

## Frankreich

## Eine Neuausrichtung für die EU?

Präsident Macron scheint der letzte Euro-Visionär auf dem Kontinent zu sein. Er hat dies am 26.9.2017 mit seiner großen Rede, kurz nach den deutschen Wahlen, wieder gezeigt. Aber wohin soll die Reise gehen? In den vorangegangenen Sommermonaten hatte er den Eindruck erweckt, sein Hauptinteressengebiet sei der Euro. Für viele scheint eine Reform des Euroraums in der Tat ein offensichtlicher erster Schritt zu sein. Noch vor wenigen Jahren schien der Euro kurz vor dem Zusammenbruch zu stehen, und die hohen Kosten der „Eurokrise“ sind bis heute in vielen Ländern zu beobachten, in denen die hohe Arbeitslosigkeit anhält. Aber es wäre ein Fehler, sich zu sehr auf wirtschaftliche Themen zu konzentrieren. Der sinkende Lebensstandard und die hohe Arbeitslosigkeit haben natürlich in Südeuropa einen fruchtbaren Nährboden für Populisten geschaffen.

Doch das starke Abschneiden der AfD, und die großen Verluste der Regierungsparteien bei den deutschen Wahlen, trotz niedriger Arbeitslosigkeit und gutem Wachstum, zeigen, dass andere Faktoren eine viel wichtigere Rolle gespielt haben. Terrorismus und Einwanderung waren in vielen Fällen für radikale Populisten weitaus wichtigere Themen als Arbeitslosigkeit und Lebensstandard. Die Gefahr, sich auf die Wirtschaft zu konzentrieren, besteht auch darin, dass die zugrundeliegenden Probleme, wie etwa die lange Stagnation der italienischen Wirtschaft oder der Mangel an Arbeitsplätzen in Frankreich, nicht schnell und sicher von Brüssel aus gelöst werden können. Natürlich sind Reformen des Euroraums notwendig, um ihn widerstandsfähiger zu machen. Aber die notwendigen Schritte, etwa die Vervollständigung der Bankenunion, sind technischer Natur und ziehen nicht viel politische Aufmerksamkeit auf sich. Darüber hinaus werden sie, obwohl sie langfristig wichtig sind, keinen kurzfristigen wirtschaftlichen Nutzen bringen.

Auch das von Macron erwähnte Budget für den Euroraum soll lediglich gemeinsame Investitionen unterstützen und vielleicht den Mitgliedstaaten bei großen wirtschaftlichen Schocks Unterstützung bieten. Ob dies sinnvoll ist, kann diskutiert werden, aber auch diese Elemente stellen keine radikalen Veränderungen dar. Die Eurozone erlebt zurzeit einen Aufschwung auf breiter Basis, der die wirtschaftlichen Probleme in den Hintergrund drängt. Es ist unwahrscheinlich, dass Populisten aufgrund technischer Verbesserungen der Bankenunion oder eines neuen Systems zur Förderung von Investitionen im Euro-Währungsgebiet beeindruckt werden. Mit anderen Worten, für Europa ist es nicht oder nicht mehr „it's the economy, stupid“. Präsident Macron scheint dies gespürt zu haben (und vielleicht hat er seine Rede nach den deutschen Wahlen angepasst).

Die offizielle Zusammenfassung seiner Rede enthält nur zwei kurze Absätze zum Euro. Macron argumentiert nun, dass sich die Reformen der EU eher auf die äußere und innere Sicherheit konzentrieren sollten, die auch die zentralen Anliegen vieler Wähler sind. Ökonomen haben auch lange argumentiert, dass die europäische Integration die größten Vorteile in jenen Bereichen bringen kann, in denen es Skalenerträge und Spill-overs gibt. Dies ist genau bei der Verteidigung und der Sicherung der Außengrenzen der Fall. Die Neuausrichtung der EU auf diese beiden Dimensionen scheint deshalb viel zukunftsversprechender. Darüber hinaus sind die Meinungsunterschiede zwischen Frankreich und Deutschland in diesen Bereichen viel geringer als in wirtschaftlichen Fragen. Eine europäische Armee und ein europäischer Grenzschutz sind noch weit in der Zukunft. Aber Macron kann behaupten, eine neue Richtung vorgegeben zu haben. Deutschland sollte dem jüngsten und europafreundlichsten Präsidenten, den Frankreich je hatte, sicher alle Unterstützung gewähren.

Daniel Gros

Centre for European Policy Studies (CEPS)

danielg@ceps.eu

## Öffentlich-private Partnerschaft

## Betreiberprobleme beim A1-Ausbau

Als bekannt wurde, dass das private Konsortium A1 Mobil, das einen Abschnitt der Autobahn 1 zwischen Bremen und Hamburg im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) erstellt hat und jetzt betreibt, vor der Insolvenz steht, wurde das in Teilen der Öffentlichkeit zum Anlass genommen, fundamental mit ÖPP abzurechnen. Sie seien unwirtschaftlich, demokratisch nicht zu kontrollieren und überflüssig. Sind aber ÖPP tatsächlich so nachteilig für den Steuerzahler wie behauptet wird? Wird ein Autobahnprojekt nicht in staatlicher Eigenregie, sondern als ÖPP realisiert, so übernimmt ein privates Unternehmenskonsortium Planung, Bau, Betrieb und Erhalt des Autobahnteilstücks und der Bund die Anschubfinanzierung. Der Hauptteil der Finanzierung liegt jedoch bei den Privaten. Ist die Autobahn freigegeben, erhält der Private über die Laufzeit des Vertrags von in der Regel 30 Jahren Zahlungen, die je nach Vertragsmodell unterschiedlich sind. Bei A1 Mobil ist dies für die entfernungsabhängige Nutzung des Autobahnteilstücks durch Lkw ein vertraglich festgelegter Betrag, also eine Maut pro Lkw-Kilometer.

Das entscheidende Merkmal einer ÖPP ist, dass ein privates Unternehmen die Aufgaben im Bündel übernimmt. Bei konventioneller Beschaffung vergibt der Staat diese Aufgaben einzeln an unterschiedliche Unternehmen oder übernimmt sie

selbst. Der Vorteil der Bündelung besteht darin, dass Anreize ausgelöst werden, bei Planung und Bau den Einfluss auf die künftigen Kosten des Betriebs und Erhalts umfassend zu berücksichtigen. So lassen sich die Lebenszykluskosten der Infrastruktur möglichst gering halten. Kritiker wenden dagegen ein, dass die Kostenminimierungsanreize des privaten Betreibers zulasten der Qualität der Infrastruktur gehen können.

Die drohende Insolvenz von A1 Mobil hat jedoch nichts mit mangelnder Qualität oder zu hohen Betriebskosten zu tun. Den Zuschlag für die Bereitstellung der A1 hat der private Betreiber erhalten, da er die Verkehrsmenge sehr viel höher als die Wettbewerber eingeschätzt hat. Weil die Verkehrsmenge bislang deutlich hinter seiner Prognose zurückgeblieben ist, kann er mit dem Entgelt, das er vom Staat erhält, seine Kosten nicht decken, und das eingesetzte Kapital von mehr als 700 Mio. Euro ist aufgebraucht. Sollte die A1 in den staatlichen Betrieb übergehen, werden die Fremdkapitalgeber für ihre Forderungsausfälle nur zum Teil vom Staat entschädigt. Der Staat würde dann für einen Bruchteil der üblichen Kosten das Autobahnteilstück übernehmen. Die Fremdkapitalgeber könnten jedoch in der Hoffnung auf geringere Forderungsausfälle einen neuen Betreiber finden, der in den Vertrag eintritt und den Betrieb und Erhalt bis zum Ende der geplanten Vertragslaufzeit übernimmt. Dem Steuerzahler würden keine höheren Kosten entstehen als geplant. A1 Mobil behauptet jedoch, dass aufgrund der Wirtschaftskrise die Geschäftsgrundlage weggefallen sei und fordert Nachzahlungen in Höhe von 778 Mio. Euro.

Obwohl A1 Mobil vertraglich verpflichtet ist, das Verkehrsmengenrisiko zu tragen, konnten sie die Richter in einem Schlichtungsverfahren von ihrer Position überzeugen. In diesem Fall würde das Autobahnteilstück teurer als geplant, aber vermutlich dennoch innerhalb des bei konventioneller Beschaffung beobachtbaren Rahmens bleiben. Die Erkenntnis aus dem aktuellen Betreiberproblem, das Verkehrsmengenrisiko nicht auf den privaten Partner zu übertragen, ist nicht neu. Deshalb wird seit 2009 bei Autobahn-ÖPP nicht mehr nach Verkehrsmenge, sondern nach Verfügbarkeit entlohnt. Wegen eines möglichen, aber in der Sache unberechtigten und teuren Gerichtsurteils keine ÖPP mehr einzugehen, hieße das Kind mit dem Bade auszuschütten. Die Herausforderung, aus den Auftragsverwaltungen der Länder eine effiziente Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen zu formen, wird in Zukunft personelle Ressourcen binden, die für das Management von Projekten fehlen. Gerade in diesen Anfangsjahren der Infrastrukturgesellschaft dürften ÖPP unverzichtbar sein, um Autobahnprojekte effizient zu realisieren.

Gernot Sieg, Berthold U. Wigger  
Universität Münster, Karlsruher Institut für Technologie  
gernot.sieg@uni-muenster.de

## Arbeitslosenversicherung

### ... dann hast Du in der Not

Angesichts wachsender Rücklagen der Bundesagentur für Arbeit entwickelte sich seit einem Jahr eine intensive Diskussion um eine mögliche Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Wozu dient die Rücklage? Den größten ökonomischen Wert hat die Arbeitslosenversicherung in Rezessionen: Die passiven Leistungen steigen, aktive Arbeitsmarktpolitik wird verstärkt eingesetzt, Kurzarbeitergeld federt die Auswirkungen des Abschwungs ab. All das stützt die Kaufkraft der Konsumenten. Gerade die große Rezession 2009 zeigte, dass die Handlungsfähigkeit der Bundesagentur für die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts von großer Bedeutung ist.

In schlechten Zeiten liegen die erhöhten Ausgaben dann über den geschmälernten Beitragseinnahmen. Um konjunkturelle Stabilisierung und Handlungsfähigkeit sicherzustellen, ist in guten Zeiten dementsprechend der Aufbau einer Rücklage erforderlich. Es entspricht dem Versicherungsprinzip, dass Risiken der Versichertengemeinschaft innerhalb des Gesamthaushalts der Versicherung aufgefangen werden. Rücklagen sind höchst effiziente Investitionen, denn ihre Wirkung kommt dann zum Tragen, wenn sie am nötigsten ist: in Krisenzeiten.

Rücklagen im Haushalt der Bundesagentur haben aber auch einen Nachteil: Sie wecken beständig Begehrlichkeiten. Deshalb ist es wichtig, ein gemeinsames Verständnis für den Umgang mit der Rücklagenentwicklung zu etablieren. Die Rücklage muss für die meisten Rezessionen ausreichen. Nur bei extremen Wirtschaftseinbrüchen wäre aufgrund der sozialen Bedeutung der Arbeitslosenversicherung der Bundeshaushalt gefordert. Im IAB-Kurzbericht 3/2017 wird ein erstrebenswertes Rücklagenziel von 0,65% des nominalen BIP genannt. Für 2017 sind das rund 21 Mrd. Euro. Unterstellt man mittelfristig eine Inflationsrate und ein reales Wirtschaftswachstum von je 1,5%, wächst die notwendige Rücklagenhöhe um 3% pro Jahr. Der Beitragssatz sollte erst gesenkt werden, wenn die aktuell nötige Rücklagenhöhe erreicht ist. Mit 11,5 Mrd. Euro zum Jahresende 2016 wurde diese noch deutlich unterschritten. Da angesichts der gesunkenen Arbeitslosenquote derzeit jährliche Haushaltsüberschüsse von mehreren Milliarden Euro erwirtschaftet werden, könnte die Lücke aber innerhalb weniger Jahre geschlossen werden. Dann ließe sich der Beitragssatz so weit reduzieren, dass die Rücklage nur noch parallel zum Bruttoinlandsprodukt wächst. Er läge dann einige Zehntel niedriger als die gegenwärtigen 3%.

Die Beitragssatzgestaltung muss aber vorausschauender gedacht werden. Das Erreichen des Rücklagenziels wäh-

rend der enorm starken Arbeitsmarktentwicklung nach der großen Rezession 2009 wird etwa zehn Jahre in Anspruch nehmen. Eine derart gute Entwicklung kann sich aber nicht dauerhaft fortsetzen, und ein ganzes Jahrzehnt ohne konjunkturellen Abschwung ist keinesfalls der Normalfall.

Anzustreben wäre deshalb, die Rücklage nach einer Rezession innerhalb von fünf Jahren wieder auf den Zielwert zu heben. Dies entspricht in etwa dem durchschnittlichen Zeitraum zwischen Wirtschaftsabschwüngen in der Vergangenheit. Eine Beitragssatzänderung von 0,1 Prozentpunkten hat einen Effekt von ca. 1 Mrd. Euro auf den Haushalt der Bundesagentur. Wurden z.B. vor einer Rezession mit einem Beitragssatz von 2,7% kaum noch Überschüsse erwirtschaftet und wurde die Rücklage komplett aufgebraucht, müsste der Beitragssatz danach auf 3,2% angehoben werden, um über fünf Jahre eine Rücklage von z.B. 25 Mrd. Euro aufzubauen. Gegen eine solche Erhöhung wird es dann sicher genügend Argumente geben, man möchte den Aufschwung nicht abwürgen oder das Geld lieber für anderes einsetzen. Deshalb muss vor einer Senkung des Beitragssatzes politisch festgelegt werden, wie er im Bedarfsfalle wieder nach oben angepasst wird, um die Rücklage systematisch aufzubauen. Die Vorsorge für Krisenzeiten ist zu wichtig, um sie dem Einzelfall zu überlassen.

Enzo Weber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Enzo.Weber@iab.de

### Neunjährige Gymnasialzeit

## Bildungspolitische Kehrtwende

Die Debatte um die Verkürzung der Gymnasialzeit auf acht Jahre (G8) und die Wiedererhöhung auf neun Jahre (G9) ist typisch für eine von Pauschalurteilen gefütterte bildungspolitische Diskussion. Ohne dass die verantwortlichen Ministerien die Einführung der G8-Reform, die zu Beginn des Schuljahres 2014/2015 in Kraft trat, sorgsam evaluieren und eine Periode der Stabilisierung abwarten, erfolgt jetzt in vielen Bundesländern schon wieder eine Kehrtwende. So geschieht es nun auch in Schleswig-Holstein, wo die G8-Frage einen wichtigen Part bei den Landtagswahlen gespielt hat. Als Gründe für die Einführung von G8 in fast allen Bundesländern wurden das im internationalen Vergleich hohe Alter der Berufseinsteiger, der demografische Wandel und die letztendlich davon bedrohten Sozialkassen sowie der Fachkräftemangel genannt. Heute wird die Abschaffung der verkürzten Dauer bis zum Abitur damit begründet, dass Schüler vom G8 gestresst seien, sich weniger außerschulisch engagierten und zu Beginn des Studiums zu wenig Fachwissen besäßen.

Es gibt inzwischen einige Studien, die die Konsequenzen des Wechsels von G9 zu G8 auf verschiedene Dimensionen hin untersuchen. Hinsichtlich des Fachwissens sind die G8-Schüler den G9-Schülern im Alter von 15 Jahren sogar überlegen. Der verdichtete Unterrichtsinhalt kommt also bei den Schülern an. Zusätzlich wurde evaluiert, dass die G8-Abiturienten im Durchschnitt jünger sind, wenn sie ihr Studium aufnehmen, gleichwohl mehr von ihnen vor dem Studium einen Auslandsaufenthalt oder ein soziales Jahr einschieben. Dagegen belegt eine andere Studie, dass sich durch G8 weniger Schüler während der Schulzeit ehrenamtlich engagieren als im G9-System. Ein weiterer Aspekt betrifft die Ungleichheit in der Schülerschaft. Generell ergibt sich, dass die Umstellung von G9 zu G8 die besseren Schüler leistungsstärker werden lässt, die schwächeren aber weniger gut mit der Stoffverdichtung zurechtkommen.

All diese Dimensionen müssen in der G8-G9-Kosten-Nutzen-Rechnung berücksichtigt werden. Wenn der gleiche Unterrichtsinhalt in kürzerer Zeit bei den Schülern ankommt und sie im Anschluss (mindestens) genauso gute Leistungen im Studium erbringen wie nach dem G9-System, ist das G8-System effizient. Wenn durch die Unterrichtsverdichtung das gesellschaftliche Engagement von jungen Leuten zurückgeht und die Ungleichheit zwischen Schülern verstärkt wird, hat das G8 negative Externalitäten und widerspricht dem Prinzip der Chancengerechtigkeit. Diskutiert werden müsste, ob die Wiedereinführung von G9 die richtige Antwort auf die bisherigen Erfahrungen mit G8 ist. Die Reform ist noch zu jung, um z.B. schon die individuellen und sozialen Konsequenzen für den Arbeitsmarkt zu analysieren. Klar ist aber, dass eine Wiedereinführung mit Wahlfreiheit zwischen G8 und G9, wie z.B. in Schleswig-Holstein und Bayern geplant, die Ungleichheitsfrage noch verschärfen wird. Durch das gleichzeitige Vorhandensein von G8 und G9 werden Schulwechsel problematischer, Lehrplananpassungen unübersichtlicher und die Vergleichbarkeit des Abiturs noch schwieriger. Unbestritten ist auch, dass längeres Lernen nicht gründlicheres Lernen und größeren Bildungserfolg bedeuten muss. Erwiesen ist dagegen, dass die pädagogische Qualität der Lehrkraft einer der Hauptfaktoren für den Leistungsstand einer Schulklasse ist. Es wäre folglich wünschenswert, dass sich die Bildungspolitik auf die Hauptfaktoren konzentriert und z.B. die Versorgung mit sehr gut ausgebildetem Lehrpersonal sicherstellt. In der G8-Debatte wäre es angeraten gewesen, Ruhe zu bewahren und vor einer überstürzten Kehrtwende zu überlegen, wie das bestehende G8-System effizient und gerecht gestaltet werden kann.

Larissa Zierow  
ifo Institut  
zierow@ifo.de