

Hart, aber deutlich vernünftiger

Die neue Zypern-Hilfe erzwingt eine zielgerichtetere Bankensanierung und schont Kleinsparer und Steuerzahler. Dennoch bleibt ein schaler Nachgeschmack. Von Peter A. Fischer

Die neue Übereinkunft, welche die Euro-Gruppe am frühen Montagmorgen zu den Bedingungen ihrer Finanzhilfe an Zypern getroffen hat, wirkt hart. Anleger, welche den beiden grössten zyprischen Banken mehr als 100 000 Euro anvertraut haben, werden schmerzhaft Einbussen hinnehmen müssen. Die Bankensanierung und die Vorgänge der letzten Tage werden das Vertrauen in den zyprischen Finanzplatz wohl derart erschüttern, dass dessen Bedeutung als Offshore-Zentrum infrage gestellt ist. Die neue Übereinkunft ist aber ökonomisch deutlich vernünftiger als das, was eine gute Woche zuvor vereinbart worden ist. Erstens werden nun nicht mehr alle Einleger, welche ihr Geld einem Finanzinstitut auf Zypern anvertraut haben, für die Fehler der beiden grössten zyprischen Banken büssen müssen, und zweitens bleiben die EU-weit garantierten Einlagen geschützt.

Bittere Lehren auch für manche Russen

Es ist ökonomisch gesehen wichtig, dass Anleger und Einleger (nicht nur auf Zypern) realisieren, dass sie sich darum kümmern müssen, welcher Bank sie ihr Geld anvertrauen. Die grossen zyprischen Banken hatten für Einlagen relativ hohe Zinsen geboten und die Gelder dann fahrlässig in griechische Staatsanleihen investiert und zur Finanzierung von Krediten an problematische griechische Schuldner eingesetzt. Dabei war schon längst vor der «freiwilligen» Umschuldung griechischer Staatsanleihen klar, dass die Finanzinstitute damit enorme Risiken eingingen. Nun soll die Laiki Bank abgewickelt und die Bank of Cyprus restrukturiert werden. Bei der Laiki Bank, die mehrheitlich bereits in Staatsbesitz ist, werden die Eigentümer und die Obligationäre ihr Kapital verlieren. Erst danach werden richtigerweise Einlagen über 100 000 Euro die Verluste mittragen müssen. Das sollte bei der Sanierung der Bank of Cyprus ebenfalls so sein. Jetzt, wo diese die geschützten Einlagen der Laiki Bank und deren gute Anlagen übernehmen darf, sollte nun erst recht darauf geachtet werden, dass auch die zyprischen Unternehmer, welche die Bank of Cyprus noch mehrheitlich kontrollieren, entsprechende Opfer bringen müssen.

Der durch die Bankensanierung erzwungene Verlust von Teilen ihrer Einlagen wird auch für diejenigen Russen, welche ihr Geld einem der beiden grossen zyprischen Institute anvertraut haben, eine sehr bittere Erfahrung sein. Viele Russen, darunter durchaus auch Angehörige des Mittelstandes, hatten nämlich einen Teil ihrer Vermögen nach

Zypern transferiert, primär nicht zur Geldwäsche, sondern weil sie sich (zu Recht) vor einheimischer Rechtswillkür und Enteignung fürchteten und ihr Vermögen in Europa sicher wissen wollten. Sie müssen nun begreifen, dass auch in Europa finanzielle Solidität nicht selbstverständlich ist.

Ob dies Anleger inner- und ausserhalb Europas dazu bewegen wird, Gelder aus dem Euro-Raum abzuziehen, wird sich zeigen müssen. Die Erkenntnis, dass ein finanziell nachhaltiges Gebaren von Banken wie auch des betreffenden Staates an einem Finanzplatz wichtig ist, damit am Schluss der Sparer nicht die Zeche zahlt, wäre jedenfalls heilsam – genauso wie das Bewusstsein, dass nicht nur der Kauf von Wertpapieren, sondern auch die Einlage von Bargeld auf Girokonten mit Risiken verbunden ist. Denn das wichtigste Signal der Finanzhilfe an Zypern ist zweifellos, dass der Steuerzahler nicht länger für alle Fehler von Finanzinstituten aufkommen kann und will. Damit Kleinsparer nicht verschreckt dazu übergehen, ihr Geld wieder unter der Matratze zu horten, sollten Bankeinlagen allerdings bis zu einem gewissen Betrag garantiert und die Finanzierung dieser Garantie sichergestellt werden.

Härte nur für kleine Euro-Mitglieder?

Trotz den begrüssenswerten Verbesserungen der Zypern-Hilfe hinterlassen die «Brüsseler langen Nächte» einen dreifach schalen Nachgeschmack. Erstens vertragen sich die nun eingeführten Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs nicht mit einem gemeinsamen Markt und schon gar nicht mit einer Währungsunion. Es wird interessant sein, wie Zypern und die Euro-Länder dieses Problem lösen wollen, sollte es nebst den beiden Problembanken zu einem Sturm auf andere zyprische Banken kommen. Zweitens bleibt die Frage, wieso die Politiker mit der Lösung der an sich bekannten Probleme erneut so lange zugewartet haben, dass gewiewere Anleger genügend Zeit hatten, ihr Geld in Sicherheit zu bringen. Und drittens wird der Beobachter das Gefühl nicht los, dass im Fall von Zypern nun mit etwas gar billigen Argumenten gegenüber einem kleinen Euro-Mitglied und Finanzplatz die Härte demonstriert wird, an der es die EU bisher gegenüber ihren grösseren Mitgliedern hat fehlen lassen. Die ökonomisch vernünftige Art der Restrukturierung von Zyperns Bankensektor müsste auch auf Problembanken in Spanien, Portugal, aber auch Italien und Frankreich angewandt werden. Erst wenn sie dies bewirken sollte, käme die neue Zypern-Einigung einem echten Durchbruch gleich.

Asylpolitik – Symbolik und Sache

Die dringliche Asylrechtsrevision ist trotz un schönen Zügen sinnvoll. Ob «Härte» oder «Humanität» walten soll, muss sich daran nicht entscheiden. Von Christoph Wehrli

Asylgesetzrevisionen kursieren meist als «Verschärfung». Sie wecken dann auf der einen Seite Befürchtungen, auf der anderen Erwartungen, die meistens beide übertrieben sind. Trifft die Charakterisierung zu? Gilt sie insbesondere für die Revision, über die das Volk am 9. Juni entscheidet?

Bei den Änderungen, die den aus dem Jahr 1979 stammenden Erlass von 13 auf 58 Seiten anwachsen liessen, ging es teilweise um Handhaben, das Verfahren trotz Verzögerungsversuchen und passivem Widerstand von Personen mit geringen Asylchancen zum Abschluss bringen zu können. Damit sich negative Entscheide konkret durchsetzen lassen, wurden Zwangsmassnahmen wie die Ausschaffungshaft eingeführt und die Unterstützungsleistungen für Ausreisepflichtige auf Nothilfe reduziert. Wichtig waren aber auch Verbesserungen für die Asylsuchenden: die Schaffung einer unabhängigen Rekursinstanz (heute ist es das Bundesverwaltungsgericht) und der Ausbau des Status von Kriegsflüchtlings (vorläufige Aufnahme und vorübergehender Schutz). Hinzu kam oft ein Quantum leerer Betriebsamkeit, die für die angestrebte Vertrauensbildung letztlich kontraproduktiv war.

Unnötiges, Restriktives und Neuartiges

Auch die Revision, die nun zur Debatte steht, hat unterschiedliche Komponenten, darunter solche, die als symbolische Politik einzuordnen sind. Mit der Dringlicherklärung selber wollte die Parlamentsmehrheit signalisieren, dass die Lage dramatisch und die Politik zum Handeln entschlossen sei. Dass die Vorlage des Bundesrats aus dem Mai 2010 stammt und manche Änderung durchaus einen weiteren Aufschub ertragen hätte, drängte man in den Hintergrund. Die «Klärung», dass Dienstverweigerer als solche keine Flüchtlinge sind, schafft höchstens Unklarheit, sie bringt jedenfalls in der Praxis keine Veränderung. Die Eritreer, die von der Asylsuche in der Schweiz abgehalten werden sollten, fallen am wenigsten auf dieses Verwirrspiel hinein.

Unnötig scheint sodann die Bestimmung über besondere Unterkünfte für Ruhestörer (von «Reni-tenten» ist im Gesetz nicht die Rede). Ihre Separierung von anderen Asylsuchenden ist im Grunde eine Sache der Hausordnung beziehungsweise der Leitung von Kollektivunterkünften. Die Schwierigkeit besteht darin, einen Ort für ein solches Zentrum zu finden und es so zu führen, dass die Umgebung nicht leidet; der personelle Aufwand dürfte erheblich sein. Aber vielleicht hilft der neue Artikel bei der Kooperation von Bund und Kantonen.

Eine tatsächliche, aber vertretbare Restriktion bedeutet es, dass Asylgesuche nicht mehr im Ausland gestellt werden können. Dies treffe, wird kritisiert, Menschen, denen die Mittel und die TOLLKÜHNHEIT für die illegale Migration nach Europa fehlten. Schon vorher erhielten aber in der Regel nur Personen mit Verwandten in der Schweiz eine Einreisewilligung. Eine aktive humanitäre Politik – auch zur Entlastung der Entwicklungsländer, die Unzähligen Zuflucht bieten – kann sich besser in der Aufnahme von Gruppen beweisen, die vom Uno-Hilfswerk nach Bedürftigkeit ausgewählt werden.

Konkrete Lösungen für Unterkunftsprobleme verspricht die einfachere Umnutzung von Militäranlagen. Einigermassen rationell sind solche Provisorien aber höchstens, wenn man von entlegenen Standorten in den Bergen abrückt.

Politisch sozusagen neutral ist der Test der Gesamtreform von Verfahren und Unterbringung. Bundesrätin Simonetta Sommaruga ist es gelungen, ein Stück weit aus der Defensive herauszukommen und für oder durch die neue Konzeption eine positive Stimmung zu schaffen. Die Kantone, die entlastet werden, und die Hilfswerke geben dem niederländischen Modell eine Chance, die meisten Parteien warten das Weitere ab. Das Vorhaben der sozialdemokratischen Migrationsministerin bringt denn auch die SP und die Flüchtlingshilfe zusätzlich in Verlegenheit. Sie lehnen die Vorlage wegen der Restriktionen ab, können die anderen Elemente aber nicht übersehen. Ohnehin hatten sie sich gegen die Ergriffung des Referendums gewandt, weil es nichts als eine Niederlage erwarten lässt.

Differenziertes Ja

Das Referendum wird von den Jungen Grünen und zahlreichen kleinen Gruppen getragen, die darin einen «Akt des Widerstandes» und eine Gelegenheit zu einer weiterführenden Mobilisierung sehen. Die Mitte- und Rechtsparteien, die sich für die Vorlage aussprechen dürften, haben indes Rückenwind. Dabei wird sich die SVP, die gleichzeitig für eine eigene Initiative zu kämpfen hat, kaum stark für ein Projekt exponieren, das ihren Vorstellungen sehr ungenügend entspricht. Das sollte es FDP und CVP erleichtern, ein eigenes Profil zu zeigen und die Dinge differenziert darzustellen. Die Vorlage als Ganzes ist sinnvoll. Sie eignet sich, sachlich betrachtet, nur sehr bedingt für einen Grundsatzentscheid zwischen «Härte» und «Humanität». Die Menschenrechte verdienen bei der Steigerung der Effizienz allerdings mehr als ein Lippenbekenntnis.

Grössere Agglomerationen führen zu mehr Wohlstandsgewinn

Je mehr Menschen in einem Ballungsraum wohnen, desto grösser sind ihre Möglichkeiten, dort einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden. So gesehen ist die Vergrößerung der Agglomerationen mittels kürzerer Reisezeiten durchaus sinnvoll. Von Wolfram Kägi und Markus Gmünder

Bund, Kantone und Gemeinden investieren Milliarden in Verkehrsinfrastrukturen. Die Vorlage für die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur ist nur ein Beispiel dafür. In diesem Kontext stellen sich zwei Fragen: Erstens kann hinterfragt werden, ob überhaupt Geld in dieser Grössenordnung für Verkehrsinfrastrukturen ausgegeben werden sollte. Zweitens muss darüber diskutiert werden, welche Projekte prioritär sind bzw. den grössten volkswirtschaftlichen Nutzen generieren.

Je grösser, desto wirtschaftlich erfolgreicher

Heute werden Verkehrsinfrastrukturprojekte wie neue Strassen- oder Schienenabschnitte mit im Auftrag des Bundes erstellten Instrumenten (Nistra/Niba) bewertet. Im Kern geht es bei diesen Methoden darum, Kosten und Nutzen der Projekte möglichst umfassend und konsistent zu erfassen. Auf der Nutzenseite werden unter anderem reduzierte Umweltbelastungen, weniger Verkehrsunfälle und kürzere Reisezeiten monetarisiert. Der grösste Nutzen entsteht meist durch kürzere Reisezeiten. Die Zeitersparnis aller Nutzer einer neuen Strasse oder Bahnlinie wird mit je nach Zweck der Reise unterschiedlichen Preisen pro Stunde bewertet, so dass aus der reinen Zeitersparnis ein monetärer Betrag abgeleitet werden kann.

Die Methode ist in sich schlüssig. Sie hat aber zwei gravierende Nachteile. Zum einen kann hinterfragt werden, ob Fahrzeitverkürzungen immer mit einem solchen finanziellen Gewinn assoziiert

werden können, man denke etwa an reine Vergnügungsfahrten. Zum anderen werden die Auswirkungen der Verkehrsinfrastruktur auf Firmen und Arbeitnehmer unzureichend erfasst. Neue Methoden setzen bei diesem zweiten Kritikpunkt an. Ein wichtiger Strang volkswirtschaftlicher Forschung beschäftigt sich mit Agglomerationseffekten: Siedlungsmässige Ballungsräume sind wirtschaftlich besonders erfolgreich, wobei der Erfolg mit der Grösse zunimmt. Als Gründe hierfür sind zunächst Ballungsvorteile zu nennen. Arbeitgeber können auf einen grösseren Pool qualifizierter Arbeitskräfte zugreifen und die für eine bestimmte Tätigkeit am besten geeignete Person einstellen.

Arbeitnehmer wiederum können unter vielen Arbeitsstellen jene aussuchen, die ihren Fähigkeiten und Präferenzen am besten entspricht. Auch zwischen Firmen sind einfacher Kontakte möglich, es kommt zu mehr Zusammenarbeit. Weiter haben Firmen in Agglomerationen den Vorteil, nahe an vielen Kunden zu sein. Schliesslich können in Agglomerationen aufgrund von Standortvorteilen besser Einrichtungen finanziert werden, die allen Firmen oder Firmen einer bestimmten Branche nutzen, wie etwa eine Fachhochschule, eine Universität oder eine Messe. In den Agglomerationseffekten spiegelt sich auch der Nutzen der Mobilität innerhalb der Agglomeration und der Ermöglichung einer arbeitsteiligen Gesellschaft.

Theoretisch wurden diese Agglomerationseffekte schon lange postuliert. In jüngeren empirischen Analysen können sie nun quantifiziert werden. So wurde mittels eines Vergleichs einer Viel-

zahl von verschiedenen Agglomerationsräumen gezeigt, dass in einem Raum, der doppelt so viele Einwohner hat wie ein Vergleichsraum, die Arbeitsproduktivität um 5 bis 15 Prozent grösser ist, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf um 10 bis 15 Prozent und das Volkseinkommen pro Kopf um 7 bis 10 Prozent höher. Menschen in grösseren Agglomerationen sind produktiver als jene in kleineren Agglomerationen, sie haben eine höhere Wertschöpfung und verdienen mehr.

Das Beispiel der S-Bahn Basel

Die Forschung bestätigt, was auch in der Schweiz offensichtlich ist: In Zürich sind die Löhne höher als im Jura, in Basel kann man leichter eine optimale Stelle mit gutem Verdienst finden als in einem abgelegenen Bergtal. Zur Beurteilung von Verkehrsinfrastrukturprojekten können Erkenntnisse der neuen Agglomerationsforschung genutzt werden. Neue Verkehrsinfrastrukturen haben de facto den Effekt, Agglomerationen zu vergrössern. Dies, ohne dass Personen zuziehen oder Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Perimeter einer Agglomeration kann über die Zeit definiert werden, die eine Reise von einem Ort zum andern in Anspruch nimmt. Eine bessere Bahnverbindung oder eine neue Strasse führt dazu, dass mehr Personen das Zentrum einer Agglomeration zum Beispiel innert einer halben Stunde erreichen können. Diese Personen ziehen nicht um, wohnen dank der Verkehrsverbindung aber neu in der Agglomeration.

Dadurch wachsen der Ballungsraum, die durchschnittliche Produktivität, das BIP pro Kopf und das Volkseinkommen pro Kopf. Ein Beispiel mag das verdeutlichen: Die in Basel-Stadt geplante S-Bahn-Durchmesserlinie zwischen dem Bahnhof SBB, dem Badischen Bahnhof und später auch dem Bahnhof St. Johann – das sogenannte Herzstück – ermöglicht eine S-Bahn-Erschliessung der Basler Innenstadt und zahlreiche weitere Verbesserungen im S-Bahn-Netz der Nordwestschweiz. Daraus ergeben sich Reisezeitverkürzungen. Auf dieser Basis wurden Agglomerationseffekte berechnet, die sich durch die Vergrößerung des Einzugsgebiets dank den neuen und besseren Verbindungen ergeben. Das wurde in BIP-Wachstum und zusätzliches Volkseinkommen übersetzt. Es zeigt sich, dass die Agglomerationseffekte aufgrund des Herzstücks der Regio-S-Bahn zu einem zusätzlichen BIP von 111 Millionen Franken pro Jahr führen, während die in der traditionellen Kosten-Nutzen-Analyse berechneten Nutzen bei 48 Millionen Franken pro Jahr lagen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird also nur ein Teil des Gesamtnutzens von neuen Verkehrsprojekten berücksichtigt, wenn man sich darauf beschränkt, Beschleunigungen von A nach B zu erfassen. Wichtiger und inzwischen auch empirisch fundiert ist es, zu messen, welche volkswirtschaftlichen Effekte aus der Zeitersparnis resultieren.

Wolfram Kägi ist Geschäftsführer von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Markus Gmünder ist geschäftsführender Partner der Econlab GmbH.