

US-Sanktionen

Sanktionsspiralen vermeiden

Wenn Politiker Entschlossenheit demonstrieren wollen, drohen sie anderen Ländern gerne mit Sanktionen. Dabei bleibt es meist bei den Drohungen. Und das ist auch gut so, denn alle Erfahrung lehrt, dass ihre Wirksamkeit eng begrenzt ist. Gelegentlich bewirken sie sogar das Gegenteil, indem sie den Machthabern in den sanktionierten Ländern die Ausrede verschaffen, ihre wirtschaftliche Malaise sei nicht hausgemacht, sondern dem feindlich gesinnten Ausland anzulasten. Das ist den Sanktionierern aber meist nicht so wichtig, da ihre Maßnahmen in der Regel gar nicht auf das Ausland, sondern auf die innenpolitische Wirkung abzielen. Bei den Sanktionen der USA gegen Russland ist es jetzt allerdings nicht bei Drohungen geblieben, sondern sie werden in die Tat umgesetzt. Offiziell begründet werden sie mit der Krim-Annexion und einer möglichen Einmischung Russlands in den US-amerikanischen Präsidentschafts-Wahlkampf.

Die Sanktionen, die in erster Linie auf den russischen Energiesektor abzielen, könnten freilich auch industriepolitisch motiviert sein. Seit die USA mithilfe von Fracking im Energiebereich zu potenziellen Nettoexporteuren geworden sind, befinden sie sich im Öl- und Gasgeschäft in direkter Konkurrenz zu Russland (und zum Iran, der ebenfalls Ziel der aktuellen Sanktionen ist). In Europa wird befürchtet, das eigentliche Ziel der Sanktionen liege darin, Russlands Energielieferungen an die EU zurückzudrängen und durch US-Lieferungen zu substituieren. Als Konsequenz könnten unter anderem die Gaspipeline-Projekte North Stream 2 und South Stream gefährdet sein. Für die EU-Länder wäre es durchaus von Vorteil, wenn sie nicht allzu einseitig auf russisches Erdgas angewiesen wären und zusätzlich Schiefergas aus den USA verfügbar wäre. Das könnte den Wettbewerb beleben und einseitige, politisch nutzbare Abhängigkeiten reduzieren. Es macht aber einen Unterschied, ob eine derartige Diversifizierung durch marktwirtschaftliche Prozesse oder durch politischen Druck entsteht. So zielt das US-Gesetzespaket explizit darauf ab, North Stream 2 zu verhindern. Auch die Drohung, europäische Firmen zu sanktionieren, wenn sie sich am Neubau oder an der Reparatur von Pipelines beteiligen, hat mit Marktwirtschaft nichts zu tun.

Außenminister Gabriel erklärt dazu, Sanktionspolitik sei weder ein geeignetes noch ein angemessenes Instrument zur Beförderung nationaler Exportinteressen. Bundeswirtschaftsministerin Zypries hält Sanktionsmaßnahmen mit Drittländereffekt gar für völkerrechtswidrig. Beide betonen, man wolle keinen Handelskrieg mit den USA, aber man wolle auch nichts ausschließen. Deutlicher wird EU-

Kommissionspräsident Juncker. Er betont, bei einer Gefährdung der europäischen Energiesicherheit sei die EU in der Lage, innerhalb weniger Tage zu reagieren. Wie auch immer man die europäische Kritik an den US-Sanktionen bewerten mag, so bleibt doch offen, welche Sanktionsinstrumente Russland und der EU überhaupt zur Verfügung stehen. Russland hat jetzt 755 US-Diplomaten des Landes verwiesen und darüber hinaus einen beliebten Erholungsort für die verbleibenden US-Diplomaten in der Nähe von Moskau gesperrt. Und Juncker hat angedroht, US-Firmen den Zugang zu Krediten europäischer Banken zu verwehren. All das wirkt hilflos. Leidtragende solcher Maßnahmen wären nicht die USA, sondern die Prinzipien des freien Welthandels, die bei allen Debatten um Sanktionen und Gegensanktionen diesseits und jenseits des Atlantiks unter die Räder zu geraten drohen. Oberste Priorität für Europa sollte es sein, Sanktionsspiralen zu verhindern und dem Vordringen protektionistischer Gedankenguts entgegenzutreten.

Henning Klodt

Institut für Weltwirtschaft Kiel

henning.klodt@freenet.de

Gesetzliche Krankenversicherung

Präventionsgesetz fehlkonstruiert

In diesen Wochen lassen Presseberichte aufhorchen, in denen der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) Untätigkeit vorwirft. Der GKV-Spitzenverband unterstellte der BZgA, dass sie ihre im Rahmen des Präventionsgesetzes zugewiesenen Aufgaben nur mangelhaft erfüllte. Von den in den Jahren 2016 und 2017 von der GKV an die BZgA überwiesenen Mitteln in Höhe von 63 Mio. Euro würde die dem Bundesministerium für Gesundheit unterstellte Behörde voraussichtlich nur 17 Mio. Euro ausgeben können. Der Rest liege, so GKV-Vorstandsmitglied Gernot Kiefer, „auf Bundeskonten herum“. Zudem komme es zu erheblichen Abstimmungsproblemen zwischen der GKV und der Bundesbehörde, das Projektmanagement sei unprofessionell. Die Vorwürfe wurden umgehend von einer Sprecherin der BZgA zurückgewiesen – vielmehr behindere der GKV-Spitzenverband die Zusammenarbeit. Die Ursache dieses nicht überraschenden Konflikts liegt in einer Fehlkonstruktion des im Jahr 2015 nach mehreren vergeblichen Anläufen von der Großen Koalition verabschiedeten Präventionsgesetzes. In diesem Gesetz werden die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, pro Versichertem und Jahr 7 Euro für die Finanzierung präventiver Maßnahmen auszugeben. Davon sind mit 2 Euro pro Jahr Präventionsmaßnahmen in Lebenswelten zu fördern

– also etwa in Schulen, Kindergärten und Stadtvierteln. Für Präventionsmaßnahmen in Lebenswelten sollen die Krankenkassen nicht nur untereinander, sondern auch mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung kooperieren. Zudem müssen die Kassen die Arbeit der BzGA jährlich mit gut 30 Mio. Euro finanzieren.

Es lässt sich schon trefflich darüber streiten, ob die Kooperation der im Wettbewerb miteinander stehenden Krankenkassen zur Umsetzung von Präventionsmaßnahmen in Lebenswelten wirklich funktionieren kann. Der Gesetzgeber in Deutschland ist hier im internationalen Vergleich einen Sonderweg gegangen. Üblicherweise obliegt die Finanzierung dieser Maßnahmen den Kommunen, die dazu Steuermittel verwenden. Völlig widersinnig ist jedoch sowohl aus ökonomischer als auch aus rechtlicher Perspektive die Quersubventionierung einer aus Steuermitteln zu finanzierenden Bundesbehörde aus Beitragsmitteln der gesetzlichen Krankenversicherung. Aus ökonomischer Sicht wird hier eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe aus Mitteln finanziert, die nur von einem Teil der Bevölkerung aufgebracht werden. So profitieren auch die in der privaten Krankenversicherung versicherten Personen von diesen Präventionsmaßnahmen – ohne dass der Gesetzgeber diesen Personenkreis zur Finanzierung herangezogen hat. Aus rechtlicher Sicht lässt sich mit gutem Grund argumentieren, dass die Zwangsfinanzierung einer Bundesbehörde durch die Beitragszahler der GKV verfassungsrechtlich nicht haltbar sein wird.

All diese Argumente waren dem Gesetzgeber bei der Verabschiedung des Präventionsgesetzes bekannt – er hat sie ignoriert. Die Ursache für diese Ignoranz dürfte insbesondere darin liegen, dass der Bundeshaushalt zulasten der Beitragszahler in der GKV geschont werden sollte. Diese Politik der Haushaltssanierung aus Beitragsmitteln hatte in der vergangenen Legislaturperiode System. So wurde der Bundeszuschuss zur GKV über mehrere Jahre gekürzt und Investitionsmittel für die Krankenhäuser systemwidrig aus Beitragsmitteln finanziert. Problematisch für die Beitragszahler ist außerdem die nicht kostendeckende Finanzierung von ALG-II-Empfängern aus Bundesmitteln. Insofern ist der schwelende Konflikt zwischen Kassen und BZgA nur ein Beispiel für eine verfehlte Gesundheitspolitik, die vor allem von fiskalpolitischen Motiven getrieben wird. Sachgerecht wäre dagegen kurzfristig eine durchgehende Finanzierung der BZgA aus Steuermitteln. Mittel- bis langfristig ist darüber zu diskutieren, ob im Wettbewerb miteinander stehende Krankenkassen wirklich die geeigneten Akteure zur Umsetzung von Präventionsmaßnahmen in Lebenswelten sind.

Stefan Greß
Hochschule Fulda
Stefan.Gress@pg.hs-fulda.de

Auto-Kartell

Ein schmaler Grat

Die deutschen Autohersteller stehen im Verdacht, sich in diversen Arbeitskreisen über wettbewerbsrelevante Themen abgesprochen zu haben. Wie diese Absprachen konkret aussahen, ist derzeit Gegenstand von Spekulationen. Für Audi, BMW, Daimler, Porsche und Volkswagen, aber auch viele andere Unternehmen in Deutschland, sind unternehmensübergreifende Absprachen ein Drahtseilakt. Sie befinden sich in einem ständigen Zielkonflikt zwischen der Festlegung von legalen und gesamtwirtschaftlich gewünschten Branchenstandards und illegalen, den Wettbewerb einschränkenden Absprachen. Die rechtliche Situation ist aufgrund der umfangreichen europäischen Wettbewerbsgesetze oft schwer einzuschätzen. Treffen sich z.B. die Ingenieure der fünf Autobauer mit ihren Zulieferern, um einen gemeinsamen technischen Standard zu besprechen, so ist dies ein in der Branche üblicher Vorgang. Ginge es in demselben Kreis darum, technische Innovationen zulasten der Konsumenten zu verhindern, ist dieses Vorgehen wettbewerbsrechtlich zu beanstanden. Das ist ein schmaler Grat.

Eindeutig verboten sind Preisabsprachen, und zwar unabhängig davon, ob sie auf Seiten der Verkaufspreise oder der Einkaufspreise zustande kommen. Auch Marktgebiete dürfen nicht untereinander aufgeteilt werden. Eine Verständigung über technische Entwicklungen aber ist nicht per se verboten. Hiervon kann sogar eine positive Wirkung für Unternehmen und Verbraucher ausgehen. Wer freut sich nicht seit 2009 über einheitliche Anschlüsse bei Handy-Ladegeräten? Durch Standardisierungen können Unternehmen zu geringeren Kosten produzieren, Verbraucher profitieren dann – zumindest bei funktionierendem Wettbewerb – von geringeren Verkaufspreisen. Gleichzeitig kann die Standardisierung zur Qualitätssicherung beitragen. Gemeinsame Standards bleiben auch künftig wichtig. Zukunftsvisionen wie die Elektromobilität oder das autonome Fahren erfordern zwangsläufig Absprachen zwischen den Herstellern, nicht zuletzt, um Netzwerkeffekte auszuschöpfen.

Anders sieht es bei Absprachen über technische Details aus, von denen eine wettbewerbsbeschränkende Wirkung ausgeht. So wäre es verboten, wenn sich die Autohersteller auf einen bestimmten Lieferanten einigen würden. Ebenfalls verboten wäre es, wenn beschlossen würde, für ein bestimmtes Bauteil nicht mehr als einen festgelegten Betrag zu zahlen. Unter den Folgen hätten in erster Linie die Zulieferer zu leiden. Sie würden weniger verdienen, als dies im Wettbewerb der Fall wäre. Gleichzeitig würde wahrscheinlich eine technische Weiterentwicklung der Bauteile verhindert werden, da eine Erhöhung der Qualität aus Sicht des Zulieferers nicht mehr lohnenswert wäre.

Die Verantwortung wettbewerbskonformes Verhalten sicherzustellen, liegt bei den Unternehmen. Größere Unternehmen sollten heutzutage grundsätzlich eine mit weitreichenden Befugnissen ausgestattete Compliance-Abteilung unterhalten. Diese muss die Prozesse und vor allem die Gespräche mit der Konkurrenz begleiten. Um zu identifizieren, ob ein Arbeitskreis von der erlaubten Kommunikation abweicht, können Unternehmen auch interne Screenings einsetzen. Diese können z.B. Einkaufspreise, Produktionsmengen, Kapazitätsauslastungen, Renditen und Umsätze überwachen und mit einer Art Warnlampensystem auf verdächtige Phasen hinweisen. Sobald ein Verdachtsmoment entsteht, kann dann bei der entsprechenden Abteilung nachgehakt werden. Solche Screenings bedürfen einer ökonomischen Fundierung und basieren auf der Annahme, dass verbotene Kartelle bestimmte Muster in Unternehmensdaten hinterlassen. Allein schon die Existenz eines internen Screenings kann auf gefährdete Abteilungen eine disziplinierende Wirkung haben.

Korbinian von Blanckenburg
 Hochschule Ostwestfalen-Lippe
korbinian.blanckenburg@hs-owl.de

BIP-Wachstum in Irland

Rätsel der Kobold-Ökonomie

Es ist eigentlich zum Schmunzeln. Als die Republik Irland Mitte letzten Jahres das Wachstum ihrer Wirtschaft für 2015 bekannt gab, rieben sich viele erstmalig die Augen: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) war in einem Jahr um 26% gestiegen, eine Art inoffizieller Weltrekord in einer nicht-olympischen Disziplin. Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman, um witzige Wortschöpfungen nie verlegen, sprach auf Twitter von „leprechaun economics“, also: Kobold-Ökonomie. Ähnliches hat sich seither wiederholt, das irische BIP flattert munter hin und her – mit scharfem Trend nach oben.

Was ist da los? Einige multinationale Konzerne hatten durch eine Reihe von rechtlichen Schritten rein statistisch dafür gesorgt, dass der Republik Irland deutlich mehr Wertschöpfung als bisher zugerechnet wird. Die Materie ist allerdings, was die exakten internationalen Standards der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung betrifft, überaus komplex. Durch die Geheimhaltungsvorschriften des Datenschutzes lässt sich im Nachhinein nur spekulieren, welche Unternehmensentscheidungen dafür verantwortlich waren. Verdächtige Vorgänge finden sich im Bereich der Verbuchung des Outsourcings und Offshorings, der Minimierung steuerlicher Belastungen, der Transfers von Patenten und intellektueller Eigentumsrechte sowie der Leasinggeschäfte vor allem im Luftfahrtbereich.

Irland ist eine kleine Nation mit 4,8 Mio. Einwohnern, gerade einmal gut halb so viel wie die gesamte Metropolregion London. Hinzu kommt, dass Irland wie keine zweite Nation in Europa durch Direktinvestitionen und Finanzaktivitäten mit der US-Wirtschaft verwoben ist. Über die letzten drei Jahrzehnte wurde das Land zu einer Art ökonomischem Brückenkopf der USA in der EU. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die kleine Volkswirtschaft Irlands in ihrer Wertschöpfung massiv von Operationen multinationaler Konzerne beeinflusst wird, wenn diese grenzüberschreitend ihre Produktions- und Buchhaltungsprozesse optimieren.

Also: ein statistisches Problem erster Güte. Man ist geneigt zu sagen: Wohl dem Land, das diese Art von Problemen hat, denn sie sind auf lange Sicht das Ergebnis eines massiven Zustroms von produktivem Kapital, der Irland von einer armen entlegenen Insel zu einem hochmodernen Industrie- und Dienstleistungszentrum transformierte, das sich nach der tiefen Finanz- und Bankenkrise ab 2008, die das Land überaus hart traf, erstaunlich schnell erholt hat.

Was ist nun zu tun? Wie kann Irland aufgrund merkwürdiger Statistiken, die das reale Wachstum aufblähen, eine vernünftige Botschaft der Daten sichern? Naheliegender wäre es, den Versuch zu unternehmen, die BIP-Statistik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung um die schlimmsten Verzerrungen zu bereinigen, also eine Art „neues reales BIP“ zu berechnen. Dieser Weg ist allerdings hochriskant. Er würde zu einem irischen statistischen Alleingang führen, der neue Fragen der internationalen Vergleichbarkeit aufwürfe.

Viel vernünftiger ist es, das BIP einfach zu akzeptieren, aber es mit einer Reihe von ergänzenden gesamtwirtschaftlichen Statistiken, die Auskunft über die vermutete „wahre“ Produktionsleistung der irischen Wirtschaft geben, zu umkränzen. Dazu zählt in erster Linie das Bruttonationaleinkommen, das allein die Einkommen der Inländer misst und in seiner Entwicklung willkürliche Verlagerungen der Wertschöpfung insofern unberücksichtigt lässt, als sie die Einkommen der Inländer nicht berühren. Weitere Indikatoren wie die Entwicklung der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit sowie der Industrieproduktion und der Preisentwicklung können helfen, die Lage in ihrer Gesamtheit angemessen zu beurteilen.

Es bleiben selbst dann die bekannten Schwächen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Maß für Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität. Aber die haben wenig mit Besonderlichkeiten einer wohlhabenden grünen Insel im Atlantik zu tun.

Karl-Heinz Paqué
 Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
paque@ovgu.de