellen. Auch die Ankündigung, man werde Opel beim Ausbleiben europäischer Subventionen an Finanzhaie verkaufen, erwies sich als leere Drohung, denn GM profitierte damals genau wie heute massiv von den Technologien, die in der Rüsselsheimer Tochter entwickelt wurden und werden. Ebenso wenig plausibel sind deshalb die aktuellen Gerüchte über einen Verkauf von Opel an PSA Peugeot Citroen.

In der deutschen Öffentlichkeit wird Opel vor allem als Opfer der Globalisierung gesehen. Doch wäre GM wirklich

ein global denkender und handelnder Konzern, dann würde er wohl kaum einer Tochtergesellschaft, die essentielle Beiträge zur technologischen Entwicklung des gesamten Konzerns leistet, das Leben unnötig schwer machen. Ohne Opel-Unterstützung hätte GM es beispielweise kaum geschafft, so rasch auf die neu entstandene Nachfrage nach Dieselfahrzeugen in den USA zu reagieren. Eine Schlüsselrolle im Konzern spielt Opel auch bei der Entwicklung schadstoffarmer und zugleich leistungsstarker Fahrzeuge, für die sich zunehmend auch außerhalb Europas eine dynamische Nachfrage entwickelt. Wenn Opel weltweit auftreten dürfte und sich die Chancen in China, Brasilien und anderswo zunutze machen könnte, ließe sich die Kapazitätsauslastung sicherlich nachhaltig steigern. Damit könnte auch die Rentabilität zurückgewonnen werden. Doch derartige globale Strategien müssen offenbar zurückstehen, wenn sich GM das Wohlwollen der US-Regierung erhalten will. Insofern leidet Opel nicht an zu viel, sondern an zu wenig Globalisierung.

Henning Klodt

Institut für Weltwirtschaft Kiel

[henning.klodt@ifw-kiel.de](mailto:henning.klodt@ifw-kiel.de)

Gesetzliche Krankenkassen

## Wohin mit den Überschüssen?

Die gute Konjunktur und damit der hohe Beschäftigungsstand bescheren der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) 2011 einen Überschuss von knapp 20 Mrd. Euro, davon entfallen gut 10 Mrd. auf die Rücklagen der Krankenkassen und 9,5 Mrd. Euro auf den Gesundheitsfonds. So sieht es in der Rückschau aus. Vor zwei Jahren waren die Prognosen für 2011 so alarmierend gewesen, dass die Bundesregierung meinte, mit einem GKV-Finanzierungsgesetz reagieren zu müssen. Denn die offiziellen Schätzungen hatten für 2011 ein Defizit von 9 Mrd. Euro prognostiziert. Das Bundesgesundheitsministerium lobt sich dafür, dieses potentielle Defizit gerecht aufgefüllt zu haben: 3 Mrd. Euro kamen zusätzlich von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern (durch die Anhebung des Beitragsatzes zum 1.1.2011 von 14,9% auf 15,5%), 2 Mrd. Euro wurden durch einen zusätzlichen Bundeszuschuss aufgebracht und 3 Mrd. Euro durch Ausgabenbegrenzungen für die Leistungserbringer.

Nachdem nun die Reserven des Gesundheitsfonds so gut gefüllt sind, möchte das Finanzministerium die Zuschüsse kürzen. Dieses Ansinnen scheint berechtigt, schließlich betrug der Bundeszuschuss 2011 insgesamt 15,3 Mrd. Euro und damit über 8% der Einnahmen, für 2012 sind 14 Mrd. Euro eingeplant. Die hohe Beteiligung des Bun-

## Luftverkehr

**Emissionshandel vor dem Aus?**

des war ursprünglich als Entschädigung der gesetzlichen Kassen für die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern vorgesehen. Und dieser Betrag sollte regulär bis 2016 auf 14 Mrd. Euro ansteigen. Inzwischen verbirgt sich hinter dem Posten „Beteiligung des Bundes zur Mitfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“ im Etat des Gesundheitsministeriums ein ganzes Motivationsbündel, das sich neben anderen versicherungsfremden Leistungen auch auf Erstattungen für den Sozialausgleich bezieht. Das sind zweifellos gute Gründe. Da die einzelnen Komponenten jedoch nicht aufgeschlüsselt werden, lässt sich trefflich darüber streiten, in welcher Höhe sich der Staat nun tatsächlich an der Gesetzlichen Krankenversicherung beteiligen sollte. Der GKV-Spitzenverband hat hier geltend gemacht, dass der bisher gewährte Zuschuss deutlich zu niedrig ist angesichts der von ihm errechneten versicherungsfremden Leistungen von 34,4 Mrd. Euro.

Natürlich wäre auch denkbar, die Beitragssätze wieder zu senken. Dann profitierten nicht allein die Versicherten sondern auch die Arbeitgeber. Allerdings befürchtet die Bundesregierung wohl, dass es auch überraschend einmal zu einer ungünstigen Entwicklung der Beitragsbemessungsgrundlage in der Gesetzlichen Krankenversicherung kommen kann – auf Prognosen ist offensichtlich kein Verlass. Wenn dann wieder ein Defizit entsteht, müsste die Senkung wieder rückgängig gemacht werden. Dies wünscht sich die Regierung ausgerechnet im Jahr der Bundestagswahl 2013 sicher nicht.

Die Überschüsse verteilen sich nicht gleichmäßig über die Kassen. Die Mechanik des Gesundheitsfonds sah vor, dass bei gleichem Beitragssatz Kassen mit Überschüssen Rückerstattungen leisten und Kassen mit Defiziten Zusatzbeiträge als Kopfprämien erheben. Tatsächlich hatten von den über 150 gesetzlichen Kassen in Deutschland 2011 nur sieben Prämien erstattet und elf Zusatzbeiträge gefordert, für 2012 sind jetzt keine Zusatzbeiträge mehr geplant. Dieses Wettbewerbsinstrument hatte nach den Ergebnissen einer DIW-Studie zwar Wanderungsbewegungen der betroffenen Mitglieder zur Folge, es wird von den Kassen aber eher sehr zurückhaltend angewendet. Die Erstattung von Beiträgen wäre genau das Instrument, das dem ursprünglichen Gedanken der Gesundheitsreform, den Wettbewerb zwischen den Kassen zu stärken, entsprechen würde. Zu befürchten ist jedoch, dass nicht diese angemessene Lösung für das „Überschussproblem“ gewählt wird, sondern dass es zu einer lockereren Gesundheitspolitik mit steigenden Leistungsausgaben kommt.

Susanne Erbe  
Redaktion Wirtschaftsdienst  
s.erbe@zbw.eu

Im Februar 2009 trat eine EU-Richtlinie in Kraft, nach der seit Beginn des Jahres 2012 der internationale Flugverkehr in das europäische CO<sub>2</sub>-Emissionshandelssystem einbezogen werden soll. Mit wenigen Ausnahmen gilt dies für alle Flüge, die von einem Flughafen in der EU starten oder dort landen. Nach einer Klage der US-amerikanischen Luftfahrtorganisation und zweier US-amerikanischer Airlines Ende 2011 erklärte der Europäische Gerichtshof den Zertifikatshandel im Luftverkehr für rechtlich zulässig. Auch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) teilt diese Auffassung. Trotzdem lehnen einige Staaten – neben den USA vor allem China, Russland und Indien – das Vorgehen der EU weiterhin ab. Kürzlich trafen sich Gesandte aus über 20 Gegnerländern in Moskau, um über Gegenmaßnahmen zu beraten. Damit wachsen die Befürchtungen, dass sich hieraus ein Handelskrieg entwickeln könnte, der letztlich allen Beteiligten schaden würde.

Die EU vertritt den Standpunkt, dass nach jahrelangen ergebnislosen Verhandlungen zu einer Einbeziehung der Luftfahrt in die internationale Klimapolitik ein aktiver Schritt notwendig war. Zudem haben die Flugbewegungen in den vergangenen Jahrzehnten massiv zugenommen, so dass die Treibhausgasemissionen des internationalen Luftverkehrs mittlerweile etwa den gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands entsprechen und voraussichtlich weiter ansteigen werden. Die Gegnerländer argumentieren, dass es nicht angemessen ist, die Emissionen der gesamten Flüge zu berücksichtigen. Vielmehr dürfe nur die Strecke über dem EU-Territorium zählen. Darüber hinaus müssten die Kosten für die CO<sub>2</sub>-Zertifikate an die Passagiere weitergegeben werden, was die Flugnachfrage belastet. Allerdings dürfte dieser Effekt kaum ins Gewicht fallen: Für 2012 werden 85% der insgesamt 42,8 Mio. ausgegebenen Zertifikate kostenlos verteilt; für 2013 bis 2020 gilt dies für jeweils 82% der dann jährlich 40,5 Mio. Zertifikate. Die übrigen Verschmutzungsrechte werden versteigert. Von den genannten Emissionsmengen betreffen dabei etwa zwei Drittel europäische Airlines. Insofern verfängt das Kostenargument der nicht-europäischen Airlines kaum und man darf andere Absichten hinter angedrohten Sanktionen vermuten.

Die zuvor skizzierte Auseinandersetzung kann als Fortsetzung der Verhandlungen im Rahmen der UN-Klimakonferenzen auf anderer Ebene und mit anderen Waffen interpretiert werden. Während die EU sich ein engagiertes (weltweites) Vorgehen gegen den Klimawandel wünscht, spielen für eine Reihe anderer Länder wirtschaftliche Ziele eine größere Rolle. Sie wehren sich deshalb gegen eine in-

ternationale Klimapolitik durch die Hintertür, zur Not auch mit unverhältnismäßigen Maßnahmen. Zugleich ist es nicht im Interesse der europäischen Politik, die internationale Wettbewerbsposition einheimischer Unternehmen zu schwächen oder einen internationalen Sanktionswettbewerb zu riskieren. Alles in allem deutet vieles darauf hin, dass der internationale Druck die EU zum Umsteuern zwingen wird. Der mögliche Kompromiss eines Emissionshandels unter Verantwortung der ICAO brächte dabei nur eine Verschiebung des Problems mit sich, denn die konträren Positionen stünden sich im ICAO-Rat weiter unverändert gegenüber. Eine internationale Verhandlungslösung erscheint derzeit also kaum möglich, sodass auf absehbare Zeit der europa- und weltweite Luftverkehr keinen bindenden klimapolitischen Vorgaben unterliegen wird.

Sven Schulze  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut  
s-schulze@hwwi.org

#### Telekommunikationsgesetz-Novelle

### Neue Chancen nutzen

Im Februar 2012 verabschiedete der Bundesrat die Novelle des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Die Umsetzung des neuen europäischen Regulierungsrahmens in das TKG soll laut Bundeskabinett „den wettbewerbskonformen Ausbau hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze“ ermöglichen und helfen, die ambitionierten politischen Ausbauziele zu realisieren. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen ist dabei die Schaffung eines positiven Klimas für private Investitionen von zentraler Bedeutung. Der Aus- und Aufbau der Next Generation Access Networks (NGA) ist aufgrund der hohen Investitionserfordernisse und der Unsicherheit hinsichtlich der Nachfrage für neue Dienste mit einem hohen Marktrisiko verbunden. Unternehmen werden dieses Risiko nur tragen, wenn im Erfolgsfall entsprechende Gewinne zu erwarten sind. Hier liegt das Problem der bisherigen Regulierung. Während investierende Unternehmen bei einer unzureichenden Nachfrage die Investitionskosten alleine tragen, können Anbieter ohne eigene Infrastruktur regulierten Zugang auf Kostenbasis erhalten und somit vergleichsweise risikolos an den Erträgen teilhaben. Diese Problematik wird mit der Novellierung des TKG explizit adressiert. Mit der Einführung neuer Instrumente soll eine symmetrischere Risikoverteilung und eine dem Risiko angemessene Kapitalrendite ermöglicht wer-

den. Die Planungssicherheit für investierende Unternehmen soll durch die Verlängerung der Regulierungsperiode und durch einen Auskunftsanspruch gegenüber der Bundesnetzagentur über zukünftige Regulierungsmaßnahmen erhöht werden.

Der Erfolg hängt von der konkreten Ausgestaltung der neuen Instrumente ab und inwieweit diskriminierungsfreie aber dem Risiko angemessene Zugangskonditionen von der Bundesnetzagentur zugelassen werden. Somit schwebt die Möglichkeit der Rückkehr zu einer strikteren Ex-ante-Zugangsregulierung wie ein Damoklesschwert über potenziellen Investoren. Auch die Verlängerung der Regulierungsperiode von zwei auf drei Jahre erscheint bei geschätzten Amortisationszeiträumen von zwei Jahrzehnten eher als kosmetische Korrektur. Angesichts dieser langen Refinanzierungszeiträume und der hohen Dynamik in den Telekommunikationsmärkten bleibt offen, ob und wie die Bundesnetzagentur durch die neue Auskunftsspflicht eine glaubwürdige Selbstbindung hinsichtlich zukünftiger Regulierungseingriffe gewährleisten kann. Eine ähnliche Argumentation gilt auch bezüglich der bis zuletzt diskutierten KfW-Förderprogramme, die insbesondere für mittelständische Unternehmen eine geeignete Finanzierungsalternative zum eher kurzfristig ausgerichteten Finanzmarkt darstellen. Auch hier gilt es, die im Kontext des Breitbandausbaus in ländlichen Gebieten positiv zu bewertende Förderung so umzusetzen, dass die vorgesehenen Mittel auch bei jenen Investoren ankommen, die diese benötigen.

Aus ökonomischer Sicht ist die Novellierung des TKG ein Schritt in die richtige Richtung. Kritisch ist anzumerken, dass viele der behandelten Symptome ihre Ursache gerade in der Zugangsregulierung haben. Ein größeres Vertrauen in den bereits bestehenden und weiter zunehmenden (intermodalen) Wettbewerb wäre wünschenswert gewesen. Dies hätte eine weitergehende Deregulierung durchaus gerechtfertigt. Ob die TKG-Novelle in gewünschtem Maße zur Erreichung der ambitionierten Breitbandausbauziele beitragen kann, hängt im Wesentlichen davon ab, wie die Maßnahmen und Instrumente konkret mit Leben gefüllt werden. Letztlich wird es an der Bundesnetzagentur und den beteiligten Institutionen liegen, mit einer entsprechend zielgerichteten Umsetzung der neuen Möglichkeiten ein positives Investitionsklima zu schaffen.

Christian M. Bender  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
christian.m.bender@wirtschaft.uni-giessen.de

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select [www.zbw.eu/kataloge/econis\\_select.htm](http://www.zbw.eu/kataloge/econis_select.htm)