



22 | 2015

68. Jg., 47.–48. KW, 26. November 2015

ifo Schnelldienst

Wissenschaftliche Tagung

Gerlinde und Hans-Werner Sinn, Maximilian Priem, Jürgen Schupp und Gert G. Wagner, Astrid Lorenz, Reiner Klingholz

- 25 Jahre Deutsche Einheit: Wo stehen wir – wie geht es weiter?

Forschungsergebnisse

Michele Battisti, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara

- Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland

Timo Wollmershäuser

- Evaluation der ifo Konjunkturprognosen

Daten und Prognosen

Johanna Garnitz und Gernot Nerb

- ifo Weltwirtschaftsklima kühlt sich spürbar ab

Przemyslaw Wojciechowski

- Konjunkturtest im Fokus: Dienstleistungen

Christian Breuer

- Steuerschätzung: Mehreinnahmen trotz Steuersenkungen

Im Blickpunkt

Daniela Wech

- Zentralbanken: Funktionen, Entscheidungsstrukturen und Rechenschaftspflichten

Oliver Falck, Johannes Koenen und Tobias Lohse

- Programmevaluation in der deutschen Innovationspolitik

Moritz Bohland, Jana Lippelt, Ana Maria Montoya Gomez, Thomas Ruppert und Marie-Theres von Schickfus

- Kurz zum Klima: Im Vorfeld der Weltklimakonferenz

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn, Annette Marquardt, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Wissenschaftliche Tagung

25 Jahre Deutsche Einheit: Wo stehen wir – wie geht es weiter?

3

Am 3. Oktober 2015 wurde der 25. Jahrestag der deutschen Wiedervereinigung gefeiert. Das Ende der Teilung eröffnete große Chancen und neue Entwicklungsmöglichkeiten. Heute zeigen sich enorme Fortschritte, die bei der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen erreicht wurden. Aber nicht alle anfänglichen Erwartungen konnten erfüllt werden. Anlässlich dieses Jubiläums veranstaltete das ifo Institut eine wissenschaftliche Tagung, die die wichtigsten Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern seit 1991 nachzeichnete, Erfolge und Misserfolge auf dem jeweiligen Gebiet bilanzierte und Perspektiven für die Zukunft aufzeigte. Einige Beiträge, die sich auf die Vorträge der Tagung beziehen, sind hier veröffentlicht:

Was lehrt uns die deutsche Vereinigung für die europäische Fiskalunion?

4

Gerlinde Sinn und Hans-Werner Sinn

25 Jahre nach der Wende: Gibt es noch Unterschiede bei Sorgen und Zufriedenheiten zwischen Ost- und Westdeutschland?

8

Maximilian Priem, Jürgen Schupp und Gert G. Wagner

Politik in Ostdeutschland – Besonderheiten und Anpassungsprozesse

14

Astrid Lorenz

Ostdeutschlands demographische Entwicklung

18

Reiner Klingholz

Forschungsergebnisse

Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung

22

Michele Battisti, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara

Die Integration ausländischer Zuwanderer geschieht über den Arbeitsmarkt. Darin sind sich die meisten Beobachter der gegenwärtigen Flüchtlingskrise einig. Doch welche Möglichkeiten sehen die Unternehmen? In welchen Berufsfeldern gibt es konkrete Chancen? Welche Hindernisse stehen einer Beschäftigung von Asylbewerbern im Wege? Nach den Ergebnissen einer Befragung von ca. 3 000 Unternehmen, die das ifo Institut im Oktober 2015 durchgeführt hat, sehen 59% der Firmen große Chancen für eine Beschäftigung von Asylbewerbern, typischerweise als Hilfsarbeiter oder Auszubildende. Nur 22% der Unternehmen schätzen das Potenzial, Facharbeiter unter den Flüchtlingen zu finden, als hoch ein. Gesetzliche Hürden wie der Mindestlohn oder bürokratische Barrieren sind ebenso wichtige Einstellungshindernisse wie fehlende Sprachkenntnisse oder Fachausbildung.

Evaluation der ifo Konjunkturprognosen – ein Vergleich mit den Prognosen von Consensus Economics

26

Timo Wollmershäuser

Ein Vergleich der seit 1991 erstellten Konjunkturprognosen des ifo Instituts mit den Prognosen von Consensus Economics im Hinblick auf ihre Treffgenauigkeit zeigt, dass die ifo-Prognosen für die Vorjahresveränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts für das laufende und das kommende Jahr in Deutschland weitgehend eine – allerdings nur geringe – höhere Treffgenauigkeit aufweisen als die entsprechenden Durchschnittsprognosen von Consensus Economics. Dieses Ergebnis kann als Indiz für die Güte der vom ifo Institut verwendeten Prognosemethoden interpretiert werden.

Daten und Prognosen

ifo Weltwirtschaftsklima kühlt sich spürbar ab

Ergebnisse des 130. World Economic Survey (WES)
für das vierte Quartal 2015

29

Johanna Garnitz und Gernot Nerb

Der ifo Indikator für die Weltwirtschaft hat sich eingetrübt und liegt unter seinem langfristigen Durchschnitt. Zwar verschlechterten sich die Lagebeurteilungen nur geringfügig, die Erwartungen sind aber deutlich weniger positiv als im Vorquartal.

Konjunkturtest im Fokus: Rekordwerte in der Konjunkturmfrage im Bereich Dienstleistungen: Was treibt den Geschäftsklimaindikator in die Höhe?

41

Przemyslaw Wojciechowski

2015 entwickelte sich der Geschäftsklimaindikator im Bereich der Dienstleistungen äußerst positiv. Dieser Trend wird von einem einzelnen großen Bereich innerhalb der Dienstleistungen, den Grundstücks- und Wohnungswesen, verursacht und sollte nicht ohne weiteres auf das gesamte Dienstleistungsgewerbe übertragen werden.

Mehreinnahmen trotz Steuersenkungen

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2015

44

Christian Breuer

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« erwartet für die Jahre ab 2015 ein höheres Steueraufkommen, als noch im Frühjahr geschätzt wurde. Obwohl im gesamten Schätzzeitraum Steuerrechtsänderungen zu deutlichen Mindereinnahmen führen werden, erhöht sich das erwartete Steueraufkommen.

Im Blickpunkt

Ein Überblick über Funktionen, Entscheidungsstrukturen und Rechenschaftspflichten von Zentralbanken

48

Daniela Wech

Der Artikel gibt einen Überblick über die Funktionen von Zentralbanken und zeigt deren Entscheidungs- und Führungsstrukturen sowie die Regelungen bezüglich Rechenschaftspflichten und Transparenz auf.

Die Bedeutung von Programmevaluation in der deutschen Innovationspolitik

52

Oliver Falck, Johannes Koenen und Tobias Lohse

Der Verein für Socialpolitik hat auf seiner Jahrestagung im September diesen Jahres Leitlinien zu Standards von Evaluationen wirtschaftspolitischer Maßnahmen verabschiedet. Diese Leitlinien formulieren einen einheitlichen Bewertungsmaßstab für die Güte von Programmevaluationen. Der Beitrag stellt die Grundzüge der neuen Leitlinien des VfS kurz dar und vergleicht sie mit der Maryland Scientific Methods Scale (SMS), einem internationalen Maßstab. Abschließend wird anhand von Beispielen aus anderen Politikfeldern in Deutschland sowie aus dem Ausland dargelegt, dass gute Evaluationen durchaus umsetzbar sind und entscheidend zu einer besseren Politik beitragen können.

Kurz zum Klima: Im Vorfeld der Weltklimakonferenz in Paris

56

*Moritz Bohland, Jana Lippelt, Ana Maria Montoya Gomez,
Thomas Ruppert und Marie-Theres von Schickfus*

Der Beitrag diskutiert, wie groß die Chancen sind, dass im Rahmen der Ende November in Paris stattfindenden Weltklimakonferenz ein neues Klimaschutzabkommen verabschiedet wird.

Wissenschaftliche Tagung »25 Jahre Deutsche Einheit: Wo stehen wir – wie geht es weiter?«

3

Wissenschaftliche Tagung »25 Jahre Deutsche Einheit: Wo stehen wir – wie geht es weiter?«

am 8. Oktober 2015, 09:00 Uhr bis 17:00 Uhr

Begrüßung und Einführung

Prof. Dr. Marcel Thum

Geschäftsführer der ifo Niederlassung Dresden

»Konvergenz oder Holländische Krankheit?«

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn

Präsident des ifo Instituts

»Der ostdeutsche Arbeitsmarkt: Erfolge und Herausforderungen«

Prof. Michael C. Burda

Direktor des Instituts für Wirtschaftstheorie
an der Humboldt-Universität zu Berlin

»Lebenszufriedenheit in Ostdeutschland«

Prof. Dr. Gert Wagner

Vorstandsmitglied des Deutschen Instituts für Wirtschafts-
forschung, Berlin

»Politik in Ostdeutschland – Besonderheiten und Anpassungsprozesse«

Prof. Dr. Astrid Lorenz

Lehrstuhl Politisches System der Bundesrepublik Deutsch-
land/Politik in Europa an der Universität Leipzig

»Ostdeutschlands demographische Entwicklung: Vorreiter oder Verlierer?«

Dr. Reiner Klingholz

Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung

»25 Jahre Deutsche Einheit: Eine kritische Sicht aus politischer Perspektive«

Prof. Dr. Georg Milbradt

Ministerpräsident a.D. und Technische Universität Dresden



Vortrag Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn

Am 3. Oktober 2015 wurde der 25. Jahrestag der deutschen Wiedervereinigung gefeiert. Das Ende der Teilung eröffnete große Chancen und neue Entwicklungsmöglichkeiten. Heute zeigen sich enorme Fortschritte, die bei der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen erreicht wurden. Aber nicht alle anfänglichen Erwartungen konnten erfüllt werden.

Anlässlich dieses Jubiläums veranstaltete das ifo Institut eine wissenschaftliche Tagung, die die wichtigsten Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern seit 1991 nachzeichnete, Erfolge und Misserfolge auf dem jeweiligen Gebiet bilanzierte und Perspektiven für die Zukunft aufzeigte. Einige Beiträge, die sich auf die Vorträge der Tagung beziehen, sind hier im Anschluss veröffentlicht.



Vortrag Prof. Dr. Georg Milbradt

Was lehrt uns die deutsche Vereinigung für die europäische Fiskalunion?¹

4



Gerlinde Sinn*



Hans-Werner Sinn**

Die deutsche Vereinigung war ein Glücksfall der Geschichte, und sie war ihren Preis wert. Die Regierungen von Helmut Kohl, George Bush und Michail Sergejewitsch Gorbatschow haben gegen vielfachen europäischen Widerstand eine geschichtliche Großtat vollbracht. Ohne Blutvergießen verabschiedete sich das kommunistische Regime aus der Geschichte, und die neuen Bundesbürger konnten an der Freiheit und am Wohlstand ihrer westdeutschen Landsleute teilhaben.

Viele denken nun, dass man Europa nach dem gleichen Muster vereinigen könne. Der französische Staatspräsident François Hollande und sein junger Wirtschaftsminister Emmanuel Macron fordern seit dem Sommer mit Macht eine Fiskalunion mit einem gemeinsamen Budget, einer Vergemeinschaftung der Alt-schulden, einem gemeinsamen Finanzminister und einem gemeinsamen Parlament. Dieser Vorstoß kommt insbesondere in Brüssel und Südeuropa gut an, da er scheinbar eine Lösung der vielfältigen Strukturprobleme und der zum Teil hoffnungslosen Überschuldung dieser Länder verspricht. Doch ganz so überzeugend, wie es auf den ersten Blick scheinen mag, sind die Argumente für eine Übertragung des deutschen Beispiels auf Europa nicht, denn Deutschland hat sich für einen besonders teuren und ökonomisch bedenklichen Vereinigungsweg entschieden, der die Entwicklung der neuen Bundesländer unnötig verlangsamt hat. Eine Übertragung dieses Weges auf die europäische Währungsunion ist weder möglich noch erstrebenswert.

Zunächst einmal fehlt für eine Wiederholung des Experiments in Europa das Zusammengehörigkeitsgefühl, wie es innerhalb einer Nation vorhanden ist. Weder in Frankreich noch in anderen Ländern ist der Wille erkennbar, den echten Versiche-

rungsvertrag auf Gegenseitigkeit zu gründen, den ein gemeinsames Staatswesen impliziert. Wie die Geschichte der USA und der Schweiz beweisen, gehört zu einem solchen Versicherungsvertrag zwingend ein gemeinsames Machtzentrum in Form einer Regierung nebst Armee, Polizeigewalt und Justiz, das dem Staat nach innen und außen die nötige Autorität verschafft. An die dafür erforderliche Aufgabe an Souveränität ist insbesondere von französischer Seite gar nicht zu denken.

Vor allem kommt eine Wiederholung der deutschen Fiskalunion auf europäischer Ebene schon deshalb nicht in Betracht, weil sie extrem teuer wäre. Das zeigt ein Blick auf die Größe der von Einkommenstransfers betroffenen Bevölkerungsgruppen. In Deutschland mussten 79 Westdeutsche 21 Ostdeutsche mitfinanzieren. Bei einer Vereinigung der Eurozone müssten je 62 Personen in den noch halbwegs gesunden Ländern 38 Personen in den fünf Krisenländern Südeuropas mitfinanzieren. In den Gebirgländern wäre die Last pro Kopf unter sonst gleichen Voraussetzungen mehr als doppelt so groß wie bei der deutschen Vereinigung. Und würde man gar Frankreich selbst mit zu den Empfängerländern rechnen, wäre die Last gar fünf Mal so groß.

Nach Berechnungen des ifo Instituts fließen noch immer jährlich Mittel im Umfang von netto etwa 70 Mrd. Euro von Westdeutschland nach Ostdeutschland. In der Summe aller Jahre dürften die Finanztransfers bis heute bei etwa 1 750 Mrd. Euro gelegen haben, was 27 900 Euro pro Westdeutschen entspricht. Rechnet man diese Zahlen bei gleichen Pro-Kopf-Transfers hoch, käme man bei einer europäischen Vereinigung über 25 Jahre gerechnet auf 13 800 Mrd. Euro, was sich bei den noch gesunden Ländern der Eurozone auf 66 000 Euro pro Kopf belaufen würde. Gut, vielleicht ist Südeuropa produktiver als die neuen Bundesländer, so dass man nicht gar so viel Geld benötigen würde. Dennoch wird man mit erdrückenden Zahlungsverpflichtungen rechnen können, zumal ja Frankreich selbst mit zu den Empfängerländern zählen könnte.

* Gerlinde Sinn ist Wirtschaftswissenschaftlerin und lehrt an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

** Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans-Werner Sinn ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Auch erschienen unter dem Titel »Die deutsche Vereinigung als Vorbild für Europa?« in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 2. Oktober 2015, S. 22.

Nun könnte man meinen, bei den im Rahmen einer Fiskalunion von Frankreich verlangten Geldtransfers werde es sich nur um vorübergehende Ausgaben handeln, um eine Hilfe zur Selbsthilfe, die die derzeit kriselnden Länder in die Lage versetzt, sich auf absehbare Zeit wieder selbst zu finanzieren. Doch auch für eine solche Sicht bietet das deutsche Beispiel wenig Anhaltspunkte, denn der Mittelfluss führt zu Gewöhnungs- und Lähmungseffekten, die die reale Konvergenz der Wirtschaftsleistung verhindern.

So ist die wirtschaftliche Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland bereits zu Mitte der 1990er Jahre zum Stillstand gekommen. Seit 1995 wuchs das BIP der neuen Länder nicht mehr schneller, sondern langsamer als das der alten Länder. Während das BIP in den alten Ländern von 1995 bis 2015 um 30% zulegen, stieg es in den neuen Ländern nur um 23%.

Dass, wie Abbildung 1 zeigt, das nominale BIP je Kopf in den neuen Ländern von 1995 bis 2013 gleichwohl noch von 67% des Westniveaus auf 71% anstieg, lag allein an der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung. Immerhin sind in den 19 Jahren vom Beginn des Jahres 1995 bis zum Ende des Jahres 2013 nochmals netto knapp 800 000 Men-

schen von Ost- nach Westdeutschland abgewandert, nach 700 000 in den Jahren davor.

Bezieht man das Bruttoinlandsprodukt statt auf die Bevölkerungszahl auf die Beschäftigung, so errechnet sich zwar eine höhere Konvergenz. Das ist jedoch kein sonderlich relevantes Maß, weil sich die so gemessene betriebliche Arbeitsproduktivität durch Lohnerhöhungen und die damit einhergehende Eliminierung minderproduktiver Arbeitsplätze jederzeit in nahezu beliebige Höhen treiben lässt.

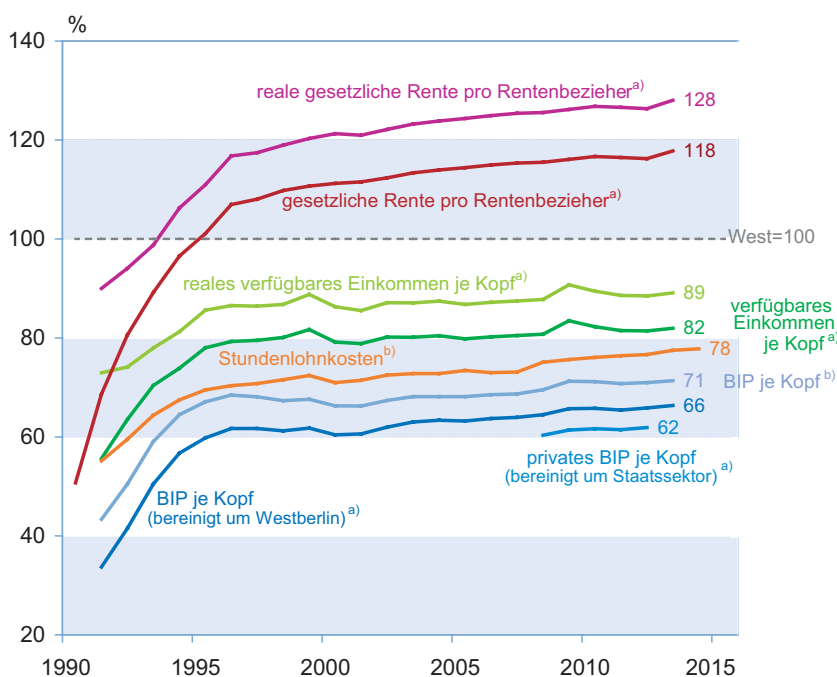
In Wahrheit ist es um die Konvergenz der Wirtschaftsleistung noch wesentlich schlechter bestellt. Man muss nämlich bedenken, dass das BIP der neuen Länder auch die Wirtschaftsleistung Westberlins umfasst. Bereinigt man den Konvergenzwert um den Effekt Westberlins, indem man das exkommunistische Gebiet dem Gebiet der Bundesrepublik einschließlich Westberlins gegenüberstellt, kommt man für das Jahr 2013 im Osten nur auf ein BIP je Kopf von 66% des Westniveaus.

Ferner sollte man bedenken, dass das BIP im Osten durch die Lohnangleichung im Staatssektor künstlich aufgebläht wurde. So liegt das privat erzeugte ostdeutsche BIP je Kopf nur bei 62% des Westniveaus. Das ist wahrlich kein Anlass, über eine gelungene Konvergenz zu jubilieren.

Allein der Lebensstandard der Bevölkerung in den exkommunistischen Gebieten hat sich inzwischen zufriedenstellend entwickelt. Das wird durch die Kurve des verfügbaren Einkommens je Kopf dargestellt, die im Jahr 2013 einen Endwert von 82% des Westniveaus erreichte. Bedenkt man, dass die Preise im Osten noch um ca. 8% niedriger als im Westen liegen dürften, ergibt sich in realer Rechnung sogar eine Konvergenz des Lebensstandards auf 89% des Westniveaus. Dies ist zum Teil das Ergebnis eines progressiven Steuersystems, das automatisch zu einer Umverteilung von West nach Ost führt. Es ist aber auch auf die Transfers durch den gemeinsamen Bundesetat, den Solidarpakt II und das Rentensystem zurückzuführen.

Den Effekt des staatlichen Rentensystems erkennt man an den beiden oberen Kurven des Dia-

Abb. 1
Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland



^{a)} Gebiet der Ex-DDR relativ zu Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik inklusive Westberlin.

^{b)} Neue Bundesländer (inklusive Gesamtberlin) relativ zu alten Bundesländern (ohne Westberlin).

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Deutsche Rentenversicherung; Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts.

gramms. Nominal stehen die Renten je Rentenbezieher in Ostdeutschland derzeit bei 118% des Westniveaus und real gar bei 128%. Diese Werte sind auf die großzügige Überführung der Ost-Biographien in das westdeutsche Rentensystem zurückzuführen, wodurch insbesondere auch die langen und ungebrochenen Erwerbsbiographien Berücksichtigung fanden. Zur Konvergenz des real verfügbaren Einkommens pro Einwohner hat zusätzlich die hohe Frauenerwerbstätigkeit in den neuen Ländern beigetragen, weil sie die Zahl der Rentenbezieher vergrößert hat. Die hohen staatlichen Renten kompensieren für die im Osten meistens fehlende private Altersvorsorge.

Was ist der Grund für die fehlende Konvergenz bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit? Nach unserer Meinung liegt er in der überaus raschen Lohnangleichung. Zu dieser Angleichung kam es, weil westdeutsche Arbeitgeberverbände und westdeutsche Gewerkschaften Niederlassungen in Ostdeutschland gründeten, die dann, noch vor der Privatisierung der Treuhandbetriebe, stellvertretend für die Ostdeutschen langfristige Lohnverhandlungen durchführten. Die vom Westen gesteuerten Verbände forderten die Lohnangleichung, um ihre eigenen Arbeitsplätze davor zu schützen, dass sich internationale Investoren der ostdeutschen Betriebe bemächtigen und der westdeutschen Industrie mit neuen Verfahren und neuen Produkten eine Niedriglohnkonkurrenz bereiten würden. Wenn die Japaner kommen wollten, so die heimliche Devise, dann sollten sie gefälligst auch westdeutsche Löhne zahlen.

Die Folge der Stellvertreter-Lohnverhandlungen war, dass die Stundenlohnkosten wesentlich schneller als die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität im Sinne des BIP pro Kopf anwuchsen. Durch die Eins-zu-Eins-Währungsumstellung sprangen die relativen Stundenlohnkosten zunächst von 7% auf 30% des Westniveaus; danach wurden sie durch die Lohnverhandlungen auf mittlerweile 78% des Westniveaus und damit weit über den Wert von 62% hinaus geschoben, der die wahre Konvergenz der privaten Wirtschaft misst. Es ist allzu verständlich, dass die internationalen Investoren, die schon mit den Hufen gescharrt hatten, ihre Pläne unter diesen Umständen revidierten und nun doch nicht mehr kommen wollten. Sony hat selbst das einst am Potsdamer Platz in Berlin geplante Headquarter für seine Europageschäfte inzwischen wieder geräumt.

So ist es nun einmal. Investitionen ziehen zwar Lohnsteigerungen nach sich, weil sie die Arbeitsnachfrage steigern, doch können die Löhne den Investitionen nicht vorauslaufen, weil die Investoren dann gar nicht mehr kommen. Wie bei der Drehtür am Flughafen kommt man nur mäßigen Schrittes hindurch; wenn man drängelt, bleibt die Tür stehen.

Nur durch massive Steuervergünstigungen konnte trotz der Lohndrängerei ein gewisses Maß an neuer wirtschaftlicher

Aktivität angeregt werden. Die steuerlichen Subventionen betrug vielfach mehr als 100% der vom Markt verlangten Kapitalkosten, denn die tatsächlichen Kapitalkosten wurden durch die Subventionen in den negativen Bereich gedrückt. Das regte zwar Investitionen in kapitalintensive Wirtschaftszweige und in Immobilien an, doch entstanden dort nur wenige Arbeitsplätze.

So gingen drei Viertel der Industriearbeitsplätze der DDR ersatzlos verloren. Während im Verarbeitenden Gewerbe der DDR zur Zeit der Wende 4,08 Millionen Personen beschäftigt waren, zählt man in den neuen Bundesländern inklusive Westberlins heute nur noch 990 000. Auf dem Gebiet der Ex-DDR, also ohne Westberlin, dürfte sich die Zahl der ostdeutschen Stellen im Verarbeitenden Gewerbe auf etwa 920 000 belaufen. Viele neue Arbeitsplätze entstanden zwar im Bau und im Dienstleistungssektor, also in Bereichen, die dem internationalen Wettbewerb weniger stark ausgesetzt sind. Dennoch lag die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern (einschließlich Berlin) bis 1995 bei etwa 15%. Erst in letzter Zeit hat sich diese Quote – nicht zuletzt durch Abwanderung und Frühverrentung – auf 9,0% gesenkt. Auch das ist immer noch deutlich mehr als in Westdeutschland, wo die Quote derzeit bei 5,8% liegt.

Mit der Sozialunion, die im Sommer des Jahres 1990 zwischen West- und Ostdeutschland geschlossen und dann durch den Einigungsvertrag verfestigt wurde, hat man die Konsequenzen der Massenarbeitslosigkeit durch Sozialtransfers abgefedert. Eine besondere Rolle spielte dabei die Arbeitslosenhilfe, jenes zweite Arbeitslosengeld, das nach dem Auslaufen der Bezugsdauer für das erste Arbeitslosengeld damals unbefristet – notfalls bis zum Rentenalter – gewährt wurde.

Die Sozialtransfers haben aber nicht nur die Not der Arbeitslosen gemindert, sondern umgekehrt auch selbst Arbeitslosigkeit erzeugt, weil sie als Lohnersatz Einkommen zugleich Mindestlöhne definierten, unter denen die Arbeitnehmer der neuen Länder verständlicherweise nicht bereit waren zu arbeiten. Man kann es niemandem verdenken, wenn er nicht bereit ist, für weniger zu arbeiten, als der Staat bereits ohne Arbeit zur Verfügung stellt. Die durch die Stellvertreter-Lohnverhandlungen künstlich aufgeblähten Löhne wurden auf diese Weise dauerhaft verfestigt. So gesehen halfen die Sozialtransfers, ein stagnierendes Gleichgewicht zu erzeugen, bei dem das Potenzial, das eine funktionierende Marktwirtschaft eröffnet, nicht ausgenutzt wird.

Ostdeutschland hat damit den Vorsprung verspielt, den es gegenüber den anderen Ex-Comecon-Ländern beim Eintritt in die EU hatte. Da die anderen Länder erst um das Jahr 2005 der EU beitraten, hätte man bei der Integration in den westeuropäischen Markt mit 300 Millionen Konsumenten einen Vorsprung von eineinhalb Jahrzehnten nutzen können.

Mit einer Niedriglohnstrategie, verknüpft mit entsprechenden Eigentumsrechten am ehemals volkseigenen Vermögen, wie wir es damals in unserem Buch »Kaltstart« gefordert hatten, hätte man ein Wirtschaftswunder ähnlich wie in Irland erzeugen und sich für neue Produkte und mit neuen Firmen eine Marktposition erarbeiten können. Neues Kapital wäre in Ostdeutschland investiert worden und hätte die Nachfrage nach Arbeitskräften steigen lassen. So hätten die Gewerkschaften dauerhaft höhere Löhne durchsetzen können, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu senken, vermutlich höhere Löhne, als heute gezahlt werden.

Das Wanderungsargument, das damals immer wieder gegen eine andere Lohnstrategie vorgebracht wurde, hat nicht viel getaugt. Es wäre besser gewesen, die neuen Bundesbürger im Westen arbeiten zu lassen, statt sie im Osten in einer erzwungenen Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Angesichts der von der Bundeskanzlerin aktuell bekundeten Fähigkeit Deutschlands, Millionen von Flüchtlingen aus wenig entwickelten Ländern in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wirkt dieses Argument im Nachhinein weit hergeholt. Im Übrigen sind ja, wie erwähnt, insgesamt eineinhalb Millionen Menschen per saldo gen Westen gezogen. Ohne die künstlich betriebene Lohnkonvergenz hätte es vermutlich deutlich mehr Jobs im Osten und vielleicht sogar weniger Wanderung gegeben.

Als Gerhard Schröder im Jahr 2004 mit seiner Agenda 2010 auf die Notbremse trat und insbesondere in den neuen Ländern die Lohnskala nach unten hin öffnete, indem er die Arbeitslosenhilfe abschaffte und eine um einen Lohnzuschuss ergänzte Sozialhilfe – das heutige Arbeitslosengeld II – an ihre Stelle setzte, war es für die Eroberung der westeuropäischen Märkte zu spät. So segensreich sich die Agenda 2010 für den deutschen Arbeitsmarkt insgesamt ausgewirkt hat, sie konnte nichts daran ändern, dass viele nationale und internationale Investoren über die neuen Bundesländer hinweg gleich nach Polen, Ungarn, Tschechien oder die Slowakei sprangen, wenn sie ihre Kapazitäten ausweiten wollten.

Die neuen Bundesländer werden noch lange Zeit unter dem Phänomen der »Holländischen Krankheit« leiden. Holland hatte in den 1960er Jahren Gas gefunden und wurde durch den Gasverkauf reich. Mit den Einnahmen aus dem Gasverkauf im Ausland wurden die Löhne im Staatssektor und in der Energiewirtschaft kräftig erhöht. Das belebte die Binnensektoren und die Importe, unterminierte jedoch die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft, die wegen der Konkurrenz am Arbeitsmarkt gezwungen war, die höheren Löhne ebenfalls zu zahlen. Erst als mit dem Wassenaar-Abkommen von 1982 und wegen des Rückgangs der Gasextraktion eine Lohnmoderation einsetzte, konnte sich die Wirtschaft allmählich wieder berappeln. Die neuen Bundesländer haben zwar kein Gas verkauft, doch die Geldtransfers

aus dem Westen hatten und haben die Implikation, ein Leben mit Löhnen oberhalb der eigenen Produktivität und damit oberhalb des Wettbewerbsniveaus zu ermöglichen.

Heute tritt die Holländische Krankheit in ganz Südeuropa auf, denn was in Holland das Gas und in den neuen Ländern die Transfers waren, waren die Niedrigzinskredite, die der Euro dort bot. Ob eine Volkswirtschaft von außen Geld in Form von Geschenken oder als Erlös aus dem Verkauf von Gas oder Schuldscheinen erhält, ist letztlich einerlei. In jedem Fall macht es dieses Geld möglich, nicht wettbewerbsfähige Lohnstrukturen aufrechtzuerhalten, sich also einen Lebensstandard zu leisten, der über der Produktivität des Standortes liegt. Die Folge sind überhöhte Preise und ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit.

Angela Merkel hatte die Chance, Griechenland am Morgen nach der Ablehnung der Troika-Vorschläge beim Referendum Austrittsverhandlungen anzubieten und das Land von der Holländischen Krankheit zu befreien. Sie hat diese Chance nicht genutzt, sondern sich stattdessen vom französischen Staatspräsidenten François Hollande in eine weitere Verhandlungsrunde mit der griechischen Führung hineinziehen lassen. Die nun von Hollande verlangte Fiskalunion ist die logische Implikation dieses Weges, eines Weges, der nicht nur die Massenarbeitslosigkeit in Südeuropa perpetuiert, sondern auch die Belastung der Steuerzahler der bislang noch halbwegs gesunden Staaten Europas und den daraus erwachsenden politischen Kollateralschaden für Europa maximiert.

25 Jahre nach der Wende: Gibt es noch Unterschiede bei Sorgen und Zufriedenheiten zwischen Ost- und Westdeutschland?

8



Maximilian Priem*



Jürgen Schupp**



Gert G. Wagner***

In diesem Beitrag wird die Entwicklung der selbstberichteten durchschnittlichen Lebenszufriedenheit und des Grads der subjektiv wahrgenommenen Sorgen in Ost- und Westdeutschland seit dem Wiedervereinigungsjahr 1990 dargestellt. Die Empirie beruht auf dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), einer seit 1984 in Westdeutschland (und seit Juni 1990 in Ostdeutschland) laufenden bevölkerungsrepräsentativen Erhebung, die unter dem Dach der Leibniz-Gemeinschaft am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, angesiedelt ist und deren Feldarbeit durch TNS Infratest Sozialforschung (München) durchgeführt wird (vgl. Wagner et al. 2007; www.leibniz-soep.de).

Es werden sowohl die Ergebnisse standardisierter erhobener Sorgen und Zufriedenheiten in verschiedenen Lebensbereichen dargestellt¹, als auch erste Ergebnisse einer Analyse von Klartexten präsentiert, die im SOEP als methodische Innovation erfragt werden.²

Sorgen

Mit dem SOEP werden seit 1984 neben objektiven Indikatoren zur Lebenslage auch subjektive Indikatoren zum Wohlbefinden erhoben. Zu den negativen Komponenten des subjektiven Wohlbefindens werden Sorgen gerechnet. Hierzu wird im SOEP das Ausmaß von knapp einem Dutzend Sorgen um private wie öffentliche Lebensbereiche erfragt.³ So werden der Grad der Sorgen um die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, um die eigene

wirtschaftliche Situation, den Erhalt des Arbeitsplatzes, die Kriminalität, die Ausländerfeindlichkeit und den Frieden mit Hilfe einer Skala mit drei Ausprägungen erhoben (große Sorgen, einige Sorgen, keine Sorgen).

Die Entwicklung der großen Sorgen (vgl. Abb. 1) verläuft ähnlich heterogen wie die Zufriedenheit mit einzelnen Lebensbereichen, auf die unten eingegangen wird. Um die eigene wirtschaftliche Situation und die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes sind die Ostdeutschen in den letzten 25 Jahren immer stärker besorgt gewesen als ihre westdeutschen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Und insgesamt verlaufen die Veränderungen der Sorgen in Ost- und Westdeutschland sehr gleichförmig. Leicht zu erkennen ist dies am Verlauf der Sorge um den Weltfrieden; nach der Wende ist zunächst ein Rückgang dieser Sorge zu verzeichnen. Dieser Trend wird durch die Terrorattacke im Jahr 2001 abrupt unterbrochen, die Sorge um den Weltfrieden stieg in den zwei darauffolgenden Jahren in ganz Deutschland. Anschließend nahm die Sorge um den Weltfrieden langsam wieder ein niedrigeres Niveau an.

Ebenfalls gleichförmig verlaufen die Sorgen bezüglich der allgemeinen wirtschaftlichen Situation. Kurz nach der Wende war diese in den neuen Bundesländern größer als in den alten Bundesländern, doch mit jeder konjunkturellen Schwächephase schnellten beide Sorgenverläufe nach oben und glichen sich an. Interessant ist, dass die Sorge der Ostdeutschen zwar in etwa so stark steigt wie die der Westdeutschen, Ostdeutsche in konjunkturellen Hochphasen jedoch stets ein höheres Maß an »Restsorgen« behalten.

Ebenso war die Sorge um die Kriminalität Mitte der 1990er Jahre in Ostdeutschland zunächst weit stärker ausgeprägt als in Westdeutschland; sie ist im weiteren Verlauf sukzessive gesunken – im Osten stärker als im Westen – und weist inzwischen ein ähnlich niedriges Niveau auf. Außerdem gesunken ist Grad der Sorgen um die Ausländerfeindlichkeit und um die Umwelt, die in den 1990ern noch über

* Maximilian Priem ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Makrosoziologie an der FU Berlin und Gastwissenschaftler bei der Infrastruktureinrichtung »Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)« im DIW Berlin.

** Prof. Dr. Jürgen Schupp ist Direktor des SOEP.

*** Prof. Dr. Gert G. Wagner für das SOEP im Vorstand des DIW Berlin.

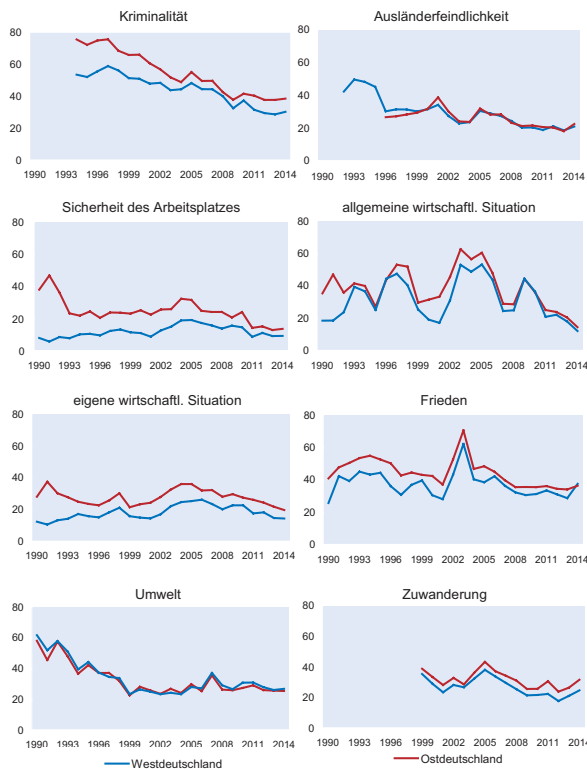
¹ Die Auswertungen in diesem Beitrag sind ein Update der Auswertungen von Priem und Schupp (2014). Die Berechnungen wurden auf Basis der SOEP-Version v31 durchgeführt (statt v30) und um Auswertungen für das Jahr 2013 und die Auswertung der Sorgen um Zuwanderung ergänzt.

² Eine besondere Form der Verbindung der quantitativen SOEP-Erhebung mit einem »qualitativen« Befragungsansatz findet man auf <http://www.zeit.de/feature/wiedervereinigung-deutschland-ost-west-mauerfall>.

³ Vgl. für einen Überblick zur Entwicklung der Sorgen um öffentliche und private Bereiche Göbel et al. (2011).

Abb. 1

Verlauf der Sorgen in öffentlichen und privaten Bereichen



Quelle: SOEP v31; Berechnungen der Autoren.

der Hälfte der Bevölkerung und im Jahr 2013 nur knapp 20% große Sorgen bereiteten. Die langjährigen Schwankungen dieser drei Sorgenbereiche lassen keinen deutlichen Ost-West-Unterschied erkennen.

Die Sorge um (zu viel) Zuwanderung wird erst seit 1998 erhoben. Man erkennt bis etwa zum Jahr 2008 einen deutlichen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Situation: Wenn diese schlecht ist, sind auch die Sorgen um Zuwanderung hoch. Entsprechend sind diese Sorgen in Ostdeutschland permanent höher als in Westdeutschland. Die Differenz ist freilich minimal. Nicht mit der wirtschaftlichen Situation ist der Anstieg der Sorgen um die Zuwanderung in den letzten Jahren zu erklären. Plausibler sind Befürchtungen, die in Folge der EU-Osterweiterung sowie der Freizügigkeit südosteuropäischer Staaten eintraten.

Zusätzlich zur Beantwortung der standardisierten Fragen haben die Befragten des SOEP die Möglichkeit, ihre sonstigen Sorgen als Klartext zum Ausdruck zu bringen. Die Abbildungen 2a und 2b zeigen im Ost-West-Vergleich diese Klartextsorgen, die im SOEP 1990 angegeben wurden (vgl. Wagner und Goebel 2013). Die beiden Word-Clouds für 1990 sind durchaus überraschend: In beiden Landesteilen wurden dieselben Begriffe am häufigsten genannt: DDR, Stasi, Entwicklung und Zukunft. Der Begriff »Kinderfeindlich-

Abb. 2a

Sorgen, Ostdeutschland



Quelle: SOEP 1990; Wagner und Goebel (2013).

keit« wurde hingegen nur in Westdeutschland häufig genannt; im Osten der Begriff »Betreuung Kinder«. Angesichts der großen Ähnlichkeit sonstiger Sorgen in Ost und West bereits vor der deutschen Vereinigung ist es wenig überraschend, dass sich auch im Jahr 2011 die häufigsten Begriffe bezüglich der »sonstigen Sorgen« im Osten wie im Westen Deutschlands kaum unterscheiden (nicht als Abbildung dargestellt): Es sind Entwicklung, Gesundheit, Kinder und Politiker. Was allerdings auffällt, ist die deutlich häufigere Nennung von »Deutschland« im Osten. Neu hinzugekommen ist in beiden Landesteilen – wahrscheinlich ein Ergebnis der demographischen Alterung – die gut sichtbare Häufigkeit des Begriffes »Gesundheit«. Und dies obwohl die standardisierte Frage zu den Sorgen bereits ein Item »Gesundheit« enthält.

Abb. 2b

Sorgen, Westdeutschland



Quelle: SOEP 1990; Wagner und Goebel (2013).

Methodische Anmerkungen sind notwendig

Bevor die Entwicklung verschiedener Lebenszufriedenheiten dargestellt wird, sind zwei methodische Anmerkungen notwendig.

Seit dem Beginn der ersten Befragungswelle des SOEP im Jahr 1984 lautet die Frage nach der Lebenszufriedenheit im Allgemeinen (und analog die nach Bereichszufriedenheiten wie Lebensstandard, Haushaltseinkommen, Arbeit, Freizeit, Gesundheit und Wohnen): »Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit ihrem Leben?« Die Antwort wird anhand einer elfstufigen Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden) erhoben.⁴

Es ist bekannt und hochplausibel, dass Befragte sich bei den Antworten nicht an einem »absoluten Nullpunkt« orientieren, sondern an dem, was zum Befragungszeitpunkt gewissermaßen maximal oder durchschnittlich möglich ist (vgl. Schöb et al. 2015). Das heißt, dass eine Zeitreihe der so ermittelten Zufriedenheiten keine Aussage über ein absolutes Wohlstandsniveau und wie es sich im Laufe der Zeit verändert darstellt. Eine Zeitreihe stellt lediglich die Entwicklung der Verteilung der jeweiligen Zufriedenheiten dar. Wird die Verteilung als Durchschnitt der Antworten dargestellt, zeigt ein höherer (niedrigerer) Durchschnitt an, ob mehr (weniger) Menschen zum Befragungszeitpunkt zufrieden sind.

Betrachtet man den zeitlichen Verlauf der durchschnittlichen allgemeinen Lebenszufriedenheit in Ost- und Westdeutschland, muss berücksichtigt werden, dass die erfragte Lebenszufriedenheit stärker vom Kontext der Befragungssituation, sogenannten Befragungsartefakten, abhängt als die Messung »objektiver Informationen« wie zum Beispiel des Bildungsniveaus (vgl. Schupp et al. 2013). Zu den möglichen Befragungsartefakten zählen z.B. die Jahreszeit der Befragung oder wie häufig eine Person schon an der SOEP-Studie teilgenommen hat. Zudem kann beobachtet werden, dass Personen bei der erstmaligen Teilnahme am SOEP und Beantwortung der Befragung stärker als beim zweiten und weiteren Interview dazu tendieren, den Extremwert zehn (»ganz und gar zufrieden«) anzugeben. Wenn Menschen also sehr lange an einer Wiederholungsbefragung wie dem SOEP teilnehmen, geben sie im Durchschnitt kleinere Zufriedenheitswerte an. Dieser Gewöhnungseffekt wirkt sich zwar von Jahr zu Jahr nur minimal aus, summiert sich aber, wenn Befragte wie im SOEP teil-

⁴ Die Zufriedenheitsfragen im SOEP entsprechen dem Konzept der kognitiven Aspekte subjektiven Wohlbefindens und wurden bei Gründung des SOEP von dem Soziologen Wolfgang Zapf als Itematterie eingebracht (vgl. Schupp 2014).

weise schon über 30 Jahre teilnehmen (vgl. Kroh et al. 2015). Insbesondere dann, wenn winzige Unterschiede von Nachkommastellen durchschnittlicher Zufriedenheiten interpretiert werden (was allein aufgrund des Zufallsfehlers von Stichproben problematisch ist, aber oft geschieht), ist diese Korrektur wichtig.

Um diesen Effekt in der deskriptiven Analyse der Lebenszufriedenheitsverläufe in Ost- und Westdeutschland zu berücksichtigen, wurden in diesem Bericht die mittleren allgemeinen Lebenszufriedenheiten mit Hilfe einer in der SOEP-Gruppe am DIW Berlin entwickelten Methode korrigiert. Dabei werden in einer Regressionsschätzung alle potenziellen Messartefakte quantifiziert und anschließend jedem Befragungsdatenpunkt so zugewiesen, als hätten die Personen die Frage zum ersten Mal, im Mai eines Jahres und in einem Interview mit »Papier und Bleistift« beantwortet.

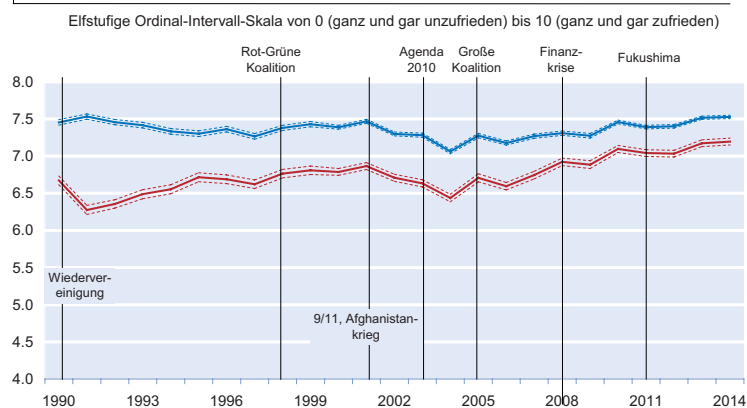
Lebenszufriedenheiten

Die Darstellung der allgemeinen Lebenszufriedenheit (vgl. Abb. 3) zeigt, dass unmittelbar nach der Wiedervereinigung im Jahr 1991, als bereits die damit verbundenen Probleme vor allem am Arbeitsmarkt erkennbar wurden, die Lebenszufriedenheit in Ostdeutschland deutlich niedriger war als in Westdeutschland. Die Angleichung der Lebenszufriedenheit verlief dann während der 1990er Jahren durchaus zügig, um dann in den letzten 15 Jahren immer langsamer voranzuschreiten. Hinzu kommt, dass sich in Deutschland die Zufriedenheit auf einem Allzeithoch befindet; in Westdeutschland hat man das Zufriedenheitsniveau von 1984 erreicht, und in Ostdeutschland wurden noch nie so hohe Werte der allgemeinen Lebenszufriedenheit gemessen.

Der Ost-West-Unterschied ist 2014 nach wie vor erkennbar und – obwohl er nicht groß erscheint – statistisch signifikant. Ob es sich dabei um strukturelle Unterschiede handelt, die

Abb. 3

Mittlere Lebenszufriedenheit^{a)} in Deutschland



^{a)} Um Wiederholungsbefragungseffekte korrigierte Schätzung.

Quelle: SOEP v31; Berechnungen der Autoren.

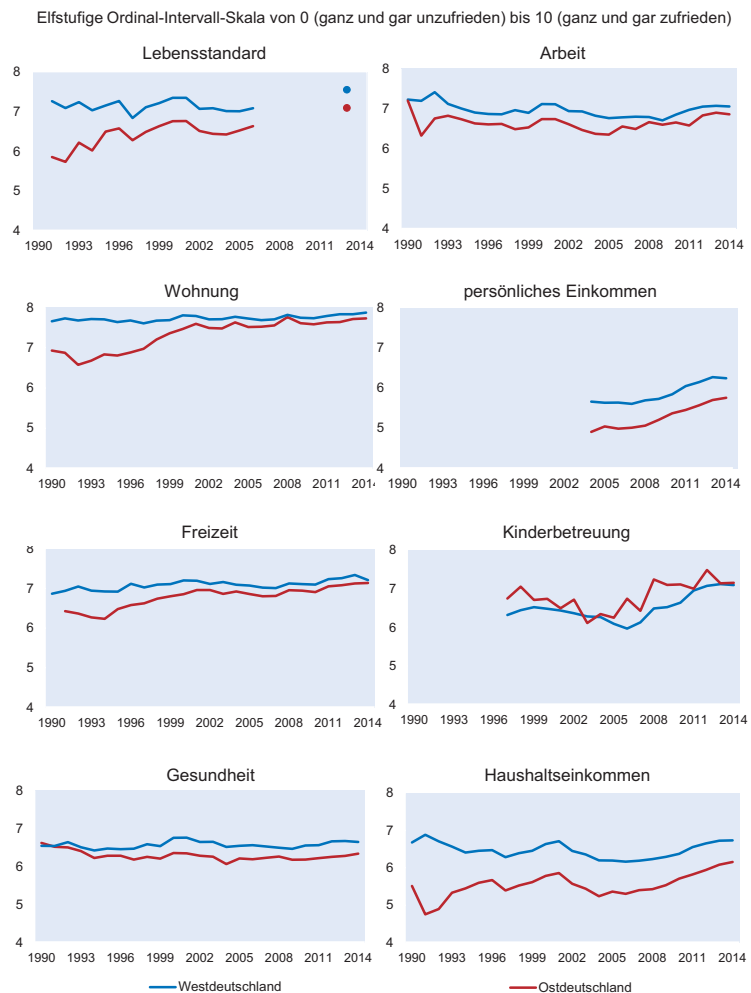
auch in Westdeutschland in bestimmten Regionen zu höherer Unzufriedenheit führen (insbesondere infolge von Arbeitslosigkeit), oder diese Differenz auf soziodemographische Merkmale, wie Alter, Familienstand oder Haushaltstyp zurückzuführen sind, oder ob es einen nicht näher identifizierbaren »Ost-Effekt« gibt, wird mit Hilfe multivariater Regressionsanalysen untersucht (vgl. Priem und Schupp 2014, S. 1007). Dabei wird als abhängige Variable das jeweilige Niveau der allgemeinen Lebenszufriedenheit für soziodemographischen Kovariate sowie für mehrere Perioden errechnet. Darüber hinaus wurde der jeweilige Wohnort in Ost- oder Westdeutschland berücksichtigt, so dass der entsprechende »Ost-West-Indikator« als verbleibendes Ausmaß an nicht näher erklärbarer Ost-West-Divergenz interpretiert werden kann. Im Jahr 1992, kurz nach der Wende, hatte es einen negativen mittleren Effekt von fast einem Punkt auf der elfstufigen Lebenszufriedenheitsskala, wenn die befragte Person in den neuen Bundesländern lebte. Zehn Jahre später, im Jahr 2002, hatte sich dieser Effekt halbiert. Im Jahr 2013 betrug dieser negative Nettoeffekt nur noch 0,14 Punkte. Trotz dieses Trends zur Angleichung, indiziert der signifikante Ost-Effekt, dass der Angleichungsprozess bezüglich der allgemeinen Lebenszufriedenheit noch immer nicht abgeschlossen ist.

Auch ein Blick auf die Verläufe der Zufriedenheiten in einzelnen Lebensbereichen verdeutlicht, dass der Angleichungsprozess der Lebensverhältnisse nicht in allen Lebensbereichen in gleicher Weise verläuft und der Angleichungsprozess zwischen Ost und West anhält (vgl. Abb. 4). Die Zufriedenheiten mit dem Haushaltseinkommen und dem Lebensstandard in Ostdeutschland konnten in den letzten 25 Jahren noch nicht das westdeutsche Niveau erreichen, obwohl sich die Abstände, ähnlich der allgemeinen Lebenszufriedenheit, in den letzten Jahren kontinuierlich verringert haben. Dass sich ein Trend ändern kann, zeigt das Beispiel der Zufriedenheit mit der Arbeit. Bis vor sechs Jahren waren Ostdeutsche unzufriedener mit der Arbeit. Inzwischen näherten sich die Mittelwerte so sehr an, dass sie seit dem Jahr 2009 nicht mehr statistisch voneinander unterscheidbar sind. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass nur Erwerbstätigen die Frage nach der Arbeitszufriedenheit vorgelegt werden kann (nicht jedoch Arbeitslosen).

Voll angeglichen haben sich die Bereichszufriedenheit mit der Wohnung, der Haushaltsarbeit und der Freizeit. Ihr Ver-

Abb. 4

Verlauf der mittleren Bereichszufriedenheiten



lauf ähnelt zunächst dem der allgemeinen Lebenszufriedenheit, doch spätestens ab 2005 schließt sich die »Ost-West-Lücke« endgültig, da sich die Wohnstandards und Freizeitmöglichkeiten angeglichen haben.

Die Zufriedenheit mit Betreuungsmöglichkeiten für Kinder war und ist seit der Wiedervereinigung in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland, jedoch sind auch hier die Unterschiede in den letzten Jahren nicht länger statistisch signifikant. Umgekehrt verläuft die Zufriedenheit mit der Gesundheit: Sie lag zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung in Ost und West gleichauf, ist aber seither in Ostdeutschland etwas gesunken. Dieser Befund ist insofern bemerkenswert, als die Lebenserwartung in Ostdeutschland gestiegen ist. Dies bedeutet freilich auch, dass kranke und pflegebedürftige alte Menschen jetzt länger leben als in der DDR und aufgrund ihres höheren Alters mit ihrer Gesundheit nicht zufrieden sein können.

Abb. 5a
Lebensqualität, Ostdeutschland



Quelle: SOEP 2015 (Vorabdaten); Analyse von Martin Brümmer und Julia Rohrer.

Auch zum Thema Lebensqualität seien abschließend Ergebnisse einer qualitativen Analyse genannt, die auf den Antworten der 2015 erstmals im SOEP gestellten Frage beruhen »Was macht Ihrer Meinung nach Lebensqualität in Deutschland aus?«, die ganz zum Schluss der SOEP-Erhebung 2015 allen denjenigen SOEP-Befragten gestellt wurde, die computergestützt an der Befragung teilnahmen.⁵ Die Abbildungen

⁵ Diese Frage ist eine der zwei Leitfragen des sogenannten Bürgerdialogs der Bundesregierung (die zweite Frage lautet: »Was ist Ihnen persönlich wichtig im Leben?«) (siehe <https://www.gut-leben-in-deutschland.de>, wobei 7 250 Antworten online und per Postkarte eingegangen sind). Ausgewertet wurden die früh im Jahr – von Februar bis April – SOEP-Befragten (n = 3 435, im Rahmen eines Computer Assisted Personal Interviews (CAPI)). Wir danken Martin Brümmer und Julia Rohrer (Universität

Abb. 5b
Lebensqualität, Westdeutschland



Quelle: SOEP 2015 (Vorabdaten); Analyse von Martin Brümmer und Julia Rohrer.

5a und 5b zeigen, dass die Begriffe »sicher« und »sozial« in beiden Landesteilen am häufigsten genannt werden, wenn es um Lebensqualität geht. Der dritthäufigste Begriff unterscheidet sich (wenn auch nur wenig): Im Westen wird »Friede« an dritthäufigster Stelle genannt; im Osten Deutschlands »Leben«. Auch an fünfter Stelle gibt es einen kleinen Unterschied: im Westen steht »Freiheit« und im Osten »Arbeit« (was mit der nach wie vor etwas höheren Arbeitslosigkeit und den Erfahrungen seit der Wende zu tun haben dürfte). Alle diese Unterschiede sollten nicht überbewertet werden: Vier der fünf meist genannten Begriffe sind in Ost- und Westdeutschland gleich; nur an fünfter Stelle gibt es den kleinen Unterschied von »Freiheit« und »Arbeit«. »Geld« und »Einkommen« liegen auch weit vorne; spielen aber eine geringere Rolle.

Was auffällt: Die Begriffe »Natur« und »Umwelt« werden kaum genannt (zählen allerdings immerhin zu den in den Word-Clouds dargestellten Begriffen) – und zwar im Osten wie im Westen. Zusammenfassend kann man sagen, dass die sozialstaatlichen Ziele »Sicherheit« und »Soziales« in der Gesamtbevölkerung für die Lebensqualität eine große Rolle spielen. Umwelt- und Naturschutz werden kaum genannt; was wahrscheinlich auch damit zusammenhängt, dass die Umwelt sauberer wurde (insbesondere in Ostdeutschland im Vergleich zur DDR-Zeit) und langfristige globale Probleme, wie ein hoher CO₂-Ausstoß, im Alltag nicht spürbar sind.

Fazit

Die deskriptive Analyse der SOEP-Daten zeigt, dass sich die Zufriedenheiten mit dem Leben in Deutschland in den letzten 25 Jahren heterogen entwickelt haben; während sich die Ost- und Westniveaus der Zufriedenheiten mit der Wohnung, der Haushaltstätigkeit, der Arbeit und Freizeit weitestgehend angeglichen haben, sind die Menschen in den neuen Bundesländern im Durchschnitt immer noch unzufriedener mit ihrem Haushaltseinkommen, ihrer Gesundheit und mit ihrem Lebensstandard insgesamt als die Menschen in den alten Bundesländern. Größere Sorgen als ihre Mitbürger im Westen der Republik machen sich die Ostdeutschen in Bezug auf ihre eigene wirtschaftliche Situation, die Kriminalität und den Frieden als auch die Zuwanderung nach Deutschland. Darüber hinaus sorgen sie sich auch in konjunkturellen Hochphasen stärker um die allgemeine wirtschaftliche Situation als die Menschen im Westen. Auf einem ähnlichen Niveau besorgt sind alle in Deutschland lebenden Erwachsenen, wenn es um Arbeit und Ausländerfeindlichkeit geht.

Leipzig) für die Bereinigung und Auswertung der Texte. Um die Aussagekraft der Auszählung bzw. Word-clouds vergleichbar zu machen, wurde aus dem größeren Westsample eine Zufallsauswahl mit gleicher Stichprobengröße wie für das Ostsample gezogen (vgl. dazu Wagner und Goebel 2013, S.172). Ein Wort wird dargestellt, wenn es mehr als fünfmal im jeweiligen Subsample genannt wird.

Wichtigster Indikator zur Bewertung subjektiver Lebensverhältnisse ist die allgemeine Lebenszufriedenheit. Deskriptive und multivariate Analysen haben gezeigt, dass in Folge der veränderten Lebensumstände direkt nach der Wende die Lebenszufriedenheit im Osten deutlich einbrach. Doch in den 1990er Jahren holte die Lebenszufriedenheit in Ostdeutschland deutlich auf. Zu Beginn des neuen Jahrtausends verlangsamte sich der Angleichungsprozess und stagnierte. Erst seit dem Jahr 2008 ist wieder eine leichte Verringerung des Ost-West-Unterschieds zu beobachten. Doch ob sich dieser in den nächsten Jahren nivellieren wird, bleibt aufgrund des bisherigen Verlaufs eine offene Frage.

Diese zwar stark verringerten, aber nach wie vor bestehenden Ost-West-Unterschiede im subjektiven Wohlbefinden gilt es – neben der materiellen Angleichung – auch künftig weiterhin zu berücksichtigen, wenn beispielsweise die Bundesregierung und die Länder nach Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 über eine mögliche Verlängerung oder Restrukturierung des Finanzausgleichs zwischen West- und Ostdeutschland verhandeln werden.

Literatur

Göbel, J., R. Habich und P. Krause (2011), »Subjektives Wohlbefinden«, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Datenreport 2011 – Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung*, Band 2, Bonn, 377–384.

Kroh, M., F. Winter und Jürgen Schupp (2015), »Panel conditioning reconsidered: survey experience and person reliability«, *Public Opinion Quarterly*, im Erscheinen.

Schupp, J., J. Goebel, M. Kroh und G. G. Wagner (2013), »Zufriedenheit in Deutschland so hoch wie nie nach der Wiedervereinigung – Ostdeutsche signifikant unzufriedener als Westdeutsche«, *Wochenbericht des DIW Berlin* 80(47), 34–43

Priem, M. und J. Schupp (2014), »Alle zufrieden – Lebensverhältnisse in Deutschland«, *Wochenbericht des DIW Berlin* 81(40), 1001–1008

Schupp, J. (2015), »Forty Years of Social Reporting and Quality of Life Research in Germany – A Look Back and Prospects for the Future«, in: G. Trommsdorff und W.R. Assmann (Hrsg.), *Forschung fördern. Am Beispiel von Lebensqualität im Kulturkontext*, UVK Verlag, Konstanz und München, 107–126.

Wagner, G.G., J.R. Frick und J. Schupp (2007), »The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement«, *Schmollers Jahrbuch* 127(1), 139–169.

Wagner, G.G. und J. Goebel (2013), »Fragen an die etablierten Zünfte – und einige einfache Antworten«, in: D. Huschka, H. Knoblauch, C. Oellers und H. Solga (Hrsg.), *Forschungsinfrastrukturen für die qualitative Sozialforschung*, SCIVERO Verlag, Berlin, 167–180.

Weimann, J., A. Knabe und R. Schöb (2015), *Measuring Happiness – The Economics of Well-Being*. MIT Press, Cambridge, Mass.



Astrid Lorenz*

1990 war unklar, ob und wie schnell der politische Systemwechsel in Ostdeutschland (und in den anderen postsozialistischen Staaten) gelingen würde. Die einen prophezeiten, dass die Besonderheit des Beitritts zur Bundesrepublik die Ostdeutschen politisch entmündige und die Region zum Armenhaus mache;¹ anderen galt genau diese Besonderheit des von der großen Mehrheit der Ostdeutschen gewünschten schnellen Beitritts zu einem gut funktionierenden politisch-administrativen System als wichtiger Erfolgsfaktor. So erspare man sich riskante Experimente und ein kostenträchtiges »Durchwursteln«. Auch die sozialwissenschaftlichen Theorien waren uneins darüber, wie stark man Wandel wirklich politisch steuern und gestalten kann.² Wie hat sich in den 25 Jahren deutscher Einheit die Politik in Ostdeutschland tatsächlich entwickelt?

Die politische Kultur blieb in West- und Ostdeutschland relativ stabil. Gleich war und ist das Bekenntnis zur Demokratie als bester Regierungsform. Am stärksten unterscheiden sich die Gerechtigkeitsvorstellungen, die Einstellungen zur Religion bzw. zum Verhältnis zwischen Staat und Kirche, zur Rolle der Frau, zu den Institutionen der Parteiendemokratie und in Bezug auf Direktdemokratie. Die Ostdeutschen bevorzugen ein geringes Wohlstandsgefälle, sind mit der Funktionsweise der Demokratie weniger zufrieden, vertrauen den rechtsstaatlichen Institutionen weniger und wünschen sich häufig mehr Möglichkeiten der direkten Abstimmung über Politikinhalt durch das Volk (vgl. Roller 2010; Pickel 2011a). In vielen Punkten ähneln die Einstellungen Ostdeutscher der politischen Kultur in anderen postsozialistischen Staaten (vgl. Gabriel 2008). Sie sind damit eher nicht

Reaktionen auf konkrete politische Entwicklungen und Entscheidungen in Deutschland, sondern Erbschaften des Sozialismus oder Begleitphänomene des Systemwechsels.

Ungeachtet der relativ manifesten Einstellungsunterschiede bei den genannten Themen gibt es Angleichungen, darunter Annäherungen der Einstellungen Westdeutscher an die Ostdeutscher. Sie müssen nicht ursächlich durch die deutsche Einheit bedingt sein. Oft handelt es sich um Reaktionen auf allgemeine Modernisierungsentwicklungen und die vielfältigen ökonomischen Krisenerscheinungen seit den 1990er Jahren. So stieg unter repräsentativ befragten Westdeutschen der Anteil jener, die sagten, der Sozialismus sei eine »gute Idee, die schlecht ausgeführt wurde«, von 1990 bis 2010 um 15 Prozentpunkte. Trotzdem blieb der Abstand zwischen den Antworten West- und Ostdeutscher hier sehr groß: 45% der befragten Westdeutschen unterstützten die Aussage, aber 74% der Ostdeutschen (vgl. Pickel 2011b, S. 390).

Bei den Abgeordneten im Bundestag sind ebenfalls Annäherungen zu beobachten. Spiegelbildlich zu den Einstellungen der Bevölkerung stieg der Anteil der Befürworter staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft unter den westdeutschen Abgeordneten. Zugleich nahmen ihr Integrationsgefühl und ihre Zufriedenheit ab, verblieben aber auf relativ hohem Niveau, während sich die ostdeutschen Abgeordneten ausweislich der Befragungen zunehmend gut integriert fühlen und die demokratischen Institutionen stützen. Die Werte der Abgeordneten der Partei DIE LINKE lagen zwar niedriger, folgten aber grundsätzlich dem Trend (vgl. Best und Vogel 2011, S. 131 ff.). Die im Vergleich zur ostdeutschen Bevölkerung deutlich höhere Zufriedenheit der Abgeordneten ist vermutlich dadurch begründet, dass sie die Instrumente der parlamentarischen Demokratie gut kennen, regelmäßig nutzen und ihre Einflussmöglichkeiten schätzen.

In der Bevölkerung ist dies weniger der Fall. Darauf lassen der geringe Organisa-

* Prof. Dr. Astrid Lorenz ist Inhaberin der Professur Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Politik in Europa an der Universität Leipzig.

¹ So die Argumentation des damaligen SPD-Spitzenkandidaten Oskar Lafontaine (1990).

² Skeptisch sind System-, Kultur-, Struktur- und Organisationstheorien, da die Systemkomplexität, schwer änderbare Strukturen oder organisatorische Beharrungskräfte politische Steuerung erschweren. Optimistisch sind eher die Theorien des Institutionalismus und Rationalismus, wenn Demokratisierung und ökonomische Liberalisierung nur gut genug geplant sind und die richtigen Anreize gesetzt werden.

tionsgrad der Ostdeutschen in Bezug auf Parteien, Gewerkschaften und Berufs- bzw. Wirtschaftsverbände schließen. Zugleich beteiligen sich die Ostdeutschen im Vergleich zu Westdeutschen weniger an Wahlen auf allen Ebenen (vgl. Statistisches Bundesamt 2013). Damit nutzen sie genau jene Organisationen und Instrumente, über die in der repräsentativen Demokratie effektiv Interessen signalisiert und Einfluss auf die politische Debatte und Entscheidungsfindung genommen werden kann, in weit geringerem Maße. Dadurch schlägt für sie ein wesentlicher Vorzug der Demokratie – die politische Teilhabe – nicht zu Buche, während die ökonomischen Strukturprobleme von deutscher Teilung und Systemwandel nach wie vor deutlich zu spüren sind. Da Bürger bei der Bewertung des Systems tendenziell dessen Leistungen, wie Wohlfahrt, höher gewichten als die Möglichkeiten der politischen Teilhabe (vgl. Holtmann 2007, S. 8), können wahrgenommene Einbrüche oder Verschiebungen staatlicher Leistungen (wie abnehmende regionale Polizeipräsenz, Schulschließungen o.Ä.) die individuelle Bilanz der Bewertung stark beeinflussen.

Der im Osten in regionaler Häufung verbreitetere Skeptizismus gegenüber der Funktionsweise des politischen Systems lässt sich somit nicht nur mit dem Fortbestand teilungsbedingter Sozialisationen erklären, sondern auch aus der individuellen Bilanz von Nutzen und Kosten des Systems, die sich von gut organisierten Deutschen gerade in prosperierenden Regionen (West- oder Ostdeutschlands) unterscheidet. Problematisch ist, dass durch die geringere politische Beteiligung zugleich die skeptischeren Bewertungen der Funktionsweise der Demokratie, unter anderem die wahrgenommene Distanz zwischen Abgeordneten und Bevölkerung, zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden. So nahm der Anteil Ostdeutscher an den Abgeordneten auf allen Ebenen innerhalb der vergangenen 25 Jahre nicht zu, sondern ab (vgl. Best und Vogel 2011).

Das Wahlverhalten in Ostdeutschland ist nicht nur durch die geringere Beteiligung gekennzeichnet, sondern auch durch eine höhere Wechselwählerschaft (Volatilität). Darüber hinaus fällt auf, dass seit Ende der 1990er Jahre wachsende Anteile der Wähler für Parteien stimmten, die an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern können, darunter für extreme und populistische Parteien. Seither sind die östlichen Landesparlamente fragmentierter als die westdeutschen. Grundsätzlich handelt es sich bei der gestiegenen Volatilität, Pluralisierung von Stimmabgaben und Stimmhaltung aber um gesamtdeutsche Phänomene, die nur in Ostdeutschland früher auf hohem Niveau auftreten. Sie hängen mit dem für alle modernen westlichen Gesellschaften typischen Abschmelzen großer sozialer Gruppen und der Individualisierung von Lebensstilen und Wertvorstellungen zusammen (vgl. Jesse 2011). Die pluralisierten Interessen können schlechter in den Programmen der traditionellen Großorga-

nisationen (wie Parteien, Gewerkschaften) spezifisch adressiert werden.

Auch das Vorhandensein zweier Parlamentsparteien links der Mitte ist nur auf den ersten Blick mit den historischen Umständen in Deutschland zu begründen. Diese erklären zwar die Existenz dieser Parteien 1990, nicht aber ihre dauerhafte Fortexistenz. Tatsächlich gibt es in vielen europäischen Staaten eine oder weitere Parteien links der Sozialdemokratie, die unterschiedliche Präferenzen im linken Wählerspektrum ansprechen. Die LINKE hat sich zwar in Ostdeutschland als für weite Teile der Bevölkerung wählbare Partei etabliert, doch verhält sich ein großer Teil ihrer potenziellen Wähler ebenso volatil wie Sympathisanten anderer Parteien. Ihre Zweitstimmenanteile sanken beispielsweise nach der Beteiligung an Landesregierungen als kleiner Koalitionspartner in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Die als Reaktion der Wähler auf die Agenda 2010 der Bundes-SPD gestiegenen Stimmenanteile könnten daher künftig wieder fallen. Die Zahl der Mitglieder sinkt bei allen Parteien aufgrund von Altersabgängen und geringen Neuzugängen. Sie sind in den neuen Ländern daher eher Wähler- als Mitgliedsparteien – ein Trend, der sich auch im Westen Deutschlands abzeichnet (vgl. Jun, Niedermayer und Wiesendahl 2009).

Die Regierungsbildung in Ostdeutschland folgt grundsätzlich dem gleichen Muster wie in Westdeutschland und auf Bundesebene: Je höher die Parteienfragmentierung im Parlament, desto höher die Wahrscheinlichkeit der Bildung einer (geduldeten) Minderheitsregierung, einer übergroßen Koalition aus zwei großen Parteien oder gar drei Parteien (vgl. Schniewind 2008). Das »Magdeburger Modell« einer von der LINKEN geduldeten Minderheitsregierung oder eine »Ampelregierung« aus SPD, FDP und Bündnis 90, wie sie erstmals in Brandenburg praktiziert wurde, sind in leicht anderer parteipolitischer Colorierung auch in den alten Bundesländern verbreitet.

Dass in den neuen Bundesländern in kurzen Zeitabständen ganz unterschiedliche Parteienkoalitionen gebildet wurden, liegt also nicht an spezifischen Entscheidungen der Wahlsieger, sondern vorrangig am Wahlverhalten der Bevölkerung. Dadurch gibt es kaum verfestigte politische Blöcke. Das Regierungshandeln ist zumindest personell oft wenig langfristig planbar. Jede Wahl kann die Grenzziehungen zwischen Regierung und Opposition deutlich durcheinanderbringen. Sachsen mit seiner dominierenden CDU und Brandenburg mit einer starken SPD haben zwar langjährige Regierungsparteien, doch sanken deren Zweitstimmenanteile deutlich und die Koalitionspartner wechselten.

Die von den Regierungsmehrheiten konkret getroffenen politischen Entscheidungen variierten trotz der unterschiedlichen Koalitionen wenig von Wahl zu Wahl und zwischen den

Ländern, obgleich die Programmatiken der Parteien sich sichtlich unterscheiden. Dies liegt vor allem an den (aus der Wirtschaftsschwäche resultierenden) Finanzproblemen der öffentlichen Hand und an der Ähnlichkeit der wichtigsten drängenden Probleme, mit denen sich die Länder befassen müssen. Noch viel stärker als im unitarischen bundesdeutschen Föderalismus ohnehin schon üblich, sind die wichtigsten Ausgabenposten damit vordefiniert, und es bleibt wenig Raum, um die parteiprogrammatischen Profile in Akzentuierungen des Ausgabeverhaltens, z.B. großen landespolitischen Programmen, sichtbar zu machen. Die brandenburgische Regierung versuchte dies beispielsweise nach 1990, erlegte sich aber schon ab der zweiten Legislaturperiode selbst Restriktionen auf, da die vielen Maßnahmen nicht finanzierbar waren (vgl. Lorenz, Anter und Reutter 2015). Daher schlagen sich variierende Wahlergebnisse nur bedingt in unterschiedlichen Regierungsentscheidungen nieder – eine Ähnlichkeit zu den osteuropäischen Systemwechselstaaten. Die Politik im dauer-CDU-regierten Sachsen unterscheidet sich von der im dauer-SPD-regierten Brandenburg nicht so stark wie bestimmte Politiken in westlichen Ländern mit unterschiedlichen langjährigen Regierungsparteien (vgl. Hildebrandt und Wolf 2015).

Die neu eingeführte Schuldenbremse wird die Handlungsspielräume der finanzschwachen Länder, zu denen die ostdeutschen nach wie vor gehören, weiter einschränken, da sie die in West und Ost lange praktizierte Finanzierung von Politiken durch Kreditaufnahme bremst.

Dass nur das Geld ausgegeben wird, das auch wirklich vorhanden ist, steigert zwar die finanzielle Effektivität, tut der Generationengerechtigkeit gut und ist auch mit dem Verfassungsgebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse vereinbar, solange für die meisten Politikbereiche Bundesgesetze gelten und damit Bundesgeld fließt. Der Mechanismus verschärft jedoch das Problem, dass im Osten parteipolitische Differenzen einen geringeren Effekt auf die Politikentscheidungen haben als in den finanzstärkeren westlichen Bundesländern. Dies kollidiert mit der Logik der Demokratie und ist möglicherweise ein Grund für den Wahlskeptizismus vieler Menschen in Ostdeutschland und anderen Staaten mit wirtschaftsstrukturellen Problemen. Zu Unrecht, denn parteipolitische Gestaltung ist dennoch weiter möglich und gerade in Krisenzeiten wichtig.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Verarbeitung gesellschaftlicher Faktoren in ganz Deutschland ähnlichen Mustern folgt und die politisch-administrativen Institutionen grundsätzlich gut funktionieren. Allerdings überformten nach 1990 die schwache Wirtschaftsstruktur und Transformationsprobleme den Effekt der Institutionen. Bereits im Aggregat vorhandene (und anders verursachte) Unterschiede der politischen Kultur, so die geringe parteipolitische Affinität der Menschen, verstetigten sich dadurch. Diese Prozesse

waren parteipolitisch oder vermittels Regierungshandeln kaum zu steuern, wie die Ähnlichkeit der Einstellungen und des Verhaltens in vielen Systemwechselstaaten trotz ganz unterschiedlicher politischer Konstellationen zeigt. Der Beitritt zu einem funktionierenden politisch-administrativen System führt also nicht automatisch zu identischen Verhaltensweisen.

Die Bundesregierungen und auch die Landesregierungen versuchten, durch umfassende Ausgleichspolitiken, z.B. Sonderzahlungen, Förderprogramme u.Ä., die strukturellen Nachteile zumindest teilweise auszugleichen. Dadurch wurden viele Krisenphänomene des rapiden politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels abgemildert und Ostdeutschland nicht, wie von Einheits skeptikern befürchtet, das Armenhaus Deutschlands. Allerdings lösten die Ausgleichspolitiken die Strukturprobleme nicht auf; besonders die schwache Wirtschaftskraft und geringe Eigenkapitaldecke bestehen weiter fort. Zugleich schufen sie eigene Probleme und Abhängigkeiten und verstetigten in gewisser Weise die Sonderstellung des Ostens – unter anderem da die meisten Mittel zweckgebunden flossen, also die autonome landespolitische Entscheidungsfindung und Experimentierfreudigkeit nicht förderten.

Im Ergebnis ähneln sich die ostdeutschen Länder heute untereinander nach wie vor viel stärker als die westdeutschen Länder, fügen sich jedoch in deren Gesamtspektrum in vielen Fragen in einer mittleren Position ein (vgl. u.a. Freitag und Vatter 2008). In Bezug auf das Organisations- und Wahlverhalten und bestimmte politische Einstellungen sind sogar Anpassungen »des Westens« an »den Osten« zu beobachten. Diese Annäherungen haben mit der Problematik der deutschen Zweiteilung und Einheit sowie den konkreten Regionen oft ursächlich nichts zu tun, können aber zu ähnlichen Problemen führen, wie sie in Ostdeutschland auftreten. Ernst zu nehmen ist besonders der Zusammenhang zwischen strukturell bedingter geringer Wirtschaftskraft, politischer Mobilisierungsschwäche und Skepsis gegenüber der Funktionsweise der Demokratie.

Literatur

- Best, H. und L. Vogel (2011), »Politische Eliten im vereinten Deutschland«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 120–152.
- Freitag, M. und A. Vatter (2008), »Die Bundesländer zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie«, in: M. Freitag und A. Vatter (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 307–327.
- Gabriel, O.W. (2008), »Politische Einstellungen und politische Kultur«, in: O.W. Gabriel und S. Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 181–214.
- Hildebrandt, A. und F. Wolf (Hrsg.) (2008), »Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich«, in A. Lorenz, A. Anter und W. Reutter (2015), *Politik und Regieren in Brandenburg*, Springer, Wiesbaden, im Erscheinen.

Holtmann, E. (2007), »Einleitung«, in: E. Holtmann und W.J. Patzelt (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 7–19.

Jesse, E. (2011), »Wahlen und Parteien«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 99–119.

Jun, U., O. Niedermayer und E. Wiesendahl (Hrsg.) (2009), *Die Zukunft der Mitgliederpartei*, Budrich, Leverkusen.

Lafontaine, O. (1990), »Einheit in diesem Jahr«, *Der Spiegel* (6/), 14–25.

Lorenz, A., A. Anter und W. Reutter (2015), *Politik und Regieren in Brandenburg*, Springer, Wiesbaden, im Erscheinen.

Pickel, G. (2011a), »Zwischen beständigen Differenzen und überraschenden Angleichungen«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 169–188.

Pickel, S. (2011b), »Erst Vielfalt schafft Wissen über Ost und West«, in: A. Lorenz (Hrsg.), *Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 375–400.

Roller, E. (2010), »Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland«, in: P. Krause/ und I. Ostner (Hrsg.), *Leben in Ost- und Westdeutschland*, Campus, Frankfurt am Main, 597–614.

Schniewind, A. (2008), »Regierungen«, in: M. Freitag und A. Vatter (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Budrich, Opladen und Farmington Hills, 111–160.

Statistisches Bundesamt (2013), *Datenreport 2013*, Kap. 13, verfügbar unter: www.bundeswahlleiter.de.



Reiner Klingholz*

Die ehemalige DDR war weder bei der eigenen Bevölkerung noch bei Menschen aus anderen Ländern ein wirklich attraktives Land. Obwohl die »Republikflucht« unter Strafe stand, obwohl seit 1961 Mauer und Stacheldraht das Gebiet der DDR hermetisch abriegeln sollten, gingen dem Land in praktisch jedem einzelnen Jahr ihrer Geschichte Einwohner verloren. Von der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 bis zum Juni 1990 verließen über 3,8 Mio. Menschen ihr Heimat, nur 400 000 kamen zurück. Umgekehrt konnte die DDR kaum Zuwanderer aus anderen Ländern dauerhaft an sich binden. War die DDR 1949 mit 18,8 Mio. Einwohnern in das Experiment des Sozialismus gestartet, blieben davon bis 1989 noch 16,4 Mio. übrig. Die BRD war im gleichen Zeitraum von 51 auf knapp 63 Millionen angewachsen.

Der demographische Abwärtstrend im Osten Deutschlands hat sich nach der Wende noch beschleunigt. Gleich nach dem Mauerfall verließen viele Menschen die Noch-DDR, rund 800 000 waren es bis zur Wiedervereinigung. Zwischen 1991 und 2014 verloren die fünf ostdeutschen Flächenländer dann zusammen noch einmal über 2 ihrer einst 14,5 Mio. Einwohner. Die alten Bundesländer hingegen wuchsen und konnten ihre Einwohnerzahl in dieser Phase um rund 2½ Millionen steigern.

Geburteneinbruch nach der Wende

Neben der Abwanderung gen Westen war es vor allem der massive Einbruch bei den Kinderzahlen unmittelbar nach der Wende, der die ostdeutschen Bundesländer auf den demographischen Abwärtstrend schickte (vgl. Statistisches Bundesamt 2000). Kurz bevor die Mauer fiel, bekamen die Frauen in der DDR durchschnittlich 1,6 Kinder, während der Westen auf etwa 1,4 Kinder je Frau kam. Doch unmittelbar nach der Wiedervereinigung sackte der Wert im Osten rapide und für

einige Jahre auf einen absoluten Tiefstand von knapp 0,8 ab. Dieses »Geburtenloch« der Nachwendezeit geht vor allem auf die Unsicherheit der Menschen angesichts der dramatischen gesellschaftlichen Umbrüche zurück. Viele junge Frauen entschieden sich, mit dem Kinderkriegen erst einmal abzuwarten. Ähnlich wie die Frauen im Westen schoben sie die Familiengründungsphase nun auf – zwangsläufig, denn die Ausbildungszeiten verlängerten sich, und es wurde auch für sie schwieriger, Familie und Beruf zu vereinbaren. Hatten in Ostdeutschland die politisch motivierten Anreize für eine frühe Mutterschaft nachhaltig dafür gesorgt, dass Frauen ihr erstes Kind schon mit 22 oder 23 Jahren bekamen – im Schnitt drei Jahre früher als in Westdeutschland –, stieg nun das Alter der Mütter bei der Geburt ihres ersten Kindes rasant an (vgl. Goldstein et al. 2010). Heute liegt es bei durchschnittlich 28 Jahren und damit nur noch leicht unter dem durchschnittlichen Alter westdeutscher Erstgebärender von etwas über 29 Jahren (vgl. Statistisches Bundesamt 2013).

Im Jahr 1994 erreichte die Kinderzahl mit 0,77 den niedrigsten jemals gemessenen Wert (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Nach den 1990er Jahren, während denen praktisch nur noch eine halbierte Kinderzahl zur Welt kam, stieg die Fertilitätsrate wieder und näherte sich bald dem Westniveau an. Aktuell liegt sie im Osten mit 1,49 sogar leicht über dem bundesweiten Durchschnitt (vgl. Statistisches Bundesamt 2015). Einen weiteren Rückgang der absoluten Kinderzahlen kann dies jedoch nicht verhindern, denn die »halbierte Generation« der 1990er Jahre kommt bald ihrerseits ins Familiengründungsalter.

Exodus der jungen Frauen

Als im November 1989 die Mauer fiel, eröffnete das den DDR-Bürgern eine bis dahin weitgehend versperrte Möglichkeit: Sie konnten ihren angestammten Wohnort verlassen und anderswo ihr Glück suchen. Die Befürchtung, es könnte binnen weniger Monate zu einer Massenabwanderung aus dem Osten Deutschlands

* Dr. Reiner Klingholz ist Geschäftsführender Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.

kommen, bewahrheitete sich zwar nicht. Aber seit der Wende haben die neuen Bundesländer unterm Strich rund 1,8 Mio. Menschen an den Westen verloren. Besonders in den ersten Jahren nach der Öffnung der deutsch-deutschen Grenze zog es viele Menschen in die alten Bundesländer. In den folgenden Jahren ebnete der Wanderungsstrom gen Westen zwar ab, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre setzte mit dem Ende des anfänglichen, vor allem durch die Bauwirtschaft ausgelösten Wirtschaftsaufschwungs im Osten jedoch eine zweite Abwanderungswelle ein, die 2001 ihren Höhepunkt erreichte. Seitdem geht die Abwanderung aus dem Osten zurück, und der Saldo zwischen Ost und West ist mittlerweile nahezu ausgeglichen (vgl. Statistisches Bundesamt 2000). Doch trotz des ausgeglichenen Wanderungssaldos mit dem Westen können nur wenige ostdeutsche Kreise eine Nettozuwanderung verbuchen.

Jung und qualifiziert

Wer im Saldo seine ostdeutsche Heimat verließ, war häufig jung, qualifiziert und weiblich. Die Fortzugsrate unter den Bildungswanderern, also jenen im Alter zwischen 18 und 25 Jahren, und den Berufswanderern (25 bis 30 Jahre) war deutlich höher als in den übrigen Altersgruppen (vgl. Kubis 2008). Zwischen 1991 und 2006 ging über die Hälfte der Wanderungsverluste Ostdeutschlands auf die jungen Erwachsenen im Alter zwischen 18 und 30 zurück – unter ihnen überproportional viele mit Abitur oder Fachhochschulreife (vgl. Schneider 2005). Der Osten verlor so viele seiner besten Köpfe, was zwar vorübergehend den Arbeitsmarkt entlastete, aber langfristig ein großer Verlust für die Wirtschaft war.

Eine Folge der Wanderungsbewegungen war ein Mangel an jungen Frauen im Osten. Bereits im Jahr 1995 gab es in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen etwa 10% mehr Männer als Frauen (vgl. Kröhnert und Klingholz 2007). Grund hierfür war allerdings nicht, dass Frauen ihre Heimat häufiger Richtung Westen verlassen haben als Männer, sondern dass umgekehrt deutlich mehr Männer aus dem Westen in den Osten zogen. Ihr Anteil unter den Wanderern gen Osten lag etwa im Jahr 1991 bei annähernd 70% (vgl. Statistisches Bundesamt 2000). Viele von ihnen dürften Rückkehrer gewesen sein, die sich zuvor in den Westen aufgemacht, dort aber vermutlich weniger Wurzeln geschlagen hatten als die Frauen oder beruflich nicht zufrieden waren. Der anhaltende Männerüberschuss unter den Zuzüglern wirkt sich bis heute auf das Geschlechterverhältnis in vielen ostdeutschen Regionen aus. Mit Ausnahme weniger Universitätsstädte zeigte sich 2005 im Osten fast flächendeckend ein massives Ungleichgewicht. In einigen Landkreisen wie Elbe Elster, Parchim oder Demmin kamen zu diesem Zeitpunkt in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen auf 100 Männer keine 80 Frauen (vgl. Kröhnert und Klingholz 2007).

Raus aus den Städten

Während die einseitige Ost-West-Wanderung nach der Wiedervereinigung ein großes öffentliches Thema war, fand ein weiterer Trend in Ostdeutschland lange wenig Beachtung. Dort zog es die Menschen zunächst aus den großen Städten in die neu gebauten Eigenheime im Umland. Diese Entwicklung hatte sich in Westdeutschland bereits seit den 1960er und 1970er Jahren gezeigt. Trotz der zeitlichen Verzögerung ähnelten sich die Gründe für die sogenannte Suburbanisierung: Es war der Wunsch nach dem »Wohnen im Grünen«, der die Menschen in West wie Ost aus den Zentren trieb, nur im Osten war das erst nach der Wende möglich (vgl. Wilhelm 2000). Kreise im Umland der großen Zentren wie Bad Doberan bei Rostock oder der Halle umschließende Saalkreis gewannen deutlich an Einwohnern hinzu – zu Lasten der ostdeutschen Großstädte (vgl. Schlömer 2004). Der Traum vom Eigenheim mit Jägerzaun ist aber zum Teil schon wieder verfliegen, und einige der Gebiete, die nach der Wende mit Einfamilienhäusern zugebaut wurden, verlieren nun Bewohner. Weite Wege zum Arbeitsplatz und die milliardenschwere Aufwertung der Stadtkerne haben viele Menschen in die Zentren zurückgelockt, vor allem nach Berlin, Leipzig oder Dresden.

Im Osten und Westen gleichen sich die Wanderungsmuster an

Damit werden sich die Wanderungsbewegungen in Ost und West immer ähnlicher: Denn bundesweit verstärkt sich die Landflucht aus den dünn besiedelten und entlegenen Regionen, wobei sie im Osten bereits die Landkreise im Umland der Städte erfasst. Im Wesentlichen gibt es dafür zwei treibende Kräfte: Zum einen zieht es viele junge Menschen zum Studium und auf der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz in die wenigen großen Zentren. Zum anderen verlassen die Menschen die Städte seltener als früher zur Familiengründung, um sich im Umland niederzulassen (vgl. Sander 2014). Nach der Ost-West-Wanderung ist längst die Land-Stadt-Wanderung in den Vordergrund gerückt – und zwar bundesweit.

Die Abwanderung der vorwiegend jüngeren Menschen und der Einbruch bei den Geburtenzahlen spiegeln sich auch in der Altersstruktur der ostdeutschen Bevölkerung wider, die zum Zeitpunkt des Mauerfalls deutlich jünger war als die westdeutsche. Zwar altert die Bevölkerung bundesweit, aber anders als im Westen verschärft das Fehlen der jüngeren Bevölkerung diesen Prozess im Osten zusätzlich (vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer 2015). So sank der Jugendquotient, also die Anzahl der unter 20-Jährigen je 100 Menschen im Alter von 20 bis 65 Jahren, zwischen 1991 und 2013 in den neuen Bundesländern ohne Berlin von knapp 40 auf 25, im Westen ging dieser le-

diglich von rund 33 auf 31 zurück. Gleichzeitig stieg die Zahl der über 64-Jährigen je 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter im Osten von 23 auf 39 und im Westen von 24 auf 33.

Die Wiedergeburt weniger Städte

In den neuen Bundesländern vollzog sich in den 1990er Jahren der Bevölkerungsrückgang nahezu flächendeckend. Auch die Großstädte konnten sich dieser Entwicklung nicht entziehen (vgl. Gödecke-Stellmann und Wagener 2010). Sie litten noch unter den Jahrzehnten sozialistischer Stadtentwicklung, die um die historisch gewachsenen Innenstädte herum Plattenbauten hochzog, während die alten Häuser dort verfielen. Als Wohnort waren die Städte damit kaum attraktiv. So ist es wenig verwunderlich, dass es die Menschen unmittelbar nach der Wende ins Stadtumland zog. Erst durch eine Vielzahl an Förderprogrammen gelang es, die Innenstädte wieder aufzuwerten und zumindest in einigen Großstädten Ostdeutschlands eine Trendwende herbeizuführen.

Für Städte wie Potsdam, Dresden, Jena oder Leipzig scheinen die Zeiten schrumpfender Bevölkerung zumindest vorerst vorbei zu sein. Doch von den 132 größten ostdeutschen Städten haben gerade einmal 15 diese Trendwende geschafft. In 101 von ihnen herrscht hingegen seit 1990 ein permanenter Bevölkerungsrückgang. Einige wie Suhl, Eisenhüttenstadt oder Hoyerswerda haben bereits annähernd die Hälfte ihrer Bevölkerung eingebüßt (vgl. Kaufmann 2015).

Ländliche Regionen verlieren – in Ost wie West

Abseits dieser Ballungsräume, in den entlegenen Landstrichen, verschärft sich indes der Bevölkerungsschwund. Vorreiter waren hier die ohnehin schon dünn besiedelten Regionen in den neuen Bundesländern. Längst weitet sich das Schrumpfen auch auf das frühere Bundesgebiet aus. In Nordhessen, der Südwestpfalz oder Oberfranken verstärkt sich der demographische Abwärtstrend. Die demographische Trennlinie verläuft damit zunehmend nicht mehr zwischen Ost und West, sondern zwischen den großen, wirtschaftsstarke Städten und den ländlichen Regionen weitab attraktiver Zentren.

Eine Trendwende ist derzeit nicht in Sicht. Denn vor allem junge Landbewohner zieht es zur Ausbildung in die Ballungsräume, in denen sie später auch eher einen Arbeitsplatz finden, der ihren Qualifikationen entspricht. Für die ländlichen Regionen führt dies zu einem doppelten Verlust. Zum einen verlieren sie durch die Abwanderung direkt an Bevölkerung, zum anderen gehen mit den jungen Menschen zugleich auch die potenziellen Familiengründer, und es fehlt ihnen daher an Nachwuchs.

Große Unbekannte: Zuwanderung

Um die Lücken auf dem Arbeitsmarkt zu füllen, warb die DDR einst Kräfte aus den sozialistischen Bruderstaaten an. Bis Mitte der 1980er Jahre kamen etwa 500 000 Personen in die DDR, unter anderem aus Polen, Ungarn, Algerien, Kuba, Mosambik, Angola, Vietnam und China (vgl. Butte-regge 2005). Ihr Aufenthalt war zeitlich strikt begrenzt und der Austausch mit der einheimischen Bevölkerung ausdrücklich nicht erwünscht. Integration war somit weder politisch gewollt noch fand sie de facto statt. Zur Wende lebten nur gut 190 000 Ausländer in der DDR und machten in etwa 1% der Bevölkerung aus (vgl. Bade und Oltmer 2005). Viele von ihnen kehrten danach auf Wunsch und mit finanzieller Unterstützung der Bundesregierung in ihrer Heimat zurück. Erst im Jahr 1993 beschloss die Regierung des vereinten Deutschlands eine Bleiberechtsregelung unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. DGB Bildungswerk 2005).

Direkt nach der Wende prägten hauptsächlich Aussiedler (seit 1993 Spätaussiedler genannt) die Zuwanderung nach Ostdeutschland. Sie bilden heute die mit Abstand größte Migrantengruppe in West- und Ostdeutschland. Als einzige Gruppe haben sie sich zudem über das ganze Land niedergelassen – auch weil ihre Ansiedlung staatlich gelenkt wurde. Dennoch leben in den ostdeutschen Flächenländern bis heute lediglich 4 bis 5% Menschen mit Migrationshintergrund, gegenüber rund 25% in den meisten Westbundesländern. Sie weisen im Osten deutlich bessere Bildungsabschlüsse auf als die einheimische Bevölkerung, können sich aber auf dem schwachen Arbeitsmarkt nur schwer behaupten (vgl. Woellert und Klingholz 2014).

Die Einstellungen gegenüber Migranten unterscheiden sich ebenfalls. So wird die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung in den ostdeutschen Bundesländern als geringer eingestuft als in den westdeutschen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2012). Zudem driften die beiden Teile bezüglich ihrer Vorbehalte immer weiter auseinander: Während es 2012 kaum Unterschiede in der Willkommenskultur zwischen Ost- und Westdeutschland gab, sagte 2015 nur jeder zweite Ostdeutsche, dass Zuwanderer in der Bevölkerung willkommen seien, während es in Westdeutschland zwei von drei waren (vgl. Bertelsmann Stiftung 2015). Bleibt es bei dieser Tendenz, kann Zuwanderung kaum als erfolgreiche Strategie zur Abfederung des fortgeschrittenen demographischen Wandels in den ostdeutschen Bundesländern dienen.

Literatur

Bade, K. und J. Oltmer (2005), *Migration, Ausländerbeschäftigung und Asylpolitik in der DDR*, bpb Migrationspolitik in der DDR, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Bertelsmann Stiftung (2015), *Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Butteregge, C. (2005), *Migration in Ost- und Westdeutschland von 1955 bis 2004*, bpb Dossier Migration, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Damm, Th., D. Geyer, V. Kreuter, K. Maget, R. Müller, W. Rösler, F. Sievers, St. Sievert, M. Slupina, N. Storz, S. Sütterlin, F. Woellert und R. Klingholz (2015), *So geht Einheit. Wie das einst geteilte Deutschland zusammengewachsen ist*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

DGB Bildungswerk (2005), »50 Jahre (Arbeits-)Migration in Deutschland«, verfügbar unter: http://www.migration-online.de/sub/jdown_dGFibGU9cHVib-GlrYXRpb25lbiZhbnXA7ZmlibGQ9ZGF0ZWkmYW1wO2lkPTQ0MDc_.html.

Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (2015), »Demographische Situation in den ostdeutschen Ländern«, Berlin, verfügbar unter: http://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse_schaffen/Demografie/Demografische_Situation/demografische_situation.html.

Göddecke-Stellmann, J. und Th. Wagener (2010), »Die Städtebauförderung – ein wichtiger Begleiter des ostdeutschen Transformationsprozesses«, *Informationen zur Raumentwicklung* (10/11), 745–758.

Goldstein, J.R., M.R. Kreyenfeld, J. Huinink, D. Konietzka und H. Trappe (Hrsg.) (2010), *Familie und Partnerschaft in Ost- und Westdeutschland. Ergebnisse im Rahmen des Projektes »Demographic Differences in Life Course Dynamics in Eastern and Western Germany«*, Max-Planck-Institut für demographische Forschung, Rostock.

Kaufmann, A. (2015), »Im Fokus: Bevölkerungsentwicklung der ostdeutschen Städte 1990 – Fiktion oder Wirklichkeit?«, *Wirtschaft im Wandel* 21, 8–11.

Kröhnert, S. und R. Klingholz (2007), *Not am Mann. Von Helden der Arbeit zur neuen Unterschicht?*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Kubis, A. und L. Schneider (2008), *Wanderungsverhalten der Ostdeutschen*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen*, Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Wiesbaden.

Sander, N. (2014), *Internal Migration in Germany, 1995–2010: New Insights into East-West Migration and Re-urbanisation*, Federal Institute for Population Research, Wiesbaden.

Schlömer, C. (2004), »Binnenwanderungen seit der deutschen Einheit«, *Raumforschung und Raumordnung* 62(2), 96–108.

Schneider, L. (2005), *Ost-West-Binnenwanderung: Gravierende Verlust an Humankapital*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle.

Statistisches Bundesamt (2000), *Wanderung. Fachserie 1. Reihe 1.2*. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013), *Geburtentrends und Familiensituation in Deutschland 2012*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Fachserie 1. Reihe 1.1*, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015), *Zusammengefasste Geburtenziffer nach Kalenderjahren*, Berlin.

Wilhelm, H. (2000), »Angleichung der Wohnverhältnisse in Ost und West«, *Deutschland Archiv* 33(6), 901–914.

Woellert, F. und R. Klingholz (2014), *Neue Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung

Die Integration ausländischer Zuwanderer geschieht über den Arbeitsmarkt. Darin sind sich die meisten Beobachter der gegenwärtigen Flüchtlingskrise einig. Doch welche Möglichkeiten sehen die Unternehmen? In welchen Berufsfeldern gibt es konkrete Chancen? Welche Hindernisse stehen einer Beschäftigung von Asylbewerbern im Wege? Dieser Bericht fasst die Ergebnisse einer Befragung von ca. 3 000 Unternehmen zusammen, die das ifo Institut im Oktober 2015 durchgeführt hat. Die Hauptergebnisse sind: 59% der Firmen sehen hohe Chancen für eine Beschäftigung von Asylbewerbern, typischerweise als Hilfsarbeiter oder Auszubildende. Nur 22% der Unternehmen schätzen das Potenzial, Facharbeiter unter den Flüchtlingen zu finden, als hoch ein. Gesetzliche Hürden wie der Mindestlohn oder bürokratische Barrieren sind ebenso wichtige Einstellungshindernisse wie fehlende Sprachkenntnisse oder Fachausbildung. Vor allem kleine Unternehmen im Osten und in der Baubranche sehen im gesetzlichen Mindestlohn einen entscheidenden Hinderungsgrund für Einstellungen.

Im Oktober 2015 fragte das ifo Institut im Rahmen seines monatlichen Konjunkturtests über 3 000 Unternehmen aus dem Verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe und dem Handel zu den Beschäftigungsmöglichkeiten für Asylsuchende.¹

Dabei standen zwei Themen im Vordergrund: Erstens, in welcher Form können sich die Unternehmen eine Beschäftigung von Flüchtlingen grundsätzlich vorstellen? Zweitens, wie schätzen sie die Bedeutung bestimmter Hinderungsgründe für Einstellung von Flüchtlingen ein? Insgesamt 3 148 Unternehmen antworteten. Konkret lauteten die Fragen:

1. Wie hoch schätzen Sie aktuell das Potenzial ein, dass in Ihrer Branche Asylsuchende in den folgenden Positionen eingestellt werden: (a) Auszubildende, (b) ungelernte Hilfsarbeiter, (c) Fachar-

beiter, (d) Leitungspositionen, (e) andere Positionen.

2. Wie hinderlich schätzen Sie die folgenden Faktoren für die Einstellung von Asylsuchenden in Ihrer Branche ein: (a) arbeitsrechtliche Vorgaben, (b) Mindestlohn, (c) unpassendes Qualifikationsniveau, (d) fehlende Sprachkenntnisse.

Die Fragen stellten auf die Einschätzung hinsichtlich der Bedeutung unterschiedlicher Faktoren in der Branche des befragten Unternehmens ab. Damit sollte – bei der hohen Sensitivität des Themas – verhindert werden, dass die Teilnehmer der Umfrage konkrete Angaben über die Einstellungsphilosophie des eigenen Unternehmens machen mussten.

Etwa die Hälfte der 3 148 antwortenden Unternehmen kommt aus dem Verarbeitenden Gewerbe, ein Viertel kam jeweils aus dem Baugewerbe und dem Handel (vgl. Tab. 1). 85% der Firmen befinden sich in Westdeutschland, 15% in Ostdeutschland. 10% der Firmen haben weniger als zehn Beschäftigte, 33% zwischen zehn und 49 Beschäftigte, 18% haben mehr als 250. Die größte Gruppe sind mittelgroße Firmen mit zwischen 50 und 249 Beschäftigten.

Tab. 1
Charakteristika der befragten Unternehmen

Branche	Anteil (%)
Verarbeitendes Gewerbe	49
Bau	25
Handel	26
Region	Anteil (%)
Westdeutschland	85
Ostdeutschland	15
Firmengröße	Anteil (%)
Kleinstunternehmen (bis neun Beschäftigte)	10
Kleinunternehmen (zehn bis 49 Beschäftigte)	33
Mittelstand (50 bis 249 Beschäftigte)	39
Großunternehmen (mehr als 250 Beschäftigte)	18

Quelle: ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015.

* Die Autoren sind Mitglieder des Ifo Center of Excellence for Migration and Integration Research (CEMIR), das von der Leibniz-Gemeinschaft finanziell gefördert wurde (SAW-2012-ifo-3).

¹ Der Dienstleistungssektor ist nur unvollständig abdeckt. Nur der Handel ist vertreten; wichtige Bereiche wie Gastronomie und Beherbergung, Reinigung, oder Bewachung fehlen. Über diese Wirtschaftszweige, die für die Beschäftigung von minderqualifizierten Personen besonders wichtig sind, werden wir Anfang nächsten Jahres berichten.

Die Umfrage ist zwar nicht repräsentativ für die gesamte deutsche Wirtschaft; größere Unternehmen sind hinsichtlich ihres Anteils an der Stichprobe überrepräsentiert. Zum Beispiel sind Einpersonunternehmen, die etwa die Hälfte der registrierten Firmen umfassen, nicht erfasst. Solche Unternehmen sind für die Fragestellung in diesem Bericht aber nicht relevant, insofern ist die Übergewichtung großer Unternehmen im gegebenen Kontext nicht hinderlich.

Potenzial für die Einstellung von Asylsuchenden

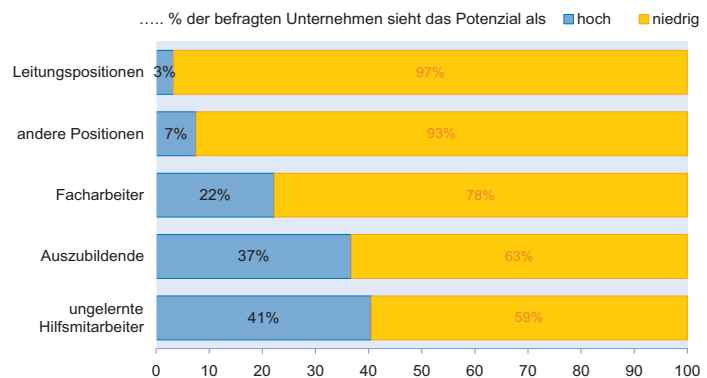
Über alle Wirtschaftszweige hinweg berichteten 41% der Unternehmen, dass sie ein hohes Potenzial sehen, Flüchtlinge als ungelernete Hilfsarbeiter einzustellen (vgl. Abb. 1); 37% geben ein hohes Potenzial für die Einstellung von Flüchtlingen als Auszubildende an. Weniger als ein Viertel der Unternehmen sehen ein hohes Potenzial für die Verwendung von Asylbewerbern als Facharbeiter. Für Leitungspositionen kommen Flüchtlinge, nach Angaben der befragten Unternehmen, nur in sehr beschränktem Umfang in Frage.

59% aller befragten Unternehmen gaben an, dass sie in zumindest einer der in Abbildung 1 angegebenen Tätigkeitsbereichen ein hohes Potenzial für die Einstellung von Asylbewerbern sehen. Es ist also mitnichten so, dass die Wirtschaft kein Interesse an der Beschäftigung von Flüchtlingen hätte; allerdings wird das Potenzial in den niedrigqualifizierten Tätigkeiten gesehen. Die befragten Unternehmen sind bezüglich der Anstellung von Flüchtlingen als Facharbeiter nicht besonders optimistisch.

Die Bereitschaft, Flüchtlinge einzustellen, ist in großen Unternehmen typischerweise stärker ausgeprägt als in kleineren. Im Durchschnitt sehen 37% aller befragten Firmen hohe Chancen, Auszubildende aus den Zuwanderern zu rekrutieren; dieser Anteil beträgt nur 17% unter den Kleinunternehmen, unter den Unternehmen mittlerer Größe beträgt er zwischen 36% und 39%, und in Großunternehmen ist der Anteil überdurchschnittlich hoch bei 42%. Ähnlich verhält es sich mit ungelerten Hilfsarbeitern, für die 45% aller großen Unternehmen hohes Potenzial sehen, aber nur 27% der kleinsten Unternehmen. Ein hohes Potenzial für die Einstellung als Facharbeiter sehen 25% der großen Unternehmen, aber nur 17% der kleinen.

Abb. 1

Beurteilung des Einstellungspotenzials von Asylsuchenden nach verschiedenen Positionen



Quelle: ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015.

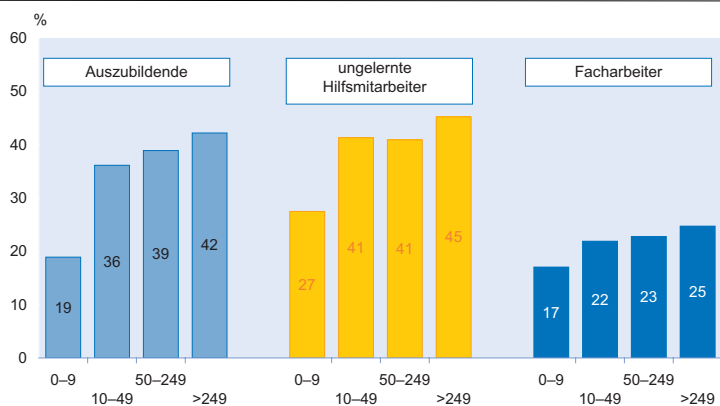
43% der Kleinunternehmen sehen zumindest in einer der fünf angegebenen Verwendungsmöglichkeiten hohe Potenziale für die Einstellung von Flüchtlingen; in Unternehmen der Größenklasse zehn bis 49 sind dies bereits 59%; in Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten ist der Anteil 61% und in den Großunternehmen 62%.

Etwa 45% der deutschen Beschäftigten haben in Unternehmen der Größenklasse 250+ ihre Arbeitsplätze (vgl. Güttenberg 2012). Daher ist die höhere Bereitschaft unter Firmen dieser Kategorie, Flüchtlinge anzustellen, gesamtwirtschaftlich bedeutsam.

61% aller befragten Unternehmen in Westdeutschland sehen in mindestens einer der angegebenen fünf Verwendungsmöglichkeiten ein hohes Potenzial für die Einstellung von Flüchtlingen. Im Osten sind es nur 48%. Betrachtet man die unterschiedlichen Branchen, so stellt sich heraus, dass 60% der Befragten im Verarbeitenden Gewerbe große Möglichkeiten in mindestens einer Verwendung angeben. Im Bau

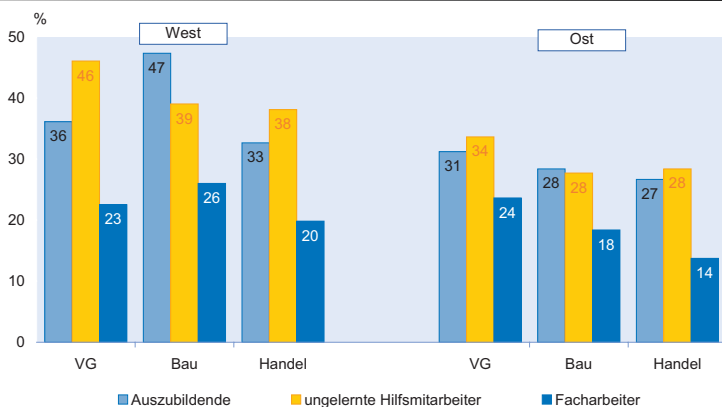
Abb. 2

Anteil der Unternehmen, die hohes Einstellungspotenzial sehen nach Größenklassen



Quelle: ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015.

Abb. 3
Anteil der Unternehmen, die hohes Einstellungspotenzial sehen
 nach Regionen und Branchen



Quelle: ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015.

ist dieser Anteil mit 63% etwas höher, im Handel mit 54% deutlich geringer.

Abbildung 3 bietet eine etwas differenzierte Analyse nach Regionen und Branchen. Insgesamt zeigt sich, dass die Bereitschaft, Flüchtlinge einzustellen, im Westen des Bundesgebietes höher ist als im Osten. Unternehmen des Baugewerbes sind eher bereit Auszubildende einzustellen, als Unternehmen in den anderen Branchen. Umgekehrt sehen Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes eher Chancen für ungelernete Hilfsarbeiter.

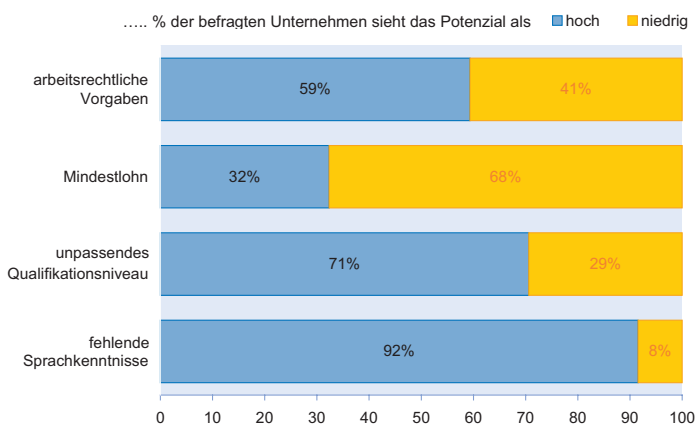
Hinderungsgründe für die Einstellung von Flüchtlingen

In Battisti und Felbermayr (2015) haben wir Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2013 ausgewertet und gefunden, dass fast 50% der Einwanderer aus dem nicht-westlichen Kulturkreis, die weniger als fünf Jahre in Deutschland waren, einen Stundenlohn von weniger als dem gesetzlichen Mindestlohn verdienten. Dieser Befund bereitet uns Sorgen; er legt nahe, dass nur wenige der derzeit ankommenden Flüchtlinge in Deutschland zu den Bedingungen des Mindestlohns Beschäftigung finden könnten. In der Umfrage haben wir Unternehmen um ihre Einschätzung gebeten.

Abbildung 4 zeigt, dass 92% aller befragten Unternehmen fehlende Sprachkenntnisse als einen sehr bedeutenden Hinderungs-

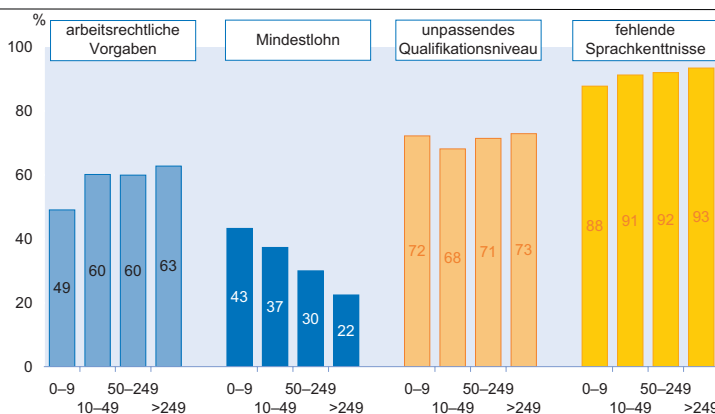
grund für die Einstellung von Flüchtlingen ansehen. 71% geben an, dass das unpassende Qualifikationsniveau von Flüchtlingen ein wichtiger Hinderungsgrund sei. 59% sehen in arbeitsrechtlichen Vorgaben – z.B. im bürokratischen Aufwand der Vorrangsprüfung – eine sehr bedeutende Hürde. Der Mindestlohn wird von 32% der befragten Unternehmen als wichtige Barriere zur Beschäftigung von Einwanderern genannt. Dieser Befund ist nicht wirklich überraschend, denn die Frage der adäquaten Entlohnung stellt sich ja nur für jene Stellen, bei denen die sprachlichen, fachlichen oder bürokratischen Hürden überwindbar sind. Und der Anteil der Unternehmen, die diese Hürden als einfach zu bewältigen angibt, ist sehr gering: Fast alle Unternehmen geben an, dass wenigstens eine der genannten Hürden von hoher Bedeutung für die Einstellungswahrscheinlichkeit ist. Werden der Mindestlohn und

Abb. 4
Bewertung verschiedener Hintergründe für die Einstellung von Migranten



Quelle: ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015.

Abb. 5
Anteil der Unternehmen, die die genannten Hürden als sehr hinderlich für die Einstellung von Flüchtlingen betrachten, nach Größenklassen



Quelle: ifo Unternehmensumfrage zur Beschäftigung von Flüchtlingen, Oktober 2015.

arbeitsrechtliche Hürden unter »rechtliche Hürden« zusammengefasst so erkennt man, dass 68% aller Unternehmen rechtliche Hürden als sehr hinderlich ansehen. Ein ähnlich hoher Anteil der Unternehmen betrachtet unpassendes Qualifikationsniveau als sehr hinderlich.

Abbildung 5 zeigt, dass größere Unternehmen keineswegs erwarten, leichter mit arbeitsrechtlichen Hürden umgehen zu können als kleinere. Dasselbe gilt für fehlende Sprachkenntnisse: 93% der großen Unternehmen sehen diese als sehr hinderlich für die Einstellung, der Anteil unter den kleinen Unternehmen ist mit 88% zwar ebenfalls sehr hoch, doch aber etwas geringer. Was das Qualifikationsniveau angeht, so unterscheiden sich große und kleine Firmen nicht systematisch. Der Mindestlohn wird vor allem in kleineren Unternehmen als eine erhebliche Hürde gesehen; in großen Firmen scheint er – für sich genommen – weniger relevant zu sein.

Abbildung 6 differenziert nach Branchen und Regionen. Es zeigt sich, dass es nur sehr wenig Unterschiede hinsichtlich der Einschätzung der Bedeutung fehlender Sprachkenntnisse oder fachlicher Qualifikation gibt. In allen Branchen und Regionen liegt der Anteil der Unternehmen, die diese als entscheidend ansehen, bei mehr als 90% bzw. 66%. Ähnlich wenig Variation gibt es bei der Bewertung arbeitsrechtlicher Vorgaben. Die große Ausnahme stellt der Mindestlohn dar. Dieser wird vor allem von Unternehmen im Osten des Bundesgebietes als eine bedeutende Hürde für die Einstellung von Flüchtlingen angesehen. Das Verarbeitende Gewerbe ist sowohl im Osten als auch im Westen weniger besorgt als Bauwirtschaft und Handel. 40% der Unternehmen im Westen und 55% im Osten im Baugewerbe sehen den Mindestlohn als eine sehr wichtige Hürde an. Am schwierigsten wird der Mindestlohn im Handel Ostdeutschlands angesehen.

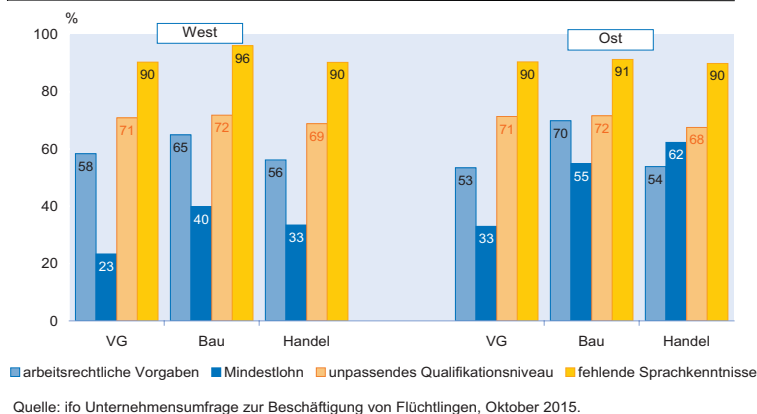
Schlussfolgerungen

Eine Umfrage unter 3 148 Unternehmen im Oktober 2015 durch das ifo Institut hat ergeben, dass 59% der befragten Firmen hohe Chance für eine Beschäftigung von Asylbewerbern sehen.² Typischerweise wird die Wahrscheinlichkeit, Flüchtlinge als Hilfsarbeiter oder Auszubildende einstellen zu können, als am höchsten eingeschätzt. Nur 22% der Unternehmen schätzen das Potenzial, Facharbeiter unter den Flüchtlingen zu finden, als hoch ein.

² Eine ähnliche Einschätzung ergibt sich aus einer Umfrage der Sächsischen Industrie- und Handelskammer unter ihren Mitgliedern (vgl. IHK Sachsen 2015).

Abb. 6

Anteil der Unternehmen, die die angegebenen Probleme als sehr wichtige Einstellungshürden betrachten, nach Regionen und Branchen



Gesetzliche Hürden wie der Mindestlohn oder bürokratische Barrieren sind ebenso wichtige Einstellungshindernisse wie fehlende Sprachkenntnisse oder Fachausbildung. Vor allem kleine Unternehmen im Osten und in der Baubranche sehen im gesetzlichen Mindestlohn einen entscheidenden Hinderungsgrund für Einstellungen. Für größere Unternehmen, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, ist der Mindestlohn weniger wichtig. Man beachte jedoch, dass diese Umfrage den Dienstleistungssektor nur unvollständig abdeckt (nur der Handel ist vertreten).

Für eine schnelle Integration der Flüchtlinge ist daher ein rascher Abbau bürokratischer Hürden und eine Verbesserung der Qualifikation – vor allem der Sprachkenntnisse – von besonderer Dringlichkeit. Aber auch der Mindestlohn wird von den Unternehmen als relevantes Thema erkannt.

Literatur

Battisti, M. und G. Felbermayr (2015), »Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten«, *ifo Schnelldienst* 68(20), 39–47.

Günterberg, B. (2012), *Unternehmensgrößenstatistik*, Daten und Fakten Nr. 2, Institut für Mittelstandsforschung Bonn.

IHK Sachsen (2015), »Sächsische IHK-Unternehmen signalisieren hohe Beschäftigungs- und Ausbildungsbereitschaft gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden bei entsprechenden Voraussetzungen und Rahmenbedingungen«, Pressemitteilung, 28. Oktober.

Evaluation der ifo Konjunkturprognosen – ein Vergleich mit den Prognosen von Consensus Economics

Das ifo Institut evaluiert laufend seine Konjunkturprognosen (vgl. Henzel et al. 2014; Nierhaus 2015). Im vorliegenden Beitrag werden die seit 1991 erstellten Prognosen des ifo Instituts für die jahresdurchschnittliche Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts im laufenden und im kommenden Jahr mit den Prognosen von Consensus Economics im Hinblick auf ihre Treffgenauigkeit verglichen. Consensus Economics befragt seit 1989 monatlich Experten von Banken, Investmenthäusern und Wirtschaftsforschungsinstituten nach deren Prognose der Vorjahresveränderungsrate wichtiger makroökonomischer Größen, darunter auch das reale Bruttoinlandsprodukt. Unter der sogenannten Consensus-Prognose wird meist der Mittelwert der von den einzelnen Experten abgegebenen Prognosewerte verstanden.

In der theoretischen Literatur ist seit langem bekannt, dass einfaches Mitteln verschiedener Prognosen für ein und dieselbe Variable Vorteile mit sich bringt. Unter der Annahme, dass die Prognosefehler einzelner Experten unabhängig voneinander sind, kann durch einfache Kombination der verschiedenen Expertenprognosen die Prognosefehlervarianz reduziert und damit die erwartete Treffgenauigkeit erhöht werden (vgl. Bates und Granger 1969). Auf Basis dieser Überlegungen wurden zahlreiche empirische Studien durchgeführt. Im Hinblick auf die Treffgenauigkeit der Consensus-Prognosen fasst Batchelor (2001, S. 227) die empirischen Ergebnisse wie folgt zusammen: »Consensus forecasts are known to be hard to beat.«

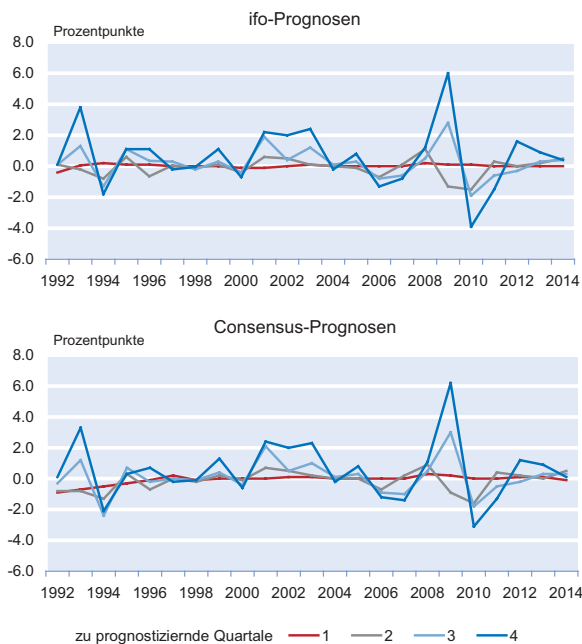
Von zentraler Bedeutung bei Untersuchung der durchschnittlichen Treffgenauigkeit verschiedener Prognostiker ist die Gewährleistung der Informationsgleichheit. Die Konjunkturprognosen des ifo Institut werden regelmäßig in der zweiten Junihälfte (bzw. vor 2003 in der zweiten Julihälfte) und Mitte Dezember veröffentlicht. In Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Prognoseerstellung ergeben sich unterschiedliche Längen des Prognosehorizonts. So muss im Winter lediglich das Ergebnis für das vierte Quartal hinzugeschätzt werden, um den Prognosewert des laufenden Jahres zu erhalten, da zu diesem Zeitpunkt bereits drei Quartalswerte des Bruttoinlandsprodukts vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht worden sind. Dementsprechend müssen im Dezember fünf Quartale geschätzt werden, um eine Prognose für die jahresdurchschnittliche Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts im Folgejahr zu erhalten. In der Sommer-Projektion für das

laufende Jahr müssen hingegen drei Quartale des laufenden Jahres vorausgeschätzt werden, und um den Schätzwert für das kommende Jahr zu erhalten, muss der Prognosehorizont dann auf sieben Quartale ausgeweitet werden. Da dies auf die Treffsicherheit der Prognose naturgemäß einen entscheidenden Einfluss hat, werden die Prognosen im Folgenden getrennt nach dem jeweiligen Prognosehorizont betrachtet. Um einen möglichst identischen Datenstand bei den Consensus-Prognosen zu erhalten, wurde für die im Sommer erstellte Prognose die Juli- bzw. vor 2003 die August-Veröffentlichung von Consensus Economics herangezogen; für die im Winter erstellte Prognose wurde beim Prognosevergleich auf die Dezember- bzw. Januar-Veröffentlichung zurückgegriffen.¹

Abbildung 1 zeigt den Prognosefehler für verschiedene Prognosehorizonte, berechnet als Prognosewert der Veränderungsrate des BIP eines Jahres abzüglich des vom Statistischen Bundesamt jeweils

¹ Consensus Economics veröffentlicht die Ergebnisse seiner Befragung meist in der zweiten Woche eines Monats. Die Befragung selbst findet in den zwei Wochen vor der eigentlichen Veröffentlichung statt. Demnach ergibt sich beim Vergleich der im Sommer veröffentlichten Prognosen ein geringer Informationsvorsprung der von Consensus befragten Experten. Im Winter dürfte weitgehende Informationsgleichheit gewährleistet sein, wenn beim Vergleich die Consensus-Prognose vom Dezember herangezogen wird. Um einen etwaigen Informationsvorsprung der ifo-Prognostiker dennoch auszuschließen, wurde anstelle der Dezember-Veröffentlichung von Consensus Economics die darauf folgende Januar-Veröffentlichung verwendet. Diese Vorgehensweise ist allerdings nur für die Prognose der Entwicklung im kommenden Jahr möglich, da bei der Befragung von Consensus Economics nach dem Jahreswechsel das Vorjahr nicht mehr erfasst wird. Deshalb wurde beim Vergleich der Winterprognosen für das laufende Jahr die im Dezember veröffentlichte Consensus-Prognose verwendet.

Abb. 1
Tatsächlicher Prognosefehler



Anmerkung: Der Prognosefehler ist definiert als Differenz zwischen der vom ifo Institut prognostizierten Jahresrate des realen Bruttoinlandsprodukts und der tatsächlichen vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Rate. Bei letzterer wurde die erste Veröffentlichung herangezogen, die üblicherweise im Januar für das Vorjahr publiziert wird.

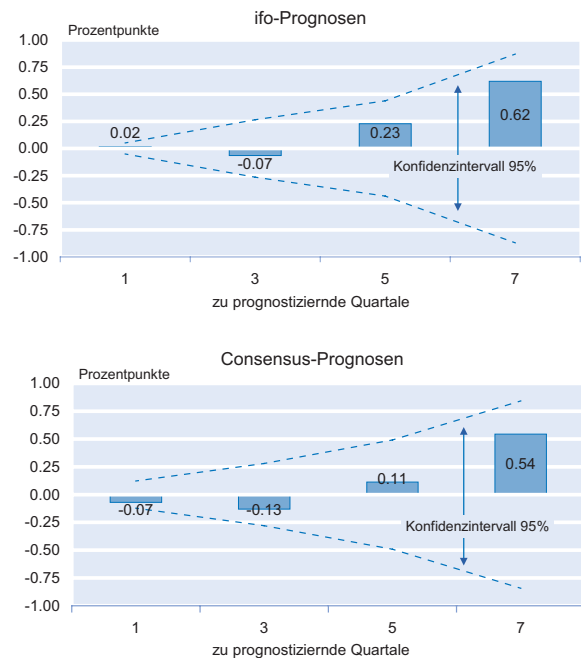
Quelle: Statistisches Bundesamt; Consensus-Prognosen; ifo Institut; Berechnungen des ifo Instituts.

zu Beginn des Folgejahres veröffentlichten Wertes für diese Rate. Die betragsmäßig größten Fehler – insbesondere bei Prognosen mit längerem Horizont – wurden in Folge der deutschen Wiedervereinigung Anfang der 1990er Jahre, nach dem Platzen der New-Economy-Blase zu Beginn der 2000er Jahre und während der Weltfinanz- und Eurokrise in den Jahren nach 2008 gemacht. Das Muster der Prognosefehler scheint sich zwischen dem ifo Institut und dem Consensus kaum zu unterscheiden.

Der durchschnittliche Prognosefehler zeigt, ob der Prognostiker systematische Fehler bei der Erstellung seiner Vorhersagen macht. Idealerweise sollte der durchschnittliche Prognosefehler in etwa null sein. In einem solchen Fall treten die Fehler rein zufällig auf und gleichen sich im Durchschnitt über einen längeren Zeitraum betrachtet aus: Die Prognosen sind unverzerrt und der Prognostiker ist weder zu optimistisch noch zu pessimistisch.

Sowohl die ifo als auch die Consensus-Prognosen sind über alle Prognosehorizonte hinweg unverzerrt (vgl. Abb. 2). Während der durchschnittliche Fehler bei den Vorhersagen mit einem zu prognostizierenden Quartal (Winter-Prognose für das laufende Jahr) tatsächlich bei nahezu 0 Prozentpunkten liegt, fallen die BIP-Prognosen mit dem längsten Prognosehorizont von sieben Quartalen (Sommer-Prognose für das

Abb. 2
Durchschnittlicher Prognosefehler



Anmerkung: Der Prognosefehler ist definiert als Differenz zwischen der vom ifo Institut prognostizierten Jahresrate des realen Bruttoinlandsprodukts und der tatsächlichen vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Rate. Bei letzterer wurde die erste Veröffentlichung herangezogen, die üblicherweise im Januar für das Vorjahr publiziert wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Consensus-Prognosen; ifo Institut; Berechnungen des ifo Instituts.

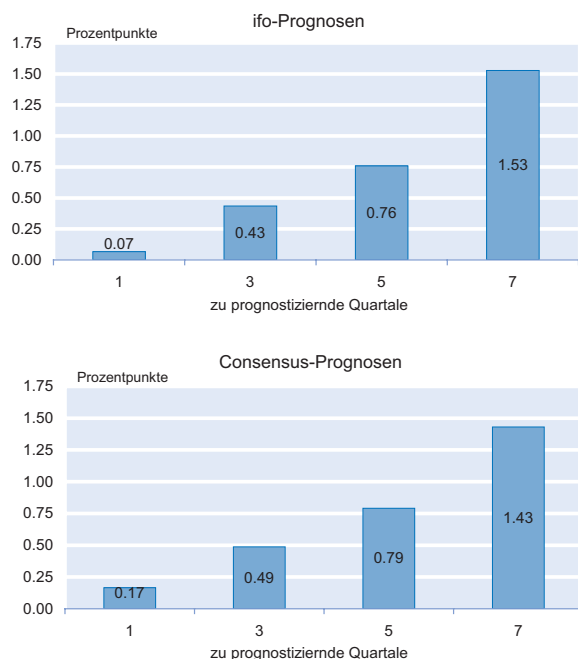
kommende Jahr) im Durchschnitt um 0,6 Prozentpunkte zu optimistisch aus.² Da bei einem Horizont von sieben Quartalen die Prognosefehler von Jahr zu Jahr allerdings sehr stark streuen (in Höhe von durchschnittlich ± 2 Prozentpunkten) und es sowohl starke Überschätzungen als auch starke Unterschätzungen gab, kann hier noch nicht von einer systematischen Verzerrung gesprochen werden.³ Die Werte sind dabei stark durch den bei der Finanzkrise gemachten Prognosefehler geprägt. Nähme man allein die Prognose für das Jahr 2009 aus der Evaluation heraus, würde der durchschnittliche Fehler sowohl der ifo- als auch der Consensus-Prognose um beinahe die Hälfte zurückgehen.

Da sich bei der Berechnung des durchschnittlichen Prognosefehlers positive und negative Abweichungen tendenziell aufheben können, wird zur Bestimmung der Treffsicherheit einer Prognose auf den mittleren absoluten Prognosefehler (MAP) zurückgegriffen. Hier gehen die Prognosefehler ohne Vorzeichen ein, so dass der Wert als mittlere Abwei-

² Eine Überschätzung für längerfristige Prognosen tritt häufig dann auf, wenn die der Konjunkturprognose zugrunde liegende langfristige Trendwachstumsrate des BIP sinkt. So wurde der kontinuierliche Rückgang dieser Trendwachstumsrate in Deutschland von über 3% Anfang der 1990er Jahre auf etwa 1% im Jahr 2010 erst mit einiger Verzögerung erkannt.

³ Von einer systematischen Verzerrung spräche man, wenn der durchschnittliche Prognosefehler außerhalb des Konfidenzintervalls läge und somit statistisch signifikant von null verschieden wäre.

Abb. 3
Mittlerer absoluter Prognosefehler



Anmerkung: Der Prognosefehler ist definiert als Differenz zwischen der vom ifo Institut prognostizierten Jahresrate des realen Bruttoinlandsprodukts und der tatsächlichen vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Rate. Bei letzterer wurde die erste Veröffentlichung herangezogen, die üblicherweise im Januar für das Vorjahr publiziert wird.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Consensus-Prognosen; ifo Institut; Berechnungen des ifo Instituts.

chung der Vorhersage vom tatsächlichen Wert (egal ob nach oben oder unten) interpretiert werden kann.

Naturgemäß hängt die Prognosegüte vom Informationsstand zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung ab. In Abbildung 3 beträgt der MAP der ifo Konjunkturprognosen 0,07 Prozentpunkte, wenn lediglich ein Quartal vorausgeschätzt werden muss. Wenn die Anzahl der zu prognostizierenden Quartale zunimmt, steigt auch die Unsicherheit; bei sieben zu prognostizierenden Quartalen beträgt der MAP der ifo Konjunkturprognose 1,53 Prozentpunkte. Die Consensus-Prognosen bis zu einem Zeithorizont von fünf Quartalen weisen im Vergleich zu den ifo Konjunkturprognosen im Mittel einen MAP auf, der etwas höher ist. Bei einem Prognosehorizont von sieben Quartalen ist die Treffgenauigkeit der Consensus-Prognosen geringfügig besser als die der ifo Konjunkturprognosen. Auch hier hat der Prognosefehler, der im Juni 2008 für das Jahr 2009 gemacht wurde einen erheblichen Einfluss; ohne diesen sinkt der MAP der ifo Konjunkturprognosen auf 1,33 Prozentpunkte und der der Consensus-Prognosen auf 1,21 Prozentpunkte.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die ifo-Prognosen für die Vorjahresveränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts für das laufende und das kommende Jahr in Deutschland gemessen am MAP weitgehend

eine höhere Treffgenauigkeit aufweisen als die entsprechenden Durchschnittsprognosen von Consensus Economics. Da die Unterschiede allerdings nur gering sind, ist die Überlegenheit der ifo-Prognosen statistisch nicht signifikant.⁴ Da der Prognosevergleich so aufgebaut war, dass ein Informationsvorsprung der ifo-Prognostiker als Ursache für das bessere Abschneiden ausgeschlossen werden kann, ist dieses Ergebnis als Indiz für die Güte der verwendeten Prognosemethoden zu interpretieren. Das ifo Institut setzt dabei seit jeher auf eine Prognose, die in der umfragebasierten Konjunkturforschung verankert ist und die sich die aktuellen empirischen Methoden und theoretischen Modelle zunutze macht. Für die Analyse des Ist-Zustands und die kurzfristige Prognose werden die Bedeutung umfragegestützter Indikatoren, insbesondere die umfangreichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests sowie weiterer ifo-Unternehmensbefragungen, betont. Im Bereich der Prognosemethodik wird insbesondere auf Verfahren der Prognosemittelung zurückgegriffen, die es ermöglichen, die Fülle verfügbarer Indikatoren nutzbar zu machen. Dabei werden unterschiedliche Modelltypen aus der Zeitreihenanalyse, der Ökonometrie und der angewandten Makroökonomik verwendet.⁵

Literatur

- Batchelor, R. (2001), »How useful are the forecasts of intergovernmental agencies? The IMF and OECD versus the consensus«, *Applied Economics* 33(2), 225–235.
- Bates, J. und C.W.J. Granger (1969), »The combination of forecasts«, *Operations Research Quarterly* 20(4), 319–325.
- Carstensen, K., St. Henzel, J. Mayr und K. Wohlrabe (2009), »IFOCAS: Methoden der ifo-Kurzfristprognose«, *ifo Schnelldienst* 62(23), 15–28.
- Diebold, F.X. und R.S. Mariano. (1995), »Comparing Predictive Accuracy«, *Journal of Business and Economic Statistics*, 13, 253–263.
- Henzel, St., W. Nierhaus und T. Wollmershäuser (2014), »Evaluation der ifo Konjunkturprognosen«, *ifo Schnelldienst* 67(17), 43–45.
- Henzel, St. und S. Rast (2013), »Prognoseeigenschaften von Indikatoren zur Vorhersagequartals des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland«, *ifo Schnelldienst* 66(17), 39–46.
- Nierhaus, W. (2015), »Wirtschaftskonjunktur 2014: Prognose und Wirklichkeit«, *ifo Schnelldienst* 68(2), 43–49.

⁴ So kann beispielsweise der von Diebold und Mariano (1995) vorgeschlagene Test auf gleiche Treffsicherheit zweier Prognosen für keinen der Prognosehorizonte signifikante Unterschiede feststellen.

⁵ Vgl. bspw. Carstensen et al. (2009) sowie Henzel und Rast (2013).

Johanna Garnitz und Gernot Nerb

Der ifo Indikator für die Weltwirtschaft hat sich eingetrübt. Nach 95,9 im Vorquartal liegt er mit 89,6 nun spürbar unter seinem langfristigen Durchschnitt von 96,1 Punkten (vgl. Abb. 1). Die Lagebeurteilungen verschlechterten sich dabei nur geringfügig. Aber die Erwartungen sind deutlich weniger positiv als im Vorquartal. Die drängendsten wirtschaftlichen Probleme sind den Experten zufolge eine unzureichende Nachfrage und mangelndes Vertrauen in die Politik der Regierungen. Die Weltwirtschaft wächst nur mäßig. Das Wirtschaftsklima verschlechterte sich in allen Regionen mit Ausnahme von Ozeanien und den GUS-Staaten. Dort stabilisierte sich der Klimaindex auf einem niedrigen Niveau. In Europa und Nordamerika liegt der Indikator trotz der Eintrübung über seinem langfristigen Durchschnitt, in Asien, Lateinamerika, im Nahen Osten und Afrika jedoch deutlich darunter. Das Klima in Europa, Nordamerika und Lateinamerika trübte sich vor allem aufgrund der weniger positiven Konjunkturerwartungen ein. Dagegen waren in Asien, im Nahen Osten und Afrika beide Klimakomponenten, Lage und Erwartung, für die Verschlechterung ausschlaggebend (vgl. Abb. 3).

Die wichtigsten Ergebnisse

- Das *Wirtschaftsklima* verschlechtert sich nahezu überall.
- Die *Konjunkturerwartungen* für die kommenden sechs Monate sind weniger positiv.
- Die *Inflationserwartungen*, vor allem in Europa, sind niedrig.
- Der *US-Dollar* gilt weiterhin als leicht überbewertet, dürfte aber im Kurs steigen.
- Weniger Experten als im Vorquartal erwarten einen *Anstieg der Zinsen*.

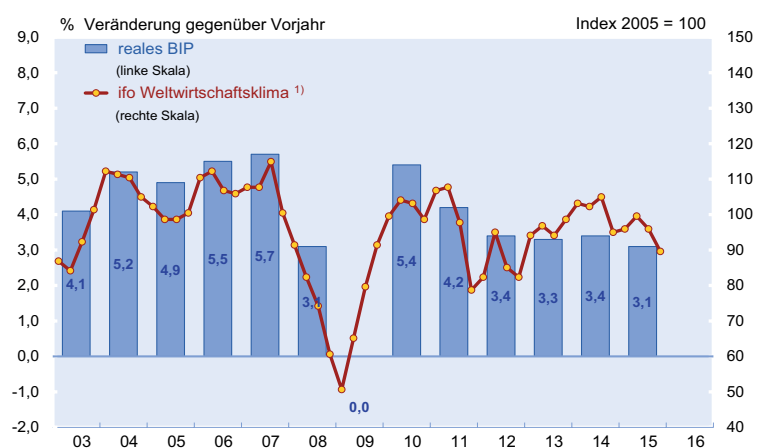
Konjunkturentwicklung in den Weltregionen

Der ifo Indikator für die Wirtschaft im Euroraum hat im vierten Quartal 2015 um zwei Indexpunkte nachgegeben (vgl. Abb. 2). Er fiel auf 122,0 Punkte, liegt da-

mit aber weiterhin deutlich über seinem langfristigen Durchschnitt. Während sich die Beurteilungen zur Lage weiter aufhellten, trübten sich die Erwartungen für die nächsten sechs Monate ein. Die konjunkturelle Erholung im Euroraum setzt sich gedämpft fort. Die Bewertungen zur aktuellen Wirtschaftslage verbesserten sich überall mit Ausnahme von *Österreich, Belgien, Spanien, Lettland* und *Litauen*. Dennoch sind die Niveau-Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern sehr ausgeprägt. In *Deutschland* sowie in der *Slowakei*, wo sich die Urteile im Vergleich zum Vorquartal sichtbar aufhellten, gilt die aktuelle Lage als gut. Dagegen schätzen die Experten die Lage vor allem in *Griechenland* und *Finnland*, aber auch in *Frankreich, Italien, Spanien, Österreich, Portugal* und *Zypern* weiterhin negativ ein. In den meisten anderen *Euroländern*

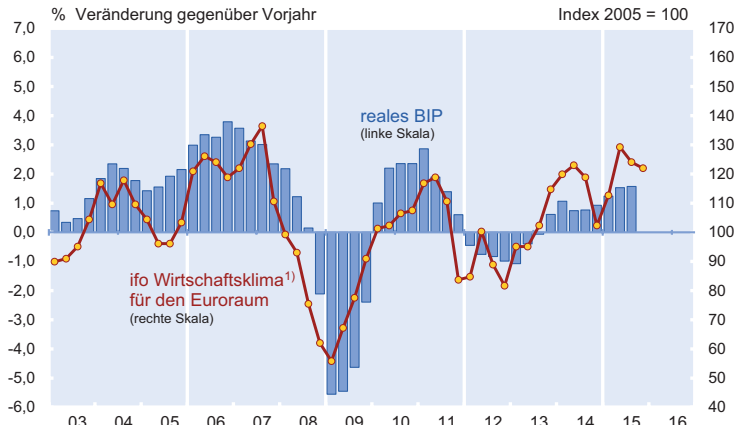
¹ Im Oktober 2015 hat das ifo Institut zum 130. Mal seine weltweite Umfrage »ifo World Economic Survey« – kurz WES – bei 1 040 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 113 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist es, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild über die Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werteinheiten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen von Wirtschaftsexperten – abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung.

Abb. 1
Weltkonjunktur und ifo Weltwirtschaftsklima



¹ Arithmetisches Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung.
Quellen: IWF, World Economic Outlook Oktober 2015; Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

Abb. 2
Wirtschaftswachstum und ifo Wirtschaftsklima für den Euroraum



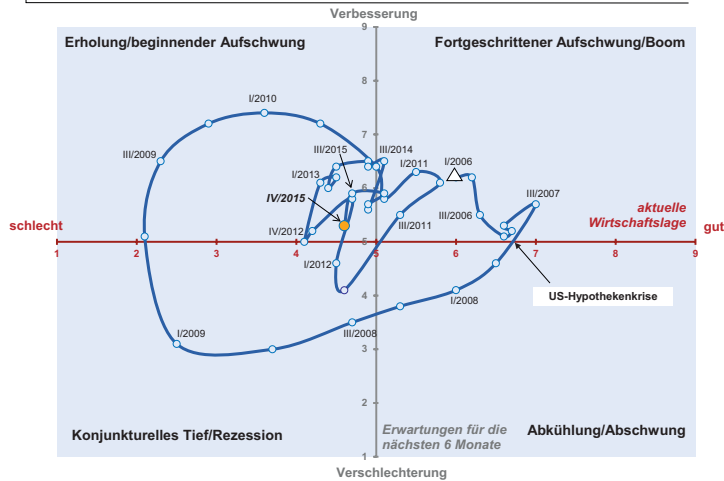
¹⁾ Arithmetisches Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung.

Quelle: Eurostat, Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

Box 1
ifo Konjunktur- und das ifo Weltwirtschaftsklima

Die ifo Konjunktur- und das ifo Weltwirtschaftsklima verdeutlicht die aktuelle Datenkonstellation im globalen Konjunkturzyklus. Nach den Ergebnissen im Oktober fiel der ifo Indikator für die Weltwirtschaft deutlich. Während sich die Einschätzungen zur aktuellen Wirtschaftslage nur leicht verschlechterten, trübten sich die Konjunkturerwartungen spürbar ein. Im Ergebnis vollzog der Indikator eine fast vertikale Bewegung nach unten im Erholungsquadranten. Die weltweite Konjunkturdynamik schwächt sich ab.

ifo Konjunktur- und das ifo Weltwirtschaftsklima



Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das arithmetische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten des Weltwirtschaftsklimas kann in einem Vierquadrantenschema dargestellt werden (»ifo Weltkonjunktur«). Auf der Abszisse der Konjunktur- und der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (5) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (5) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, die die vier Phasen der Weltkonjunktur definieren.

ist sie zufriedenstellend. Der wirtschaftliche Ausblick für das kommende halbe Jahr bleibt in allen Ländern positiv, auch wenn in einigen Mitgliedstaaten die Erwartungen stark zurückgenommen wurden, vor allem in *Frankreich*, *Portugal*

und *Spanien*. Dagegen sind die Experten für *Irland*, *Italien*, *Litauen* und *Slowenien* deutlich optimistischer als noch vor drei Monaten. Die Wachstumsaussichten für die kommenden drei bis fünf Jahre haben sich gegenüber der Umfrage Ende 2014 von jährlich 1,5% auf 1,7% leicht erhöht (vgl. Tab. 2). Die Inflationsrate für die mittlere Frist (2020) schätzen die Experten im *Euroraum* auf 1,9% (vgl. Tab. 3).

In den Ländern Westeuropas außerhalb des Euroraums ist die allgemeine wirtschaftliche Verfassung weitaus freundlicher. In den meisten Ländern wurde die derzeitige Wirtschaftslage mindestens als zufriedenstellend beurteilt, so wie in *Dänemark*. In *Monaco* und *Schweden* verbesserte sich die derzeitige Wirtschaftslage gegenüber der Umfrage im Juli und wurde als gut bewertet. In diesen drei Ländern sind die Aussichten weiterhin positiv, auch wenn im Falle *Dänemarks* einige geringfügige Anpassungen nach unten sichtbar waren. Der Anstieg des Wirtschaftsklimaindikatoren für *Norwegen* war nur von kurzer Dauer. Nachdem er sich im Juli stark verbesserte, verschlechterten sich beide Komponenten des Wirtschaftsklimas, Lage und Erwartungen, wieder deutlich. Der Ausblick für das nächste halbe Jahr drehte wieder ins Negative. Im *Vereinigten Königreich* waren die Einschätzungen zur derzeitigen wirtschaftlichen Lage deutlich weniger positiv als vor drei Monaten. Die Volkswirtschaft steht einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und hohen Haushaltsdefiziten gegenüber. Die Konjunkturaussichten sind aber nach wie vor zuversichtlich. Die *Schweiz* ist das einzige Land außerhalb des *Euroraums*, in welchem die Urteile zur gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage unter der Zufriedenheitsmarke liegen. Die befragten Experten beklagten eine mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit als Folge der starken Währungsaufwertung. Auch der Fachkräftemangel wurde als ein wichtiges wirtschaftliches Problem genannt. Die Konjunkturerwartungen hingegen drehten sich wieder ins Positive und signalisieren potenzielle Verbesserungen der wirtschaftlichen Bedingungen in den kommenden Monaten.

Der Wirtschaftsklimaindikator für *Nordamerika* setzte seinen Rückgang fort und fiel von 96,2 im Juli auf 91,2 Punkte, was nur noch leicht über dem langfristigen Durchschnitt

Abb. 3
Wirtschaftliche Lage



Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

von 90,7 liegt. Die Ursache für den Rückgang des Klimaindiktors war der weniger positive Wirtschaftsausblick. Dagegen verbesserten sich die Beurteilungen zur aktuellen Lage leicht. Dieses Schema gilt vor allem für die *USA*, wo die hohen öffentlichen Defizite und mangelndes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung die derzeit drängendsten wirtschaftlichen Hindernisse sind. In *Kanada* dagegen erklärten die WES-Experten die fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit als derzeit wichtigstes wirtschaftliches Problem. Die befragten Experten beurteilten die aktuelle Lage wieder als zufriedenstellend. Auch bezüglich ihrer Konjunkturerwartungen sind sie zuversichtlicher als vor drei Monaten.

Der Wirtschaftsklimaindikator für **Asien** sank zum zweiten Mal in Folge. Der Rückgang um 12,3 Indexpunkte war in diesem Quartal sogar ausgeprägter. Der Indikator fiel auf den niedrigsten Wert seit Anfang 2012 (75,4), der weit unter dem langfristigen Durchschnitt liegt (1999–2014: 92,5). Für die Verschlechterung des Klimas waren sowohl die ungünstigeren Lagebeurteilungen als auch die eingetrübten Konjunkturaussichten ausschlaggebend. Eine unzureichende Nachfrage, Fachkräftemangel und fehlendes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung werden als wichtigste wirtschaftliche Probleme der Region angesehen (vgl. Tab. 1). In *China* verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage erneut und ist den Experten zufolge ungünstig. Vor allem Bau- und Ausrüstungsinvestitionen werden derzeit als zu niedrig eingestuft. Im Hinblick auf die nächsten sechs Monate äußerten sich wieder mehr WES-Experten skeptisch und erwarten, dass sich die *chinesische* Wirtschaft im besten Fall stabilisiert. Nach einer milden wirtschaftlichen Erholung seit Anfang dieses Jahres, verschlechterte sich die Lagebeurteilung in *Japan* wieder. Auch die Konjunkturerwartungen wurden zurückgestuft und signalisieren keine spürbaren Verbesserungen in den kommenden Monaten. Die wichtigsten wirtschaftlichen Probleme des Landes sind weiterhin hohe öffentliche Defizite und eine unzureichende Nachfrage. In *Taiwan* setzte sich der Rückgang beim Lageindikator ver-

stärkt fort. Die befragten Experten beurteilten die aktuelle Lage so schlecht wie vor drei Jahren und erwarten auch in den nächsten sechs Monaten keine wesentlichen positiven Veränderungen. In *Bangladesch*, *Hongkong* und *Indonesien* bleibt die gegenwärtige wirtschaftliche Situation jeweils zufriedenstellend, trotz einer leichten Abwärtsrevision der entsprechenden Beurteilungen. In fast allen genannten Ländern dürfte sich die aktuell gute wirtschaftliche Verfassung in den nächsten Monaten fortsetzen. Eine Ausnahme bildet *Hongkong*, wo die befragten Experten bezüglich des kommenden halben Jahres nun deutlich pessimistisch gestimmt sind. In *Indien* und *Vietnam* bleibt die aktuelle Wirtschaftslage im zufriedenstellenden Bereich. Während die WES-Experten hinsichtlich des Sechsmonatsausblicks für *Indien* weiterhin zuversichtlich sind, äußerten sie sich über *Vietnam* weniger optimistisch. Die deutlichste Abwärtskorrektur des Wirtschaftsklimas fand in *Malaysia* statt. Die Experten empfinden die Wirtschaftslage als nicht mehr zufriedenstellend und erwarten eine weitere Verschlechterung in den kommenden Monaten. Geringes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik sowie hohe öffentliche Defizite werden als die derzeit drängendsten Wirtschaftsprobleme des Landes angesehen. Obwohl die befragten Experten ihre Beurteilungen zur aktuellen Lage für *Pakistan*, *Südkorea* und *Thailand* gegenüber der Umfrage im Juli leicht anhoben, gilt sie weiterhin als gedämpft. Die Konjunkturerwartungen sind für alle Länder, insbesondere für *Thailand*, weniger positiv als vor drei Monaten. Die deutlichsten Aufwärtskorrekturen zur aktuellen Lage erfolgten für die *Philippinen* und *Sri Lanka*. In beiden Ländern beurteilten die WES-Experten die Lage als sehr günstig. Hinsichtlich der Entwicklung in den nächsten sechs Monaten äußerten sich die Umfrageteilnehmer für *Sri Lanka* zuversichtlicher, für die *Philippinen* bleiben sie positiv gestimmt.

In **Mittel- und Osteuropa** sank der Wirtschaftsklimaindikator weiter. Er verschlechterte sich um 4 Indexpunkte, befindet sich aber mit 94,6 weiterhin über seinem langfristigen Durchschnitt (85,2 im Zeitraum 1999–2014). Die Einschät-

Tab. 1
Rangfolge der drei bedeutendsten wirtschaftlichen Probleme

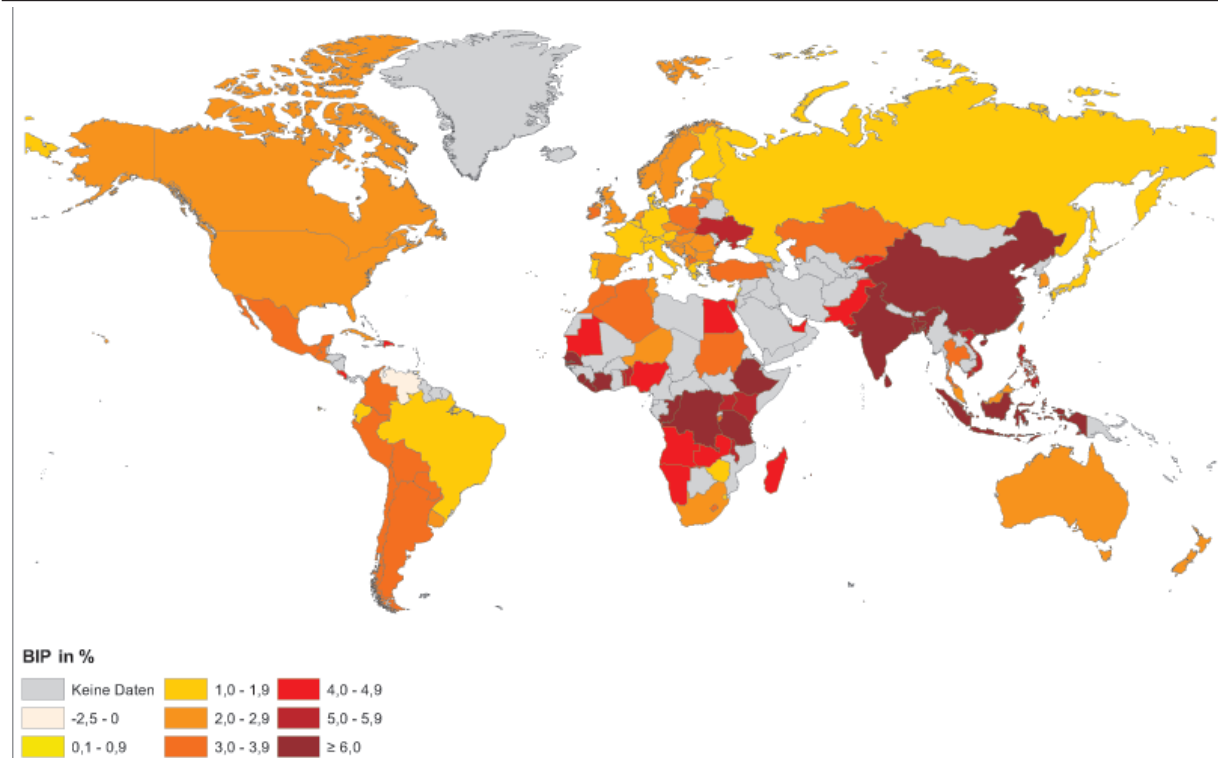
	Welt	West-europa	Nord-amerika	Latein-amerika	Ozeanien	Asien	Naher Osten	Afrika	Mittel- u. Osteuropa	GUS
Mangelndes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik der Regierung	1,5		2	1	3	2			2	3
Unzureichende Nachfrage	1,5	3			1	1	2			
Arbeitslosigkeit		1						1		
Inflation							3			
Mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit				2	2	3		2,5		2
Mangel an Fachkräften			3				1	2,5	1	
Haushaltsdefizite		2	1	3						
Kapitalknappheit									3	1

Quelle: Ifo World economic Survey (WES) IV/2015.

Box 2

Ausblick auf das mittelfristige Wirtschaftswachstum leicht eingetrübt

Erwartete durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts in den nächsten drei bis fünf Jahren



Quellen: Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

Jedes Jahr im vierten Quartal werden die WES-Experten gebeten, eine Prognose für das jährliche mittelfristige BIP-Wachstum für das Land, für das sie berichten, abzugeben. Im Durchschnitt aller in der Umfrage einbezogenen Länder wird in den nächsten drei bis fünf Jahren ein jährliches Wirtschaftswachstum von 2,5%¹ erwartet; vor einem Jahr war dieser Wert mit 2,7% etwas höher (vgl. Tab. 2).

Die stärksten Abwärtsrevisionen in den Wachstumsraten kamen von den Befragten im *Nahen Osten* (3,8% gegenüber ursprünglich 4,5%), in *Ozeanien* (von 2,8% auf 2,3%) und *Lateinamerika* (2,4% gegenüber 2,9%). In *Afrika* begrenzte sich der Rückgang der Wachstumsperspektiven auf das *Afrika südlich der Sahara* (von 5,1% auf 4,4%). In *Nordafrika* verbesserte sich der Ausblick sogar etwas (von 3,5% auf 3,8%), vor allem in *Ägypten* von 3,6% auf 4,7%.

Moderate Abwärtsrevisionen der mittelfristigen BIP-Wachstumsraten gab es in den *GUS-Staaten* (von 2,2% auf 1,9%), ausgenommen der *Ukraine*, wo eine mittelfristige Expansion des Bruttoinlandsprodukts um 5,2% den befragten Experten zufolge möglich wäre. In *Nordamerika* wurde der Mittelfristausblick von 2,6% auf 2,5% leicht nach unten revidiert. Diese Korrektur betraf ausschließlich *Kanada*, der Ausblick für die *USA* bleibt mittelfristig unverändert bei 2,6% p.a.

Auch in *Asien* scheint das mittelfristige Wachstumspotential eher stabil zu bleiben (3,6% verglichen mit 3,7%). Allerdings sind vor allem in *China*, *Hongkong* und *Malaysia* die mittelfristigen Wachstumsraten niedriger als in der Umfrage von vor einem Jahr (vgl. Tab. 2). Auf der anderen Seite fielen die Schätzungen zum mittelfristigen Wachstumspotential für *Indien*, *Vietnam* und – wenn auch auf einem sehr niedrigen Niveau auch für *Japan* – positiver aus als vor einem Jahr.

Abweichend zu den oben berichteten Abwärtsrevisionen bleiben die geschätzten Wachstumsraten im Aggregat sowohl für *Westeuropa* als auch für *Mittel- und Osteuropa* ein bzw. zwei Zehntel Prozentpunkte höher als vor einem Jahr (1,7% bzw. 2,7%). Trotz der leichten Erhöhung sind die mittelfristigen Wachstumsperspektiven in *Westeuropa* weiterhin niedriger als in allen anderen großen Regionen der Welt.

¹ Es handelt sich hierbei um Zuwachsraten des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in den jeweiligen Ländern, zusammengewichtet mit dem jeweiligen Länderanteil am Welthandel. Diese Zahlen sind nicht vergleichbar mit Angaben für das Wachstum der Weltwirtschaft, bei denen Kaufkraftparitäten bei der Gewichtung zugrunde liegen, wie dies z.B. bei Schätzungen des IWF üblich ist.

zungen zur gegenwärtigen Wirtschaftslage verblieben auf einem günstigen Niveau, während die Konjunkturerwartungen erneut etwas weniger positiv als vor drei Monaten waren. Die wichtigsten wirtschaftlichen Probleme der Region sind der Fachkräftemangel und fehlendes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik. Aber auch Kapitalknappheit wurde als wichtiges Hindernis genannt. Die beste wirtschaftliche Verfassung herrscht derzeit weiterhin in *Tschechien*, wo die aktuelle Lage die positivste Beurteilung seit acht Jahren erhielt. In *Rumänien* verbesserten sich die Einschätzungen zur

Wirtschaftslage im Vergleich zur Juli-Umfrage deutlich und werden nun als günstig angesehen. Dagegen ist die aktuelle Situation in *Polen* etwas weniger günstig als vor drei Monaten. Die Konjunkturerwartungen bleiben in allen drei Ländern positiv, auch wenn im Vergleich zur vorangegangenen Umfrage einige Abwärtskorrekturen, vor allem in *Polen*, sichtbar waren. Die *osteuropäischen Länder*, die der *Eurozone* angehören (*baltische Staaten*, die *Slowakei* und *Slowenien*) sind weiterhin in einer guten wirtschaftlichen Verfassung. Auch bleibt der Wirtschaftsausblick positiv. *Lett-*

Tab. 2
Wachstumserwartungen des realen Bruttoinlandsprodukts für die nächsten drei bis fünf Jahre
(in %, im Oktober 2015 und Oktober 2014)

Region	QIV/2015	QIV/2014	Region	QIV/2015	QIV/2014
Durchschnitt der Länder ^{a)}	2,5	2,7	Nordamerika	2,5	2,6
EU (28 Länder)	1,9	1,7	Kanada	2,0	2,3
EU (alte Mitglieder) ^{b)}	1,7	1,6	USA	2,6	2,6
EU (neue Mitglieder) ^{c)}	2,7	2,5			
Euroraum ^{d)}	1,7	1,5	Ozeanien	2,3	2,8
Westeuropa	1,7	1,6	Australien	2,4	2,8
Belgien	1,7	1,2	Neuseeland	2,3	2,4
Dänemark	1,6	1,7	Lateinamerika	2,4	2,9
Deutschland	1,6	1,6	Argentinien	3,0	2,5
Finnland	1,2	1,5	Bolivien	3,8	4,8
Frankreich	1,5	1,4	Brasilien	1,7	2,2
Griechenland	1,7	2,0	Chile	3,0	3,3
Irland	3,7	3,6	Costa Rica	(4,0)	(4,2)
Italien	1,3	0,9	Dominikanische Republik	(4,0)	4,8
Luxemburg	3,3	2,1	Ecuador	1,8	3,8
Monaco	3,8	1,7	El Salvador	2,3	1,7
Niederlande	2,0	1,7	Guatemala	3,8	3,6
Norwegen	2,1	2,5	Kolumbien	3,7	4,4
Österreich	1,3	1,2	Mexiko	3,1	3,1
Portugal	1,7	1,5	Paraguay	3,8	4,5
Schweden	2,2	2,1	Peru	3,6	4,7
Schweiz	1,6	1,7	Trinidad und Tobago	1,3	(3,0)
Spanien	2,4	1,9	Uruguay	2,5	3,1
Vereinigtes Königreich	2,1	2,2	Venezuela	-2,4	-0,1
Zypern	2,0	1,3			
Mittel- und Osteuropa	2,7	2,5	Naher Osten	3,8	4,5
Albanien	(2,5)	3,0	Israel	2,5	3,0
Bosnien und Herzegowina	2,5	2,8	Libanon	(0,8)	1,8
Bulgarien	2,0	2,1	Türkei	3,9	4,3
Estland	2,7	2,9	Vereinigte Arab. Emirate	4,3	5,5
Kosovo	3,7	3,3			
Kroatien	2,5	1,6	Afrika	4,1	4,5
Lettland	2,3	3,0	Nördliches Afrika	3,8	3,5
Litauen	3,1	3,5	Ägypten	4,7	3,6
Mazedonien	3,0	3,8	Algerien	3,5	3,3
Polen	3,2	3,0	Marokko	3,8	3,8
Rumänien	2,2	2,2	Tunesien	2,3	3,5
Serbien	(2,0)	1,7	Subsaharisches Afrika	4,4	5,1
Slowakei	3,0	2,5	Äthiopien	(9,0)	(10,0)
Slowenien	2,4	1,7	Angola	(4,0)	(5,5)
Tschechien	2,4	2,2	Benin	5,8	5,5
Ungarn	2,1	2,1	Burundi	(3,0)	(8,0)
			Cabo Verde	3,3	2,2
GUS	1,9	2,2	Elfenbeinküste	8,2	7,6
Armenien	(2,3)	4,0	Kenia	5,4	5,3
Kasachstan	3,2	4,4	Kongo Dem. Rep.	9,0	8,9
Kirgisien	(4,0)	3,5	Kongo Republik	6,9	7,3
Russland	1,1	1,5	Lesotho	3,7	3,1
Ukraine	5,2	4,2	Liberia	(6,0)	4,0
			Madagaskar	4,4	5,3
Asien	3,6	3,7	Malawi	(5,0)	(5,0)
Bangladesch	6,4	6,8	Mauretanien	4,5	4,5
China	6,0	6,4	Mauritius	4,5	4,3
Hongkong	2,6	3,3	Namibia	4,8	4,8
Indien	7,4	6,8	Niger	(2,0)	5,0
Indonesien	(6,0)	6,0	Nigeria	4,9	7,0
Japan	1,2	1,0	Sambia	4,5	6,4
Malaysia	2,5	4,2	Senegal	(6,5)	(6,0)
Pakistan	4,7	4,1	Sierra Leone	11,5	7,3
Philippinen	5,6	6,1	Simbabwe	1,3	2,7
Sri Lanka	6,0	6,1	Südafrika	2,2	2,7
Südkorea	2,7	3,0	Sudan	3,3	3,3
Taiwan	2,6	3,2	Swasiland	(1,4)	1,9
Thailand	3,7	3,9	Tansania	8,0	7,5
Vietnam	5,3	4,8	Togo	5,7	5,8
			Uganda	(5,5)	5,9

^{a)} Innerhalb jeder Ländergruppe sind die Ergebnisse nach den Export-/Importanteilen am Weltdurchschnitt gewichtet. –
^{b)} Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich. –
^{c)} Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern. –
^{d)} Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern. – () Die Daten in Klammern resultieren von wenig Antworten.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015 und IV/2014.

land ist die Ausnahme; dort sind die WES-Experten bezüglich der wirtschaftlichen Erwartungen in den nächsten sechs Monaten weiterhin skeptisch. Die Beurteilungen zur aktuellen Lage fielen im Falle *Bulgariens* und *Ungarns* unter die Zufriedenheitsmarke. Die Konjunkturerwartungen wurden in beiden Ländern zurückgestuft. Trotzdem bleiben sie für *Bulgarien* positiv, für *Ungarn* sind die Erwartungen für die nächsten sechs Monate dagegen deutlich pessimistisch. In *Kroatien* stellt sich die aktuelle Wirtschaftslage weiterhin ungünstig dar. Immerhin revidierten die befragten Experten die Konjunkturerwartungen deutlich nach oben und erwarten eine Verbesserung der derzeit schwierigen Situation.

Der ifo Wirtschaftsklimaindikator für die GUS-Staaten (*Russland, Ukraine, Kasachstan, Kirgisien, Usbekistan und Armenien*) erholte sich weiter von seinem tiefen Fall Ende 2014. Dennoch bleibt der Indikator mit 62,1 Punkten weit unter seinem langjährigen Durchschnitt von 88,1 Punkten. Die Einschätzungen zur derzeitigen Lage verschlechterten sich wieder. Die Konjunkturerwartungen erholten sich aber weiter. Dieses Muster von Lageeinschätzung und Erwartungen entspricht vor allem der Situation in *Russland*. Die derzeit wichtigsten wirtschaftlichen Probleme, mit denen sich das Land konfrontiert sieht, sind nach Meinung der befragten Experten, Kapitalmangel und fehlendes Vertrauen in die Wirtschaftspolitik. Die aktuelle Wirtschaftslage bleibt verhalten. Auch in Bezug auf die Konjunkturaussichten überwiegen weiterhin die negativen Stimmen, obwohl eine leichte Aufhellung in den Erwartungen sichtbar war. In der *Ukraine* gab es keine großen Änderungen hinsichtlich der schwierigen aktuellen Lage. Die Konjunkturerwartungen wiederum sind jedoch erneut optimistischer und signalisieren eine mögliche Verbesserung in den nächsten sechs Monaten. In *Armenien* bleibt die Wirtschaftslage schwach. In *Kasachstan* wurde die Situation erneut als ungünstig beurteilt, während sie sich in *Kirgisien* nach Meinung der befragten Experten aufhellte. Der Wirtschaftsausblick für *Armenien* und *Kirgisien* deutet auf keine weitreichenden positiven Veränderungen in den nächsten Monaten. Lediglich in *Kasachstan* sind die Experten zuversichtlicher und rechnen mit einer Verbesserung der derzeit ungünstigen Lage in den nächsten sechs Monaten. Es wird erwartet, dass vor allem die Exporte in den nächsten sechs Monaten anziehen werden.

Neben den CIS-Staaten war *Ozeanien* die einzige Region, in der der Wirtschaftsklimaindikator gestiegen ist, wenn auch nur leicht. Allerdings bedeutet dies lediglich eine Verbesserung auf einem niedrigen Niveau, da der Indikator mit 76,9 Punkten weit unter seinem langfristigen Durchschnitt von 101,6 bleibt. In *Australien* verbesserte sich die aktuelle Lage leicht, bleibt aber weiterhin unterhalb der Zufriedenheitslinie. Vor allem Bau- und Ausrüstungsinvestitionen werden als zu niedrig angesehen. Der Ausblick ist weiterhin von Pessimismus geprägt. Eine unzureichende Nachfrage und mangelnde internationale Wettbewerbsfähigkeit sind die

derzeit wichtigsten wirtschaftlichen Probleme des Landes. Dagegen leidet *Neuseeland* nach Meinung der befragten Experten vor allem unter Exporthandelsbarrieren. Dennoch sind die WES-Ergebnisse für dieses Land von einem wiederbelebten Optimismus geprägt: Die aktuelle Lage wurde günstiger beurteilt, und die Erwartungen für die nächsten sechs Monate erreichten wieder positives Terrain.

Wie befürchtet, hat *Lateinamerika* die Talsohle noch nicht erreicht. Der Wirtschaftsklimaindikator begann wieder zu fallen und erreichte mit 63,3 Punkten seinen niedrigsten Wert seit Anfang 2009 und liegt weit unter seinem langfristigen Durchschnitt (1999–2014: 91,0). Die Einschätzungen zur derzeitigen Wirtschaftslage bleiben gedämpft, und die Erwartungen deuten auf keine grundlegende Verbesserung in den kommenden Monaten hin. Das derzeit drängendste wirtschaftliche Problem der Region liegt nach Meinung der WES-Experten in fehlendem Vertrauen in die Wirtschaftspolitik (vgl. Tab. 1). In *Brasilien* wurden keine wesentlichen Änderungen zum Besseren im Vergleich zur Umfrage im Juli beobachtet. Die derzeitige Wirtschaftsleistung bleibt ziemlich schwach, und die wirtschaftlichen Aussichten sehen weiterhin düster aus. Korruptionsskandale und politische Krisen lähmen die Wirtschaftsaktivität. Die derzeitige Wirtschaftslage in *Mexiko* und *Argentinien* bleibt ebenfalls ungünstig. Daran wird sich nach Meinung der WES-Experten auch in den nächsten sechs Monaten nichts ändern. In *Chile, Ecuador* und *El Salvador* wurde die aktuelle Lage von den Experten erneut als ungünstig bewertet. Auch *Peru* und *Uruguay* gesellen sich zu dieser Gruppe, nachdem die Beurteilungen zur aktuellen Lage schlechter ausfielen als im Vorquartal. In allen fünf Ländern haben sich die Konjunkturerwartungen deutlich eingetrübt, und die derzeitige wirtschaftliche Schwäche wird in den nächsten sechs Monaten anhalten bzw. sich teilweise sogar noch verstärken. Auch aus *Venezuela* gibt es keine positiven Nachrichten, und die WES-Experten gaben weiterhin einstimmig die schlechtesten Bewertungen auf der WES-Skala ab, sowohl für die aktuelle Lage als auch zu den Konjunkturerwartungen. Das Land steckt in einer tiefen Rezession und kämpft mit geringeren Einnahmen aus dem Ölsektor. Die Währungsabwertung wird voraussichtlich in den kommenden Monaten anhalten, begleitet von einer hartnäckig hohen Inflationsrate. Wie bereits im Vorquartal warnten die WES-Experten vor einer Hyperinflation (vgl. Tab. 3). Die aktuelle Lage in *Guatemala* verbesserte sich und liegt nun wieder im positiven Bereich, nach einer vorübergehenden kleinen Eintrübung im Juli. Auch die Konjunkturaussichten sind positiver als vor drei Monaten. *Bolivien, Kolumbien* und *Paraguay* zeigen sich robust gegenüber der schwachen wirtschaftlichen Verfassung in der Region insgesamt. Die Wirtschaftsleistung dieser Volkswirtschaften bleibt den WES-Experten zufolge weiterhin zufriedenstellend. Bezüglich der Sechsmonatsaussichten hingegen sind die WES-Experten in den drei oben genannten Ländern skeptischer geworden.

Tab. 3
Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2015 und 2020

Region	2015	2020	Region	2015	2020
Durchschnitt der Länder^{a)}	3,0	3,1	Lateinamerika	14,3	5,5
EU (28 Länder)	0,6	2,0	Argentinien	27,3	8,2
EU (alte Mitglieder) ^{b)}	0,6	1,9	Bolivien	5,8	7,9
EU (neue Mitglieder) ^{c)}	0,5	2,2	Brasilien	9,4	5,2
Euroraum ^{d)}	0,6	1,9	Chile	4,4	3,1
Westeuropa	0,5	1,9	Costa Rica	(2,0)	(4,0)
Belgien	0,7	2,0	Dominikanische Republik	(0,7)	(4,0)
Dänemark	0,9	1,8	Ecuador	3,9	4,0
Deutschland	0,6	1,8	El Salvador	0,8	1,6
Finnland	0,2	1,6	Guatemala	3,0	4,5
Frankreich	0,7	2,0	Kolumbien	4,8	3,7
Griechenland	-0,8	2,0	Mexiko	3,5	4,0
Irland	0,6	1,9	Paraguay	4,6	4,6
Italien	0,4	1,9	Peru	3,5	2,8
Luxemburg	1,4	2,1	Trinidad und Tobago	(9,0)	(12,0)
Monaco	1,0	2,5	Uruguay	9,2	7,9
Niederlande	0,8	1,8	Venezuela	152,2	27,0
Norwegen	1,8	2,3	Nordamerika	1,3	2,4
Österreich	1,2	2,2	Kanada	1,5	2,2
Portugal	0,6	1,5	USA	1,3	2,5
Schweden	0,5	2,0	Ozeanien	1,8	2,5
Schweiz	-0,9	1,1	Australien	2,0	2,6
Spanien	0,2	2,0	Neuseeland	1,0	1,9
Vereinigtes Königreich	0,3	2,2	Naher Osten	5,1	4,2
Zypern	-0,4	1,8	Israel	1,8	2,7
Mittel- und Osteuropa	0,6	2,2	Libanon	(3,0)	(4,5)
Albanien	(2,2)	(3,0)	Katar	(3,5)	(2,8)
Bosnien und Herzegowina	1,3	3,0	Türkei	8,2	6,3
Bulgarien	0,6	2,6	Vereinigte Arab. Emirate	4,3	3,8
Estland	0,1	2,5	Afrika	6,8	6,5
Kosovo	1,2	1,8	Nördliches Afrika	6,0	6,1
Kroatien	0,2	2,3	Ägypten	10,9	9,0
Lettland	1,0	2,6	Algerien	4,8	5,8
Litauen	-0,2	2,2	Marokko	2,8	3,5
Mazedonien	0,1	2,3	Tunesien	5,0	4,5
Polen	0,1	1,9	Subsaharisches Afrika	7,2	6,7
Rumänien	1,4	2,2	Benin	2,0	2,3
Serbien	4,0	(3,0)	Burundi	(40,0)	(6,5)
Slowakei	0,4	2,2	Cabo Verde	1,7	3,3
Slowenien	0,0	1,9	Elfenbeinküste	2,4	2,8
Tschechien	0,9	2,2	Kenia	6,0	6,0
Ungarn	0,8	2,8	Kongo Dem. Rep.	1,7	7,5
GUS	15,5	10,6	Kongo Republik	2,0	1,8
Kasachstan	7,6	5,5	Lesotho	4,8	5,6
Kirgisien	7,5	6,5	Liberia	(8,0)	(5,0)
Russland	13,6	11,8	Madagaskar	7,6	7,9
Ukraine	38,4	7,0	Malawi	(22,0)	(15,0)
Asien	2,6	3,1	Mauretanien	5,9	7,5
Bangladesch	5,2	5,6	Mauritius	2,3	4,5
China	2,3	3,3	Namibia	4,5	(3,5)
Hongkong	3,7	2,9	Niger	(2,0)	(2,5)
Indien	5,1	4,3	Nigeria	10,1	8,6
Indonesien	(6,0)	(5,0)	Sambia	9,7	7,7
Japan	0,5	1,3	Senegal	(0,1)	(1,8)
Malaysia	5,3	4,8	Sierra Leone	8,6	5,0
Pakistan	6,7	8,2	Simbabwe	-0,6	3,3
Philippinen	1,7	3,8	Südafrika	5,3	5,6
Sri Lanka	5,0	3,5	Sudan	33,0	25,3
Südkorea	1,8	2,6	Swasiland	5,7	6,3
Taiwan	0,1	1,5	Tansania	8,5	7,5
Thailand	0,5	2,6	Togo	1,8	2,4
Vietnam	4,0	6,0	Uganda	(10,0)	(5,0)

^{a)} Innerhalb jeder Ländergruppe sind die Ergebnisse nach den Export-/Importanteilen am Weltdurchschnitt gewichtet. –
^{b)} Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich. –
^{c)} Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern. –
^{d)} Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Zypern. – () Die Daten in Klammern resultieren von wenig Antworten.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

Nach einer vorübergehenden Pause im dritten Quartal setzte sich der Rückgang des Wirtschaftsklimaindikatoren für den **Nahen Osten** von 69,2 auf 64,9 Punkte fort. Der aktuellste Wert liegt weit unter dem langfristigen Durchschnitt (1999–2014: 87,8). Beide Klimakomponenten – Lage und Erwartung – waren ähnlich wie in den Regionen *Asien* und *Afrika* für die Verschlechterung ausschlaggebend. In *Israel*, *Katar* und den *Vereinigten Arabischen Emiraten* bezeichneten die befragten Experten die aktuelle Lage weiterhin als zufriedenstellend. Der Sechsmonatsausblick hingegen bleibt nur für die *Vereinigten Arabischen Emirate* positiv. Für *Israel* äußerten sich die Experten skeptisch, und auch die Lage in *Katar* wird sich ihnen zufolge in den nächsten sechs Monaten voraussichtlich verschlechtern. Die derzeitige Wirtschaftslage trübte sich im *Libanon* und der *Türkei* im Vergleich zur Juli-Umfrage deutlich ein. In beiden Ländern bewerteten die Experten die aktuelle Lage als ungünstig, mit wenig Aussicht auf eine Verbesserung innerhalb der nächsten sechs Monate.

Der Wirtschaftsklimaindikator für **Afrika** fiel noch weiter unter seinen langfristigen Durchschnitt. Die Einschätzungen zu beiden Komponenten des Wirtschaftsklimas sind weit weniger positiv als in den vorangegangenen zwei Umfragen: Die derzeitige Wirtschaftslage wurde erneut als ungünstig bewertet, und auch die Sechsmonatsaussichten trübten sich weiter ein. Dies spiegelt die Entwicklung in beiden Teilen des Kontinents – *Nördliches* und *subsaharisches Afrika* – gleichermaßen wider. Eine hohe Arbeitslosigkeit, Fachkräftemangel und fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit gelten als die derzeit drängendsten Wirtschaftsprobleme des Kontinents. In *Marokko* wurde die aktuelle Wirtschaftslage erneut als zufriedenstellend beurteilt. Auch die Konjunkturerwartungen bleiben positiv. Dagegen beurteilten die WES-Experten die Wirtschaftslage in den verbleibenden *nordafrikanischen* Ländern – *Algerien*, *Ägypten* und *Tunesien* – als ungünstig. Der Wirtschaftsausblick trübte sich in allen drei Ländern ein. Der Wirtschaftsklimaindikator für *Südafrika* verschlechterte sich weiter aufgrund ungünstiger Beurteilungen zur aktuellen Lage sowie pessimistischeren Erwartungen. Das Wirtschaftsklima ist sehr unterkühlt und erreichte ein historisch niedriges Niveau. *Südafrika* leidet unter einer hohen Arbeitslosigkeit (25–30%), Kriminalität, Korruption und letztendlich niedrigen Rohstoffpreisen.

Niedrige Inflationserwartungen, vor allem in Europa

Für 2015 erwarten die WES-Experten im weltweiten Durchschnitt unverändert einen Preisanstieg von 3,0% (vgl. Tab. 3).

Die Inflationserwartungen für den **Euroraum** 2015 betragen 0,6% nach geschätzten 0,8% in der vorangegangenen Umfrage. Es spricht viel dafür, dass diese Inflationsmarke in den

nächsten Wochen noch weiter nach unten revidiert wird. Die Diskrepanz zwischen der Inflationszielmarke der EZB (knapp 2%), und der tatsächlichen Preissteigerungsrate wird damit größer. Die mittelfristigen Inflationserwartungen (für das Jahr 2020) veränderten sich dagegen kaum (1,9% nach vorher 2,0%) und signalisieren weiterhin auf längere Sicht keine Deflationsgefahr. Innerhalb des **Euroraums** werden rückläufige Inflationsraten 2015 nur in drei *Euroländern* – *Griechenland* (– 0,8%), *Zypern* (– 0,4%) sowie *Litauen* (– 0,2%) – erwartet; in *Slowenien* wird mit einer Nullinflationsrate gerechnet. Die mittelfristigen Inflationsraten liegen jedoch auch in diesen vier Ländern nahe bei 2%. Positive Inflationsraten, aber noch unterhalb des niedrigen Euro-Durchschnittswerts werden 2015 nach Ansicht der WES-Experten in *Estland* (0,1%), *Finnland* und *Spanien* (jeweils 0,2%), sowie in *Italien* und der *Slowakei* (jeweils 0,4%) vorherrschen. Inflationsraten über dem **Euroraum**-Durchschnitt, aber jeweils unter der EZB-Zielmarke, werden dagegen weiterhin vor allem in *Luxemburg* (1,4%) und in *Österreich* (1,2%) erwartet.

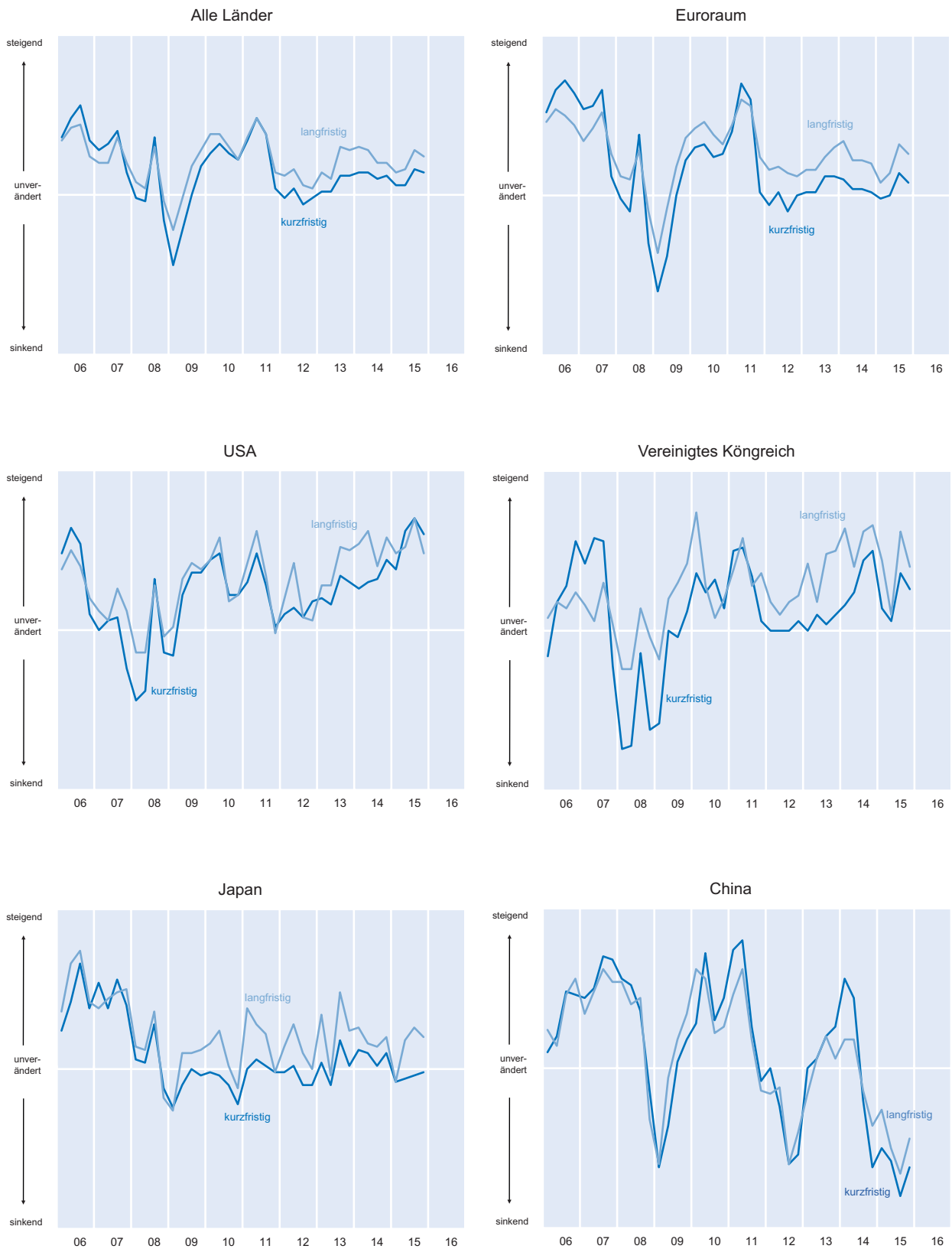
In **Westeuropa außerhalb des Euroraums** reicht die Spannweite der Inflationserwartungen von – 0,9% in der *Schweiz* und 0,3% im *Vereinigten Königreich* bis 1,8% in *Norwegen*.

Auch in **Mittel- und Osteuropa** dürfte in den nächsten Monaten der Niedrigpreistrend bestehen bleiben. Die WES-Experten erwarten im laufenden Jahr nur eine Inflationsrate von 0,6% und damit deutlich weniger als zu Jahresanfang (1,2%). Wie in *Westeuropa* wird die derzeitige sehr niedrige Inflationsrate jedoch als vorübergehend eingestuft. Auf mittlere Sicht (2020) wird auch hier mit einer »Normalisierung« der Preisentwicklung gerechnet (durchschnittliche jährliche Inflationsrate von 2,2%). Abgesehen von *Litauen*, wo in diesem Jahr von den WES-Experten ein Preisrückgang um 0,2% erwartet wird und von *Slowenien* mit einer voraussichtlichen Nullinflation, dürften die niedrigsten Preissteigerungsraten in der Region in diesem Jahr in *Estland*, *Polen* und *Mazedonien* (jeweils 0,1%) sowie in *Kroatien* (0,2%) und in der *Slowakei* (0,4%) vorherrschen. Auf der anderen Seite kommen die höchsten Inflationserwartungen für 2015 erneut aus *Serbien* (4,0%).

In **Nordamerika** wurden die Inflationserwartungen für das laufende Jahr nach unten revidiert und zwar von 1,6% auf 1,3%. Mit Blick auf die voraussichtliche Entwicklung 2020 rechnen die WES-Experten mit einer Preissteigerung von etwas über 2% und sehen damit keinesfalls eine Deflationsgefahr.

In **Asien** stiegen die Inflationserwartungen für 2015 leicht an (von 2,5% auf 2,6%). Die mittelfristige Inflationsschätzung (2020) blieb unverändert bei 3,1%. Differenziert nach Ländern ergeben sich einige markante Unterschiede: Nur in *Malaysia* und in *Südkorea* wurden die Inflationserwartungen für dieses Jahr nach oben korrigiert (von 4,3% auf 5,3%

Abb. 4
Kurz- und langfristige Zinsen
 Erwartungen für die nächsten sechs Monate



Quelle: Ifo World Economic Survey (WES) IV/2015.

bzw. von 1,6% auf 1,8%). In allen anderen Ländern in der Region wurden die Inflationsschätzungen für 2015 zurückgenommen oder blieben zumindest unverändert. In *China* sank die für 2015 erwartete Inflationsrate leicht auf 2,3%. Auch in *Indien* wurden die Preiserwartungen für 2015 leicht reduziert (von 5,6% auf 5,1%), bleiben aber relativ hoch. In *Japan* sind die Inflationserwartungen für 2015 leicht auf 0,5% gesunken, nach 0,8% im Vorquartal, und liegen damit weiterhin deutlich unter der Zielmarke der japanischen Notenbank (2%). Die höchste Inflationsrate in der Region wird 2015 nach Ansicht der WES-Experten in *Pakistan* (6,7%) und die niedrigste in *Taiwan* (0,1%) vorherrschen.

In *Ozeanien* blieb die für 2015 erwartete Inflationsrate unverändert bei 1,8%. Auf mittlere Sicht (2020) wird jedoch nach wie vor mit einem leichten Anziehen der Inflation gerechnet (2,5%).

In *Lateinamerika* wurden die Inflationserwartungen für 2015 weiter nach oben korrigiert (von 12,3% auf 14,3%). Dieser Durchschnittswert wird jedoch nach wie vor erheblich von dem Hochinflationsland *Venezuela* (152,2% nach 116,2%) verzerrt. Allerdings sind auch in den meisten anderen Ländern dieser Region, die zurzeit unter einer massiven Konjunkturschwäche leidet, die Inflationsschätzungen für 2015 nach oben korrigiert worden, so in *Brasilien* von 8,8% auf 9,4%, in *Chile* von 4,0% auf 4,4%, in *Kolumbien* von 3,8% auf 4,8%, in *Peru* von 3,1% auf 3,5% und in *Uruguay* von 8,4% auf 9,2%. Nur vereinzelt wurden die Inflationserwartungen leicht zurückgenommen, wie z.B. in *Mexiko* von 3,9% auf 3,5% und in *Argentinien* von 28,1% auf 27,3%. Der weiterhin starke Preisanstieg in dieser Region wird nach Einschätzung der WES-Experten die meisten südamerikanischen Zentralbanken veranlassen, trotz der derzeitigen Schwäche in der Realwirtschaft die kurzfristigen Zinsen hoch zu halten.

In den *GUS-Staaten* kletterten die Inflationserwartungen für 2015 weiter nach oben (von 15,2% auf 15,5%). Der stärkste Preisanstieg in der Region wird weiterhin in der *Ukraine* erwartet (38,4%). In *Russland* bleiben hauptsächlich wegen der starken Rubelabwertung sowie der Restriktionen im Außenhandel die Inflationserwartungen trotz der Rezession in der Binnenwirtschaft unverändert hoch (13,6%) und übersteigen den Inflationsdurchschnitt der vergangenen fünf Jahre (8,1%) deutlich.

Im *Nahen Osten* wurden die Inflationserwartungen für 2015 von 4,4% auf 5,1% nach oben revidiert. Dies lag vor allem am ungünstigeren Inflationsausblick in den *Vereinigten Arabischen Emiraten* (4,3% nach 3,4%). Die höchste Inflationsrate in der Region wird weiterhin für die *Türkei* (8,2% 2015 und 6,3% 2020) und die niedrigste Rate für *Israel* (1,8% 2015 und 2,7% 2020) erwartet.

In *Afrika* wurde die für 2015 erwartete Preissteigerungsrate leicht nach unten revidiert (von 7,2% auf 6,8%). Die mittelfristigen Preiserwartungen blieben demgegenüber unverändert bei 6,5% (vgl. Tab. 3). Differenziert nach Ländern ergibt sich aber wiederum ein sehr heterogenes Bild: In *Südafrika* liegt die für 2015 erwartete Inflationsrate mit 5,3% weiterhin deutlich unter dem Durchschnittswert für den Kontinent. Abgesehen von *Simbabwe*, wo in diesem Jahr weiterhin ein leichter Preisrückgang erwartet wird (-0,6%), kamen die niedrigsten Inflationsschätzungen für 2015 von den WES-Experten aus der *Demokratischen Republik Kongo* (1,7%), *Cabo Verde* und *Benin* (1,7% bzw. 2,0%), *Togo* (1,8%) und *Marokko* (2,8%). Die höchste Inflationsrate in der Region wird 2015 im *Sudan* (33,0%) vorherrschen.

Weniger WES-Experten erwarten Zinsanstieg in den nächsten Monaten

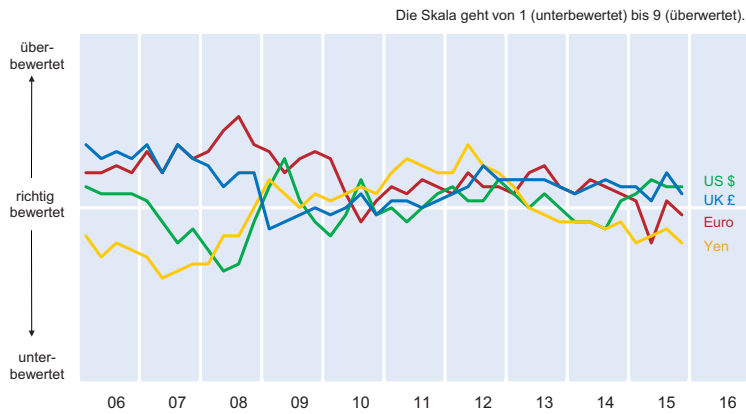
Im weltweiten Durchschnitt wird weiterhin ein Anstieg der Leitzinsen der Notenbanken und der sich am Kapitalmarkt bildenden langfristigen Zinsen im Laufe der nächsten sechs Monate erwartet (vgl. Abb. 4). Der Anteil der WES-Experten, die von einem Zinsanstieg in nächster Zeit ausgehen, ist jedoch kleiner geworden. Dies gilt im Einzelnen auch für die *USA*, wo jedoch die Mehrheit der WES-Experten weiterhin in den nächsten Monaten mit steigenden Zinsen rechnet. Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Ländern, wo von einem (weiteren) Rückgang der Leitzinsen im nächsten halben Jahr ausgegangen wird, so in *Australien*, *Neuseeland*, *Russland* und in einigen wichtigen *asiatischen* Ländern wie *China*, *Indien*, *Indonesien*, *Südkorea*, *Taiwan* und *Thailand*. Im *Euroraum* werden die kurzfristigen und die langfristigen Zinsen nach Ansicht der WES-Experten in den nächsten sechs Monaten weitgehend stabil bleiben. Lediglich in *Griechenland* wird nach Abschluss des neuen Hilfsprogramms mit einem Rückgang der langfristigen Zinsen gerechnet.

US-Dollar gilt weiterhin als leicht überbewertet, dürfte aber im Kurs steigen

Der *US-Dollar* – und im geringeren Maß das *britische Pfund* – werden von den WES-Experten weiterhin als überbewertet eingeschätzt, der *japanische Yen* dagegen nach wie vor als unterbewertet. Der Kurs des *Euro* gilt demgegenüber nach Ansicht der WES-Experten weiterhin als fundamental angemessen (vgl. Abb. 5).

Nach Ländern differenziert ergeben sich bei der weltweiten Analyse wiederum erhebliche Unterschiede: Eindeutig überbewertet gilt nach Einschätzung der WES-Experten die eigene Währung weiterhin in der *Schweiz*, aber auch in *Russland*, *Pakistan*, *Ägypten*, *Lesotho*, *Sambia*, *Argentinien*,

Abb. 5
Währungsbeurteilung



Uruguay und *Venezuela*, sowie zu einem geringeren Grad in *China* und *Südafrika*. Innerhalb des Euroraums schätzen die WES-Experten in *Litauen* und weiterhin in *Griechenland* die Währung – gemessen an fundamentalen Wirtschaftskriterien – als überbewertet ein. Auf der anderen Seite gelten nach Ansicht der WES-Experten die Währungen in *Japan* und der *Türkei* als generell unterbewertet gegenüber den vier Weltwährungen (*US-Dollar*, *Euro*, *Britisches Pfund* und *Yen*).

Die Antworten auf die zusätzliche Frage, wie sich der *US-Dollar* im Laufe der nächsten sechs Monate entwickeln wird, gleichgültig wie die fundamentalen Trends eingeschätzt werden, signalisieren weiterhin eine Aufwertung des *US-Dollar*. Die wenigen Ausnahmen hiervon sind *Kenia*, *Simbabwe* und *Bolivien* wo mit einer Abwertung des *US-Dollar* gegenüber der eigenen Währung im Laufe der nächsten sechs Monate gerechnet wird.

Eine ausführlichere Analyse zu den einzelnen Weltregionen, der Zinsentwicklung, Inflation und Währung findet sich in der englischsprachigen Veröffentlichung »CESifo World Economic Survey«.

Konjunkturtest im Fokus: Rekordwerte in der Konjunkturumfrage im Bereich Dienstleistungen: Was treibt den Geschäftsklimaindikator in die Höhe?

2015 entwickelte sich der Geschäftsklimaindikator im Bereich der Dienstleistungen äußerst positiv. Im August erreichte er einen neuen Rekordwert in der seit 2005 laufenden Umfrage. Allerdings wurde dieser Rekordwert bereits im Oktober übertroffen. Es stellt sich nun die Frage, warum dieser positive Trend im aktuellen Jahr so deutlich auftritt. Bei einem Vergleich mit dem Geschäftsklimaindikator für die gewerbliche Wirtschaft stellen sich diese positiven Werte nochmals in einem besseren Licht dar. Zwar entwickelte sich dieser teilweise auch positiv, jedoch war dies einerseits nicht so stark ausgeprägt und andererseits auch nicht so geradlinig im Verlauf wie im Bereich der Dienstleistungen.

Rückblickend lässt sich ein ähnlicher Verlauf der Indikatoren im Dienstleistungsbe- reich und in der gewerblichen Wirtschaft feststellen. Der Wirtschaftsabschnitt der Dienstleistungen gilt im Allgemeinen als weniger konjunktursensibel als die gewerbliche Wirtschaft und hier insbesondere das Verarbeitende Gewerbe, jedoch entsprach in der Vergangenheit die Richtung der Entwicklung der verschiedenen Geschäftsklimaindikatoren in vielen Fällen der der gewerblichen Wirtschaft. Beispielsweise sanken während der Wirtschaftskrise die Geschäftsklimata beider Aggregate rapide ab, jedoch fiel der Rückgang in der gewerblichen Wirtschaft nochmals etwas kräftiger aus. Seit 2014 driften allerdings die Ergebnisse in den zwei Aggregaten des Konjunkturtests – gewerbliche Wirtschaft und Dienstleistungen – zunehmend auseinander. 2015 beschleunigte sich die Aufwärtsbewegung des Geschäftsklimaindikatoren im Bereich der Dienstleistungen nochmals. Mit wenigen Ausnahmen stieg der Klimaindikator durchgängig bis auf den neuen Höchstwert im Oktober. Im Verarbeitenden Gewerbe hingegen sank der Geschäftsklimaindikator in den Monaten August bis Oktober, nachdem er in den Monaten von November 2014 bis April 2015 deutlich hinzugewinnen konnte. Im Folgenden wird aufgezeigt, dass ein einzelner großer Bereich innerhalb der Dienstleistungen, nämlich das Grundstücks- und Wohnungswesen, die Ursache für den rapiden Anstieg des Geschäftsklimaindikatoren im Bereich der Dienstleistungen ist. Nach dem Herausrechnen dieses Bereichs aus den Ergebnissen weisen die Geschäftsklimata der Dienstleistungen und der gewerblichen Wirtschaft eine ähnliche Entwicklung auf.

Bauhauptgewerbes. Dieser ist ein Teilindikator des Geschäftsklimas für die gewerbliche Wirtschaft. Auch hier ist eine sehr positive Entwicklung im laufenden Jahr zu erkennen. Zwar wurden in dem Aggregat zur Bauhauptwirtschaft noch keine neuen Rekordwerte des Klimaindikatoren erreicht, jedoch blickten die teilnehmenden Firmen letztmals im Februar 2007 noch zuversichtlicher auf die kommenden Monate als zuletzt. Im Teilbereich Hochbau stellt sich die Lage etwas deutlicher dar, denn hier waren die befragten Firmen seit der Durchführung der Umfrage im wiedervereinigten Deutschland noch nie so zuversichtlich wie momentan bezüglich der Entwicklung ihrer Geschäftstätigkeit in den kommenden sechs Monaten.¹ Seit etwa 2011 befindet sich das Geschäftsklima im Bereich des Bauhauptgewerbes auf einem, für diesen Bereich, hohen Niveau. Der steigende Bedarf an Wohnungen beflügelte die Baukonjunktur und auch weiterhin wird der Bedarf an neuen Wohnungen zunehmen. In aktuellen Prognosen werden beispielsweise für die Jahre bis 2020 Wohnungsbaubedarfe von jährlich 272 000 (vgl. Held und Waltersbacher 2015) oder auch 267 000 (vgl. Henger et al. 2015) genannt. Neben der Landflucht und der zunehmenden Tendenz zu Singlehaushalten ist unter anderem auch die hohe Zahl Asylsuchender für diesen gestiegenen Wohnungsbaubedarf verantwortlich. Die Situation stellt sich hier regional recht unterschiedlich dar (vgl. Henger et al. 2015).

Neben dem Bauhauptgewerbe profitiert auch der Bereich der Architekturbüros von dieser Entwicklung. Ähnlich wie im Bauhauptgewerbe befindet sich der Geschäftsklimaindikator seit 2011 auf einem

Begonnen wird jedoch mit einem kurzen Blick auf den Geschäftsklimaindikator des

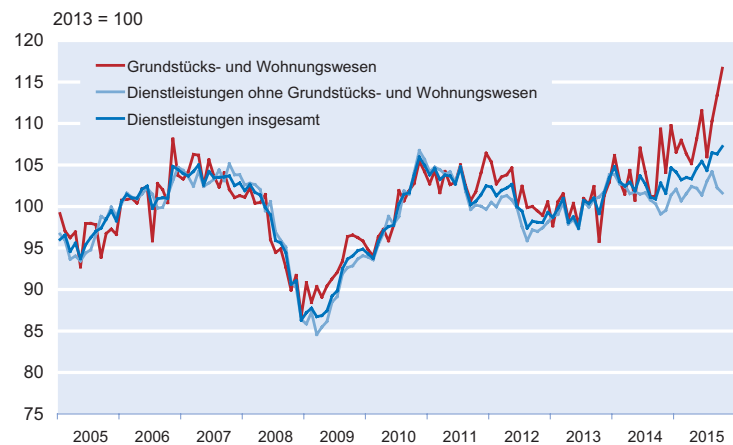
¹ Seit 1991 liegen Ergebnisse für Gesamtdeutschland vor.

hohen Niveau und bewegte sich seitdem seitwärts. 2015 jedoch verbesserte sich vielerorts die ohnehin schon günstige Situation, so dass im Oktober die meisten Firmen mit ihrer Geschäftslage zufrieden waren und der Saldenwert einen neuen Höchststand erreichte. Auch bezüglich ihrer Perspektiven sind die befragten Firmen zunehmend optimistisch. Infolge dessen erreichte der Geschäftsklimaindikator einen neuen Rekordwert. Verglichen mit den vom Konjunkturtest abgedeckten Dienstleistungsbranchen insgesamt wird im Bereich der Architekturbüros nur ein geringer Anteil der Bruttowertschöpfung erzielt. Der Einfluss auf die Entwicklungen im Gesamttaggregat ist folglich nicht groß genug, um den ganzen Indikator zu bewegen.

Anders stellt sich dies im Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens dar. 2014 wurden rund 11% der deutschen Bruttowertschöpfung innerhalb dieser Branche erwirtschaftet. Bei Betrachtung nur der vom Konjunkturtest Dienstleistungen erfassten Bereiche steigt der Anteil auf etwa ein Drittel. Das Gewicht in dem Aggregat Dienstleistungen ist dementsprechend gewählt und somit schlagen sich Entwicklungen dieser Branche unmittelbar in dem Ergebnis für das Aggregat Dienstleistungen nieder. Nachfolgend wird gezeigt, dass in den letzten Monaten vor allem das Grundstücks- und Wohnungswesen das Geschäftsklima des Aggregats Dienstleistungen nach oben getrieben hat und somit die aktuellen Rekordwerte ermöglicht und für diese verantwortlich ist. Zu erwähnen bleibt hierbei auch, dass dies nicht im Allgemeinen der Fall ist, da sich vor 2014 die Entwicklungen zwischen den drei unterschiedlich abgegrenzten Bereichen stark ähnelten.

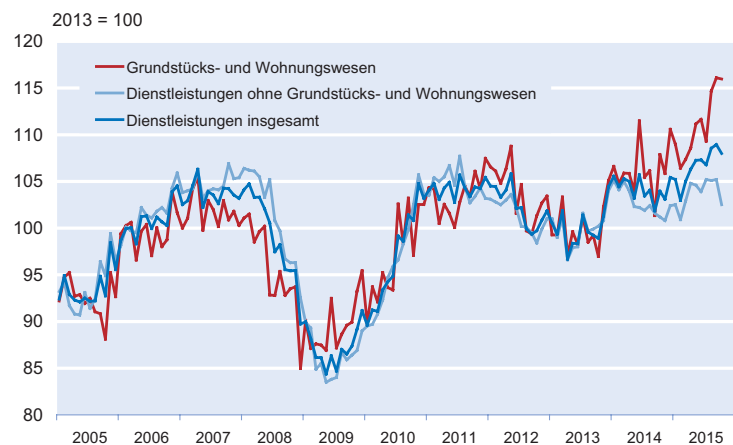
In den Abbildungen werden das Geschäftsklima (vgl. Abb. 1) sowie die Einschätzungen zur aktuellen Lage (vgl. Abb. 2) und den Erwartungen zu dessen Entwicklung in den nächsten sechs Monaten abgebildet (vgl. Abb. 3). Jede Abbildung enthält hierbei die Werte für das Grundstücks- und Wohnungswesen, das komplette Dienstleistungsaggregat und das Dienstleistungsaggregat ohne das Grundstücks- und Wohnungswesen. Die Werte wurden auf den Durchschnitt des Jahres 2013 indexiert, und somit stellt dieser den Wert 100 dar. Der Basiswert wurde des-

Abb. 1
Geschäftsklima



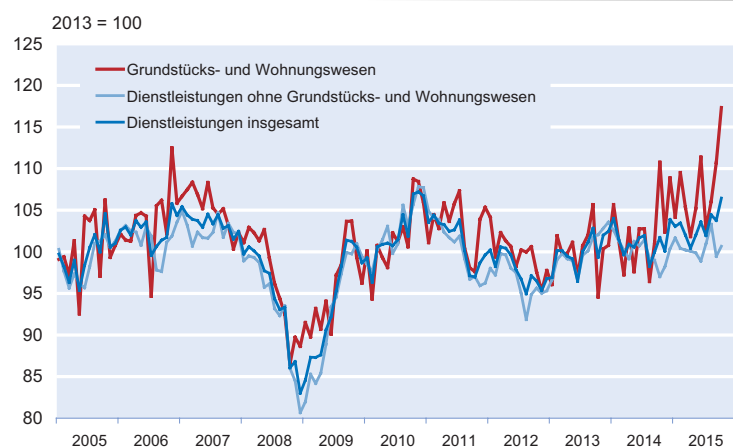
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftslage



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 3
Geschäftserwartungen



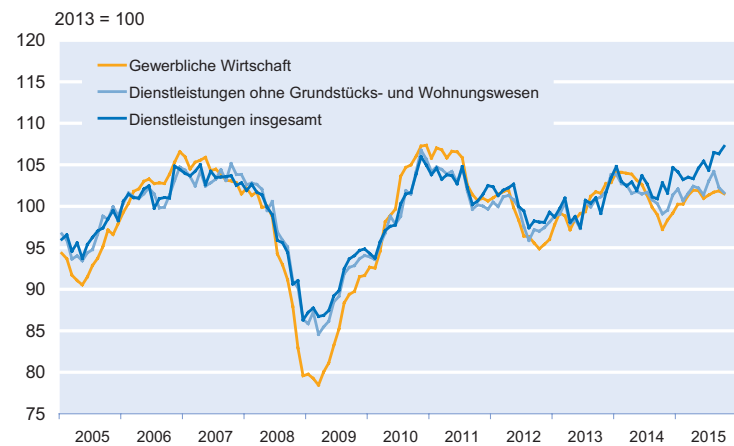
Quelle: ifo Konjunkturtest.

wegen auf den Mittelwert des Jahres 2013 gesetzt, weil die differenzierte Entwicklung des Grundstücks- und Wohnungswesens und der Dienstleister ohne das Grundstücks- und Wohnungswesen Anfang 2014 einsetzte und sich 2015 beschleunigte. Die interessierenden Entwicklungen ab diesem Zeitpunkt können somit einfacher den Abbildungen entnommen werden. Der Geschäftsklimaindex ist in seiner eigentlichen Form auf das Jahr 2005 indexiert. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Werte etwas von den veröffentlichten Geschäftsklimaindizes.

In den einzelnen Abbildungen ist gut zu erkennen, dass die Entwicklungen der drei Zeitreihen vor 2014 noch deutlich ähnlicher verliefen als in der Zeit danach. Die Entwicklungen im Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens sind in der Zeit ab 2014 deutlich volatiler als zuvor. Nichtsdestotrotz ist eine Aufwärtstendenz der Indikatoren zu erkennen. Der Geschäftsklimaindikator für diesen Bereich erreichte in den 13 Umfragen seit Oktober 2014 in fünf Monaten einen neuen Rekordwert, wobei der Oktober 2015 den bisher höchsten Wert darstellt. Die Entwicklungen waren, wie den Abbildungen zu entnehmen ist, entkoppelt von den Entwicklungen in den restlichen Dienstleistungsbranchen. Die Ergebnisse des Grundstücks- und Wohnungswesens ziehen die Indikatoren für das Dienstleistungsaggregat nach oben, so dass die drei Indikatoren für die Dienstleister insgesamt deutlich anstiegen. Wird das Grundstücks- und Wohnungswesen nicht zur Berechnung der Indikatoren herangezogen, so fallen die Ergebnisse moderater aus, und Rekordwerte wurden bei keinem der drei Indikatoren erreicht.

Die Ursache für das äußerst positive bisherige Jahr 2015 im Konjunkturtest Dienstleistungen ist somit identifiziert und zum großen Teil durch den Boom in der Immobilienbranche verursacht. Die positiven Ergebnisse sollten also nicht ohne weiteres auf das gesamte Dienstleistungsgewerbe übertragen werden. Der sehr heterogene Sektor entwickelt sich auch in seinen Unterkategorien recht unterschiedlich. Im aktuellen Jahr ist zwar auch eine positive Tendenz des Geschäftsklimaindikatoren für die Dienstleistungen ohne das Grundstücks- und Wohnungswesen zu erkennen, jedoch ist dieser Trend deutlich schwächer ausgeprägt. Ein Vergleich mit der gewerblichen Wirtschaft zeigt, dass die Entwicklungen des Dienstleistungsaggregats den Entwicklungen in der gewerblichen Wirtschaft ähneln, wenn das Grundstücks- und Wohnungswesen herausgerechnet wird (vgl. Abb. 4). Auch hier wurden die Zeitreihen indexiert auf den Mittelwert des Jahres 2013 um auf diese Weise die Entwicklungen ab 2014 leichter vergleichbar zu machen. Es ist deut-

Abb. 4

Geschäftsklima: Dienstleistungen und gewerbliche Wirtschaft im Vergleich

Quelle: ifo Konjunkturtest.

lich zu erkennen, dass die zwei Zeitreihen einen ähnlichen Verlauf aufweisen – sowohl vor als auch nach 2014.

Dies führt zu dem Fazit, dass die Angaben der am Konjunkturtest teilnehmenden Firmen seit 2014 sowohl im Bereich der gewerblichen Wirtschaft als auch bei den Dienstleistern ähnliche Schwankungen aufwiesen, wenn die Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens nicht in die Berechnung mit einfließen. Die monatlichen Veränderungen zeigten häufig in dieselbe Richtung und die Dienstleister profitierten, zumindest den Ergebnissen des Konjunkturtests zufolge, nicht in einem größeren Umfang als die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft von der konjunkturellen Umgebung. Vielmehr sticht innerhalb der Dienstleister eine Branche heraus, die im aktuellen Jahr dem Geschäftsklimaindikator zu seinem starken Anstieg verholten hat. Bei den nicht indexierten Zeitreihen ist zu erkennen, dass die Dienstleister ohne das Grundstücks- und Wohnungswesen per saldo ein merklich günstigeres Geschäftsklima aufweisen als die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft. Dies war seit Beginn der Umfrage im Bereich der Dienstleistungen im Jahr 2005 der Fall. Somit bleibt festzuhalten, dass die Unternehmen aus dem Bereich Konjunkturtests Dienstleistungen zwar insgesamt verbreiteter von einer guten momentanen Geschäftslage berichten und auch im Allgemeinen optimistischer auf die kommenden Monate blicken, aber die Entwicklungen einander recht ähnlich sind.

Literatur

Held, T. und M. Waltersbacher (2015), *Wohnungsmarktprognose 2030*; BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 7; Bonn.

Henger, R., M Schier und M. Voigtländer (2015), »Der künftige Bedarf an Wohnungen – Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise«, *IW policy paper*; Nr. 24/2015; Köln.

Mehreinnahmen trotz Steuersenkungen

Zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2015

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« erwartet für die Jahre ab 2015 ein höheres Steueraufkommen, als noch im Frühjahr geschätzt wurde. Obwohl im gesamten Schätzzeitraum Steuerrechtsänderungen zu deutlichen Mindereinnahmen führen werden, erhöht sich das erwartete Steueraufkommen. Eine Ausnahme bildet das Haushaltsjahr 2016, in dem ein rund 5 Mrd. Euro niedrigeres Steueraufkommen gegenüber der Schätzung vom Mai erwartet wird. Dieser Rückgang ergibt sich vor allem aus erwarteten Steurrückerstattungen im Bereich der Unternehmensteuern. Auch wirken die Anhebung des Grundfreibetrags sowie des Kindergelds ab dem Jahr 2016 in voller Höhe entlastend.

Ergebnisse der Steuerschätzung

Der Arbeitskreis »Steuerschätzungen« hat die Aufkommensprognosen für die Jahre ab 2015 erneut nach oben revidiert. Obwohl im gesamten Schätzzeitraum Steuerrechtsänderungen zu deutlichen Mindereinnahmen führen werden, erhöht sich das erwartete Steueraufkommen weiter. So erhöhte der Arbeitskreis seine Aufkommensprognose für das Jahr 2015 um 5,2 Mrd. Euro. Eine Ausnahme bildet das Haushaltsjahr 2016, in dem ein rund 5 Mrd. Euro niedrigeres Steueraufkommen gegenüber der Schätzung vom Mai erwartet wird.

Dieser Rückgang ergibt sich vor allem aus erwarteten gravierenden Steurrückerstattungen im Bereich der Unternehmensteuern. Ohne Berücksichtigung dieser und anderer Änderungen des Steuerrechts ergeben sich in den Jahren 2015 bis 2019 jährlich rund 7 Mrd. Euro Mehreinnahmen (vgl. Tab. 1). Abbildung 1 zeigt die Struktur des erwarteten Steueraufkommens.¹

Prognoserevision und Aufkommensentwicklung

Die vom Arbeitskreis »Steuerschätzungen« prognostizierten Mehreinnahmen im laufenden Jahr sind vor allem ein Ergebnis der sehr überraschend ergiebigen Aufkommensentwicklung am aktuellen Rand, während sich das Konjunkturbild nur leicht verbessert hat. So ging die vorherige 146. Sitzung des Arbeitskreises im Mai 2015 noch von einem nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3,8% im Jahr 2015 aus (vgl. BMWi, 2015a), während nun 4,0% erwartet werden (vgl. BMWi, 2015b).² Aus Sicht der Wirtschaftsforschungsinstitute hat sich diese Einschätzung jedoch kaum verändert (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015). Auch in der mittleren Frist verändert sich die Einschätzung über die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten nur wenig (vgl. Tab. 2). Die aktuellen Mehreinnahmen sind daher vor allem der günstigen Aufkommensentwicklung geschuldet.

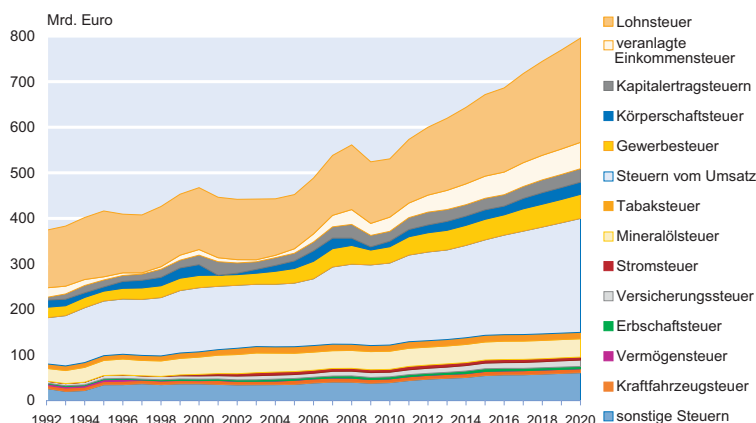
So entwickelte sich im Jahr 2015 das Aufkommen einiger Steuern überraschend.

Tab. 1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« in Mrd. Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nov. 2014	643,6	666,5	691,4	715,5	742,7	768,7
Mai. 2015	643,6	671,7	686,2	717,6	744,6	769,5
Schätzungskorrektur	0,0	5,2	- 5,2	2,1	1,9	0,8
Rechtsänderungen	0,0	- 1,8	- 11,5	- 5,2	- 6,0	- 6,2
Schätzabweichung	0,0	7,0	6,3	7,3	7,9	7,0

Quelle: BMF (2015a; 2015b).

Abb. 1
Steueraufkommen



Ab 2015: Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.
Quelle: BMF (2015).

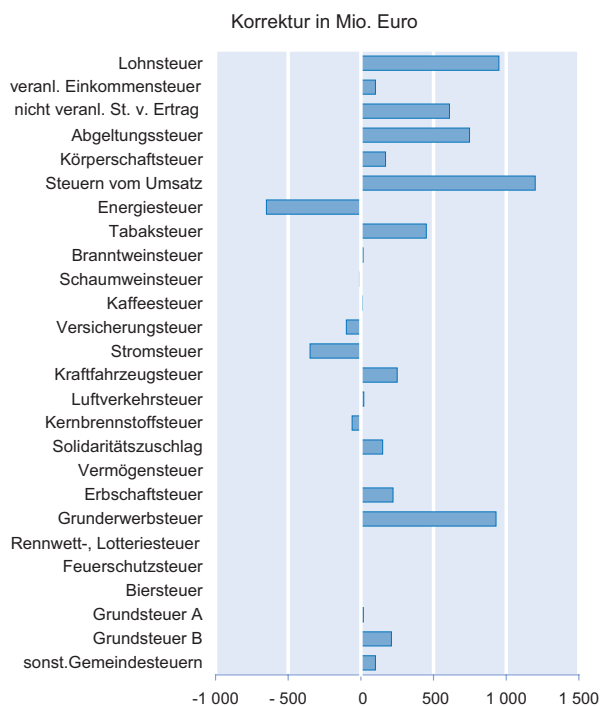
¹ Die Ergebnisse für einzelne Steuerarten werden in Tabelle 3 auf Seite 47 dargestellt.
² Vgl. Breuer 2015 zu den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2015.

Tab. 2
Bruttoinlandsprodukt und Steueraufkommen
Veränderung gegenüber Vorjahr in % (in jeweiligen Preisen)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bruttoinlandsprodukt, Prognose der Bundesregierung						
Apr. 2015	3,4	3,8	3,3	3,2	3,2	3,2
Okt. 2015	3,4	4,0	3,4	3,3	3,1	3,1
Differenz	0,0	0,2	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Steueraufkommen, Prognose des Arbeitskreises »Steuerschätzungen«						
Mai 2015	3,9	3,6	3,7	3,5	3,8	3,5
Okt. 2015	3,9	4,4	2,2	4,6	3,8	3,3
Differenz	0,0	0,8	-1,5	1,1	0,0	-0,2

Quelle: BMF (2015a; 2015b); BMF und BMWi (2015a; 2015b).

Abb. 2
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2015 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2015



Quelle: BMF (2015a; 2015b).

schend günstig. Insbesondere die Umsatz- und die Lohnsteuer wurden deutlich nach oben korrigiert, aber auch die nicht veranlagte Einkommensteuer, die Abgeltungssteuer, sowie die Grundsteuer haben sich als aufkommensergiebig erwiesen und übertrafen die im Frühjahr gefundenen Schätzensätze (vgl. Abb. 2). Wenig Anpassungsbedarf gibt es im Jahr 2015 hingegen bei der Entwicklung der Unternehmenssteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und veranlagte Einkommensteuer), deren Aufkommensentwicklung der Arbeitskreis ähnlich wie im Frühjahr einschätzt.

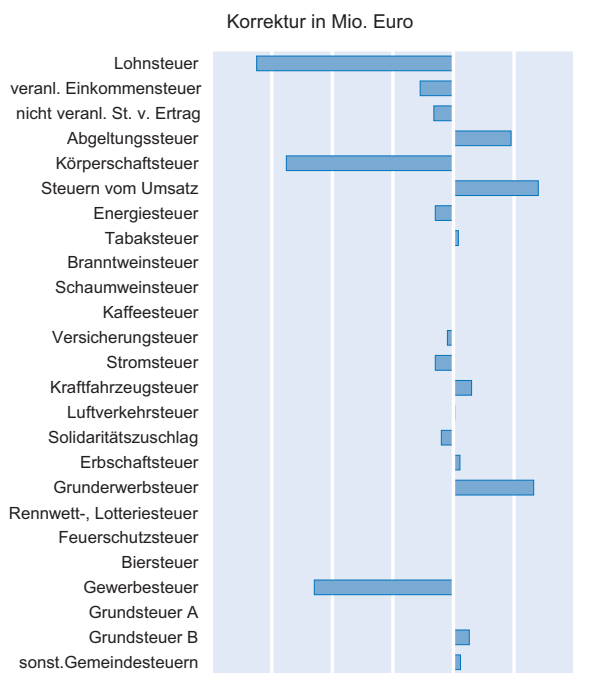
Änderungen des Steuerrechts

Im Jahr 2016 kommt es zu Rechtsänderungen, die das Aufkommen einiger Steuerarten deutlich reduzieren. So

ergeben sich durch die Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages und des Kindergelds deutliche Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer (vgl. Abb. 3). Zudem wird im Jahr 2016 in Folge der aktuellen Rechtsprechung mit Erstattungen in Höhe von ca. 5,6 Mrd. Euro gerechnet, die vor allem das Aufkommen der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer senken werden.

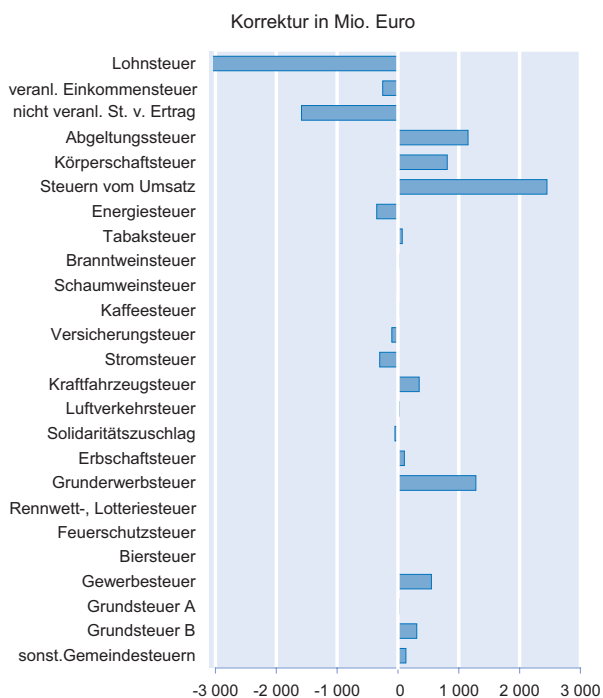
Die Steuerentlastungen durch die Anhebung des Grundfreibetrages und der Kinderfreibeträge wirkt auch in den Folgejahren nach 2016 fort, weshalb das erwartete Lohnsteueraufkommen auch 2017 nun niedriger eingeschätzt wird als im Frühjahr. Die Unternehmensteuern dürften sich jedoch ab dem Jahr 2017 wieder erholen auch weil die durch die Rechtsprechung induzierten Erstattungen voraussichtlich in erster Linie das Jahr 2016 betreffen, so dass es ab dem Jahr 2017 insgesamt wieder zu Steuermehreinnahmen kommen wird (vgl. Abb. 4). Auch führen die Mindereinnahmen insgesamt nur im Jahr 2016 zu einer vorübergehend niedrigeren Steuerquote. Bereits im Jahr 2017 erholt sich diese wieder und steigt bis zum Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2020 weiter an (vgl. Abb. 5).

Abb. 3
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2016 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2015



Quelle: BMF (2015a; 2015b).

Abb. 4
Veränderung der Prognosen für das Jahr 2017 im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2015



Quelle: BMF (2015a; 2015b).

stehen dem Bund lediglich 1,1 Mrd. Euro der insgesamt 5,2 Mrd. Euro höheren Einnahmen zu, während er in den Jahren ab 2016 besonders von Mindereinnahmen in Folge von Steuerentlastungen betroffen ist. Dies dürfte den vom Finanzminister angestrebten Budgetausgleich erschweren und die Option weiterer Steuererleichterungen in die Ferne rücken lassen.

Literatur

BMF (2015a), *Ergebnisse der 146. Sitzung des Arbeitskreises »Steuer-schätzungen«*, Berlin.

BMF (2015b), *Ergebnisse der 147. Sitzung des Arbeitskreises »Steuer-schätzungen«*, Berlin.

BMW und BMF (2015a), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten* – Stand: Frühjahrsprojektion der Bundesregie-rung vom 22. April .2015.

BMW und BMF (2015b), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten* – Stand: Herbstprojektion der Bundesregie-rung vom 14. Oktober 2015.

Breuer, Chr. (2015), »Steuer-mehreinnahmen eröffnen Haushaltsspielräume«, *ifo Schnell-dienst* 68(11), 41–44.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015), *Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumpotenziale heben, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2015*, Essen.

Abb. 5
Steueraufkommen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt



Quelle: BMF (2015); Berechnungen des ifo Instituts.

Fazit und finanzpolitische Implikationen

Die Haushaltspolitik wird in der zweiten Jahreshälfte 2015 verstärkt vor dem Hintergrund einer steigenden Ausgabenbelastung in Folge der zunehmenden Flüchtlingsmigration diskutiert. Auch für den Bundeshaushalt wird hier mit deutlichen Mehrausgaben gerechnet. In dieser Situation dürften die unerwarteten Mehreinnahmen zunächst positiv bewertet werden. Allerdings profitiert der Bundeshaushalt nur sehr begrenzt von den aktuellen Mehreinnahmen. Im Jahr 2015

Tab. 3
Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2015

Steuereinnahmen in Mio. Euro	realisiert				Prognose November 2015			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeinsch. Steuern	422 751,7	461 985,1	483 253	497 128	524 058	548 348	570 118	592 893
Lohnsteuer	158 198,1	167 982,5	179 100	184 650	195 600	206 250	217 350	228 800
veranl. Einkommensteuer	42 279,5	45 612,6	48 650	49 750	52 100	53 850	55 800	57 850
nicht veranl. St. v. Ertrag	17 259,0	17 423,2	17 010	17 015	17 895	19 825	20 455	21 130
Abgeltungssteuer	8 664,4	7 812,4	8 123	8 123	8 223	8 323	8 423	8 523
Körperschaftsteuer	19 507,6	20 044,0	20 970	18 990	22 990	25 450	25 990	26 690
Steuern vom Umsatz	196 843,2	203 110,4	209 400	218 600	227 250	234 650	242 100	249 900
Bundessteuern	100 453,5	101 803,8	103 888	104 309	104 250	105 201	106 102	107 053
Energiesteuer	39 363,9	39 757,8	39 850	40 200	40 200	40 200	40 200	40 200
Tabaksteuer	13 819,9	14 611,7	14 640	14 360	14 260	14 170	14 080	13 990
Branntweinsteuer	2 101,4	2 059,7	2 075	2 055	2 035	2 015	1 995	1 975
Alkopopsteuer	2,0	1,3	2	2	2	2	2	2
Schaumweinsteuer	434,3	411,6	405	405	405	405	405	405
Zwischenerzeugnissteuer	14,4	14,7	14	14	14	14	14	14
Kaffeesteuer	1 021,1	1 015,6	1 030	1 031	1 032	1 033	1 034	1 035
Versicherungsteuer	11 552,8	12 046,2	12 400	12 700	13 000	13 330	13 600	13 900
Stromsteuer	7 009,2	6 638,2	6 550	6 600	6 600	6 600	6 600	6 600
Kraftfahrzeugsteuer	8 490,3	8 501,0	8 800	8 800	8 800	8 800	8 800	8 800
Luftverkehrssteuer	978,4	989,7	1 030	1 040	1 050	1 060	1 070	1 080
Kernbrennstoffsteuer	1 285,1	708,0	1 340	1 100	0	0	0	0
Solidaritätszuschlag	14 378,0	15 046,5	15 750	16 000	16 850	17 600	18 300	19 050
Sonstige Bundessteuern	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Pauschal. Einfuhrabgaben	1,6	1,6	2	2	2	2	2	2
Ländersteuern	15 722,8	17 555,7	19 908	20 203	19 872	19 990	20 309	20 627
Vermögensteuer	- 0,6	- 2,6	- 2	0	0	0	0	0
Erbschaftsteuer	4 633,0	5 452,4	6 011	5 648	5 100	5 002	5 104	5 206
Grunderwerbsteuer	8 394,2	9 339,1	11 150	11 810	12 030	12 250	12 470	12 690
Rennwett- u. Lotteriesteuer	1 635,3	1 673,3	1 658	1 658	1 658	1 658	1 658	1 658
Feuerschutzsteuer	391,9	409,0	415	417	420	422	425	427
Biersteuer	668,9	684,4	676	670	664	658	652	646
Gemeindesteuern	56 548,9	57 720,8	59 503	59 195	63 737	65 179	66 771	68 613
Gewerbesteuer	43 027,0	43 777,5	44 950	44 400	48 700	49 900	51 250	52 850
Grundsteuer A	384,7	383,0	399	399	399	399	399	399
Grundsteuer B	11 992,2	12 307,5	12 745	12 960	13 175	13 390	13 605	13 820
Grunderwerbsteuer	0,0	0,0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Gemeindesteuern	1 144,9	1 274,7	1 409	1 436	1 463	1 490	1 517	1 544
Zölle	4 231,4	4 551,9	5 100	5 400	5 700	5 900	6 200	6 400
Steuern insgesamt	619 708,3	643 617,2	671 652	686 235	717 617	744 618	769 500	795 586

Quelle: Arbeitskreises »Steuerschätzungen«.

Ein Überblick über Funktionen, Entscheidungsstrukturen und Rechenschaftspflichten von Zentralbanken¹

Zentralbanken sind in erster Linie für die Geldpolitik zuständig. Allerdings haben nicht alle Zentralbanken das gleiche geldpolitische Mandat. Zusätzlich zur Verantwortung für die Geldpolitik nehmen Zentralbanken einige andere Aufgaben (wie beispielsweise die Bankenaufsicht) wahr, die von Land zu Land unterschiedlich sind. Zentralbanken unterscheiden sich auch hinsichtlich Entscheidungskompetenzen und Rechenschaftspflichten. Dieser Artikel gibt einen Überblick über die Funktionen von Zentralbanken und zeigt deren Entscheidungs- und Führungsstrukturen sowie die Regelungen bezüglich Rechenschaftspflichten und Transparenz auf.

Geldpolitisches Mandat

Alle Zentralbanken sind für die Geldpolitik verantwortlich, sie haben jedoch nicht alle das gleiche geldpolitische Mandat. Während die Wahrung der Preisstabilität für alle Zentralbanken ein wichtiges Ziel ist, haben manche Zentralbanken das Mandat, zusätzliche Ziele zu verfolgen, denen dieselbe Priorität wie der Wahrung der Preisstabilität eingeräumt wird. Das geldpolitische Mandat der Europäischen Zentralbank (EZB) liegt beispielsweise primär in der Wahrung der Preisstabilität: »Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der [...] Ziele der Union beizutragen.« (Europäische Zentralbank 2015). Die Zentralbanken von Großbritannien und Japan (Bank of England 2015 und Bank of Japan 2015) haben zum Beispiel ein ähnliches geldpolitisches Mandat. Hingegen ist die Federal Reserve in den USA ein Beispiel für eine Zentralbank, die das Mandat hat, mehrere gleichgewichtete Ziele zu verfolgen. Laut Federal Reserve Act (Federal Reserve 2015) soll sie »die Ziele maximaler Beschäftigung, stabiler Preise und moderater langfristiger Zinssätze fördern«.

Funktionen von Zentralbanken

Zusätzlich zur Verantwortung für die Geldpolitik erfüllen die meisten Zentralbanken auch andere Aufgaben. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Funktionen von Zentralbanken.² Alle in Tabelle 1 aufgeführten Zentralbanken erfüllen zumindest teilweise die Funktion eines Lender of last resort (Kreditgebers letzter Instanz), was bedeutet, dass

¹ Dieser Artikel basiert auf dem Database-Beitrag »Central Banks: Functions, Decision-making and Accountability« im CESifo DICE Report 3/2015.

² Eine ausführlichere Version der Tabellen in diesem Artikel findet sich in DICE Database (2015).

sie Kredite an Banken vergeben, die keinen Zugang zu Kapitalmärkten haben. Viele Zentralbanken haben sogar die vollständige Verantwortung für diese Aufgabe. Die meisten Zentralbanken haben auch zumindest eine Mitverantwortung bei der Durchführung prudenzieller Politikmaßnahmen zur Förderung der Finanzmarktstabilität. Bezüglich der Verantwortung für die Bankenaufsicht gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. Während die brasilianische Zentralbank und die Reserve Bank of New Zealand die vollständige Verantwortung für die Bankenaufsicht haben, sind eine Reihe anderer Zentralbanken (wie beispielsweise die Norges Bank, die Schweizer Nationalbank und die Bank of Canada) nicht an dieser Aufgabe beteiligt. Die EZB hat im November 2014 eine Mitverantwortung für die Bankenaufsicht übernommen (Europäische Zentralbank 2015a); die Bank of England und die Federal Reserve sind beispielsweise auch teilweise an dieser Aufgabe beteiligt.

Entscheidungs- und Führungsstrukturen

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die geldpolitischen Entscheidungsorgane von Zentralbanken. Die Größe der Organe unterscheidet sich stark zwischen den Ländern. In Kanada und Neuseeland ist der Zentralbankpräsident für geldpolitische Entscheidungen verantwortlich. In anderen Zentralbanken werden die Entscheidungen von einem Gremium getroffen, das aus einer unterschiedlichen Zahl an Mitgliedern besteht. Gewöhnlich besteht das Gremium (das in manchen Ländern auch als Rat oder Direktorium bezeichnet wird) aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und weiteren Mitgliedern. Die Anzahl weiterer Mitglieder unterscheidet sich zwischen den Zentralbanken; so hat beispielsweise das Direktorium der Schweizer Nationalbank ein weiteres Mitglied, während das der Reserve Bank of Australia sechs externe Mitglieder hat. Der Offenmarktaus-

Tab. 1
Funktionen von Zentralbanken

	Geldpolitik	Lender of last resort	Prudentielle Politik	Bankenaufsicht
Euroraum	2	2	1	1
Schweden	2	1	1	0
Großbritannien	2	1	1	1
Norwegen	2	2	1	0
Schweiz	2	2	0	0
Australien	2	2	0	0
Brasilien	2	2	2	2
Kanada	2	2	1	0
Japan	2	2	1	1
Korea	2	2	1	0
Mexiko	2	2	1	1
Neuseeland	2	2	2	2
USA	2	2	1	1

0 = keine oder geringfügige Beteiligung. – 1 = Mitverantwortung. – 2 = vollständige Verantwortung.

Quelle: DICE Database (2015).

Tab. 2
Geldpolitische Entscheidungsstrukturen

	Entscheidungs-kompetenz	Zusammensetzung des Entscheidungsorgans		Länge der Amtszeit
		Anzahl	Mitglieder	
Euroraum	EZB-Rat	25	Präsident, Vizepräsident, vier weitere Mitglieder des Direktoriums, 19 Präsidenten der nationalen Zentralbanken	Direktorium = acht Jahre; Präsidenten der nationalen Zentralbanken = mindestens fünf Jahre
Schweden	Direktorium	6	Präsident (als Vorsitzender), fünf Stellvertreter (in Vollzeit, aber nicht geschäftsführend)	Fünf Jahre (gleitender Plan)
Großbritannien	Geldpolitischer Ausschuss	9	Präsident (als Vorsitzender), zwei Stellvertreter, geschäftsführender Direktor für geldpolitische Analysen (Chefökonom), geschäftsführender Direktor für Märkte, vier nicht geschäftsführende externe Mitglieder	Präsident/Stellvertreter = fünf Jahre; Chefökonom, geschäftsführender Direktor und externe Mitglieder = drei Jahre
Norwegen	Direktorium	7	Präsident (als Vorsitzender), Stellvertreter, fünf externe Mitglieder	Präsident/Stellvertreter = sechs Jahre; externe Mitglieder = vier Jahre
Schweiz	Direktorium	3	Präsident, Vizepräsident, ein weiteres Mitglied	Sechs Jahre
Australien	Direktorium	9	Präsident (als Vorsitzender), Stellvertreter, Finanzminister, sechs externe Mitglieder	Präsident/Stellvertreter: bis zu sieben Jahre; externe Mitglieder: bis zu fünf Jahre
Brasilien	Geldpolitischer Ausschuss	8	Direktorium (Präsident und Stellvertreter)	Keine feste Amtsperiode
Kanada	Präsident	1	Präsident	Sieben Jahre
Japan	Direktorium	9	Präsident, zwei Stellvertreter, sechs externe Mitglieder in Vollzeit	Fünf Jahre (gestaffelte Amtszeit)
Korea	Geldpolitischer Ausschuss	7	Präsident (als Vorsitzender), Stellvertreter, fünf externe Mitglieder	Präsident = vier Jahre; Stellvertreter = drei Jahre; externe Mitglieder = vier Jahre
Mexiko	Direktorium	5	Präsident, vier Stellvertreter	Präsident = sechs Jahre; andere Mitglieder = acht Jahre
Neuseeland	Präsident	1	Präsident	Fünf Jahre
USA	Offenmarktausschuss (Federal Open Market Committee)	12	Sieben Mitglieder des Direktoriums, Präsident der Federal Reserve Bank von New York, vier der elf verbleibenden Federal Reserve Bank Präsidenten auf Rotationsbasis	Direktoriumsmitglieder = 14 Jahre oder (falls sie ausscheidende Mitglieder ersetzen) die noch ausstehende Amtszeit plus 14 Jahre; Präsident der Federal Reserve Bank von New York = fortlaufende Basis; Federal Reserve Bank Präsidenten = ein Jahr auf Rotationsbasis als stimmberechtigtes Mitglied

Quelle: DICE Database (2015).

schuss in den USA (Federal Open Market Committee) besteht aus zwölf Mitgliedern, darunter sind vier der elf Präsidenten der Federal Reserve Bank Präsidenten auf Rotationsbasis. Die Zentralbank mit dem größten Entscheidungsorgan ist die EZB. Der EZB-Rat hat 25 Mitglieder, darunter die 19 Präsidenten der nationalen Zentralbanken des Euro-raums. Die Länge der Amtszeit ist von Land zu Land ver-

schieden. Sie liegt zwischen drei Jahren (in Großbritannien und in Korea) und 14 Jahren (in den USA). Nicht in jedem Land können alle Mitglieder wiederernannt werden, und in manchen Ländern ist dies nur einmal möglich. Normalerweise werden Mitglieder des Entscheidungsorgans von Regierungsmitgliedern ernannt (für ausführlichere Informatio-

nen zur Ernennung der Mitglieder vgl. DICE Database 2015).

Für die Aufgaben, die nicht in Zusammenhang mit geldpolitischen Entscheidungen stehen, ist ein Leitungsorgan zuständig. In manchen Zentralbanken (zum Beispiel bei der EZB und der Bank of Japan) ist dieses Leitungsorgan dasselbe Gremium wie das geldpolitische Entscheidungsorgan. Andere Zentralbanken haben unterschiedliche Gremien für geldpolitische Entscheidungen und andere Aufgaben. Die Funktion des Leitungsorgans unterscheidet sich ebenfalls zwischen den Zentralbanken. Die Reserve Bank of New Zealand, bei der nur der Präsident für die Geldpolitik verantwortlich ist, hat beispielsweise ein Leitungsorgan,

das zusätzlich zum Präsidenten aus fünf bis sieben nicht geschäftsführenden Mitgliedern besteht. Dieses Leitungsorgan hat eine Aufsichtsfunktion hinsichtlich der Geldpolitik. In Ländern wie Norwegen und Kanada haben die Leitungsorgane keine Aufsichtsfunktion hinsichtlich der Geldpolitik, sondern sind nur für den Betrieb und die Verwaltung der Zentralbank verantwortlich (vgl. DICE Database 2015; Aldridge und Wood 2014).

Rechenschaftspflichten und Transparenz

Alle Zentralbanken müssen gegenüber dem Gesetzgeber Rechenschaft über ihre geldpolitischen Entscheidungen

Tab. 3
Veröffentlichung von »Protokollen« geldpolitischer Sitzungen (im eng definierten Sinn)

	Veröffentlichung	Verzögerung	Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens	Umfang
Euroraum	Ja	Vier Wochen	Nein	Überblick über die Entwicklung an den Finanzmärkten sowie die wirtschaftliche und monetäre Entwicklung und Zusammenfassung der Diskussionen über wirtschaftliche und monetäre Analysen und über die geldpolitische Ausrichtung. Kurzer Überblick über die Sitzung gefolgt von einer sehr detaillierten Beschreibung der Sitzung inklusive Kommentare, Positionen, Fragen und Antworten an Direktoriumsmitglieder. Zusammenfassung der Sitzung mit einer Beschreibung der Besprechungspunkte. Darstellung der Entscheidungen und Argumentationen einschließlich der Bereiche, in denen es Meinungsverschiedenheiten gab (ohne Rückschluss auf Personen).
Schweden	Ja	Zwei Wochen	Ja (abweichende Positionen werden im Teil des Protokolls, der die Entscheidungen dokumentiert, veröffentlicht)	
Großbritannien	Ja	Zwei Wochen	Ja	
Norwegen	Nein			Protokolle werden erst nach zwölf Jahren veröffentlicht. Protokolle können nach 30 Jahren aus dem Archiv angefordert werden.
Schweiz	Nein			
Australien	Ja	Zwei Wochen	Nein	Kurze Zusammenfassung der Sitzung, der Diskussionen und der geldpolitischen Abwägungen. Umfangreicher wirtschaftlicher Überblick und Zusammenfassung der Sitzung.
Brasilien	Ja	Bis zu sechs Werktagen	Ja	
Kanada	Nein			
Japan	Ja	Vier Wochen	Ja	Umfangreiche Zusammenfassung der Besprechung der wirtschaftlichen Entwicklung und des wirtschaftlichen Ausblicks sowie der Diskussion zwischen den Mitgliedern. Die Teilnehmer der Sitzung werden aufgeführt.
Korea	Ja	Zwei Wochen	Nein	
Mexiko	Ja	Zwei Wochen	Nein	Zusammenfassung der Sitzung und der Diskussionen. Darstellung der Entscheidungen und Argumentationen. Die Teilnehmer der Sitzung werden aufgeführt. Umfangreiche Zusammenfassung der Sitzung. Ausführliche Darstellung der Abwägungen und Zusammenfassung der Entscheidungen und Einstimmigkeit.
Neuseeland	Nein			
USA	Ja	Drei Wochen	Ja	Ausführliche Zusammenfassung der Sitzung. Vollständige Mitschriften stehen nach fünf Jahren zur Verfügung.

Quelle: DICE Database (2015).

ablegen. Normalerweise stellen die Entscheidungsträger in Zentralbanken einem parlamentarischen Ausschuss einen Bericht über ihre geldpolitischen Entscheidungen vor. Die Häufigkeit der Berichterstattung ist von Zentralbank zu Zentralbank unterschiedlich. Dies geschieht mindestens einmal pro Jahr (beispielsweise in Norwegen), die meisten Zentralbanken müssen allerdings zwei oder vier Mal pro Jahr Rechenschaft ablegen. Manche Zentralbanken (wie beispielsweise die Bank of England) legen sechs Mal pro Jahr einen Bericht vor (vgl. DICE Database (2015)).

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Veröffentlichung von Protokollen geldpolitischer Sitzungen. Mehr als die Hälfte der Zentralbanken veröffentlicht Protokolle; das Ziel dieser Maßnahme besteht darin, die Transparenz zu erhöhen und die Rechenschaftslegung zu verstärken. Im Allgemeinen hat sich die Praxis der Veröffentlichung von Protokollen im letzten Jahrzehnt immer weiter verbreitet. Die Bank of England, die Bank of Japan und die Federal Reserve in den USA veröffentlichen beispielsweise Protokolle, während die Schweizer Nationalbank und die Reserve Bank of New Zealand keine Protokolle veröffentlichen. Die EZB begann im Januar 2015 mit dieser Praxis (Europäische Zentralbank 2014). Sie veröffentlicht Zusammenfassungen ihrer geldpolitischen Erörterungen, die sowohl einen Überblick über die Entwicklung an den Finanzmärkten sowie die wirtschaftliche und monetäre Entwicklung als auch eine Zusammenfassung der Diskussionen über wirtschaftliche und monetäre Analysen und über die geldpolitische Ausrichtung enthalten. Die zeitliche Verzögerung zwischen der geldpolitischen Sitzung und der Veröffentlichung des Protokolls ist in letzter Zeit generell ebenfalls kürzer geworden. Mit Ausnahme der Central Bank of Brazil (bis zu sechs Werktagen) liegt die kürzeste Verzögerung bei zwei Wochen. Bei der EZB und der Bank of Japan ist die Verzögerung mit vier Wochen am längsten. Einige Zentralbanken (wie die Riksbank in Schweden, die Bank of Japan und die Federal Reserve in den USA) veröffentlichen das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des geldpolitischen Entscheidungsorgans, während andere Zentralbanken (zum Beispiel die EZB und die Bank of Korea) keine Informationen dazu veröffentlichen. Die Protokolle unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihres Umfangs. So veröffentlichen beispielsweise die Bank of Japan und die Federal Reserve ausführlichere Informationen als die EZB. In Schweden beinhalten die Protokolle sogar Kommentare, Positionen und Fragen an Direktoriumsmitglieder.

Fazit

Es zeigten sich große Unterschiede in Bezug auf die Funktionen, Entscheidungsstrukturen und Rechenschaftspflichten von Zentralbanken. Allerdings bleibt nichts davon im Zeitverlauf unverändert. So gab es beispielsweise bei der

EZB kürzlich sowohl Änderungen hinsichtlich ihrer Funktionen als auch hinsichtlich ihrer Transparenz.

Literatur

Aldridge, T. und A. Wood (2014), »Monetary policy decision-making and accountability structures: Some cross-country comparisons«, *Reserve Bank of New Zealand: Bulletin*, 77(1), 15–30.

Bank of England (2015), »Monetary Policy Framework«, verfügbar unter: <http://www.bankofengland.co.uk/monetarypolicy/Pages/framework/framework.aspx>, aufgerufen am 5. Oktober 2015.

Bank of Japan (2015), »Outline of Monetary Policy: Price Stability and the »Price Stability Target« of 2 Percent«, verfügbar unter: <https://www.boj.or.jp/en/mopo/outline/index.htm/>, aufgerufen am 5. Oktober 2015.

DICE Database (2015), »Monetary policy decision-making and accountability structures, 2014/2015«, verfügbar unter: www.ifo.de/w/3Kb8XX5YV.

Europäische Zentralbank (2014), »EZB veröffentlicht ab Januar Zusammenfassungen ihrer geldpolitischen Erörterungen«, Pressemitteilung, 18. Dezember, verfügbar unter: <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr141218.de.html>, aufgerufen am 5. Oktober 2015.

Europäische Zentralbank (2015a), »Bankenaufsicht«, verfügbar unter: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.de.html>, aufgerufen am 5. Oktober 2015.

Europäische Zentralbank (2015b), »Ziele der Europäischen Zentralbank«, verfügbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.de.html>, aufgerufen am 5. Oktober 2015.

Federal Reserve (2015), »Federal Reserve Act: Section 2A. Monetary policy objectives«, verfügbar unter: <http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/section2a.htm>, aufgerufen am 5. Oktober 2015.

Der Verein für Socialpolitik (VfS) – die Vereinigung der deutschsprachigen Ökonomen – hat auf seiner Jahrestagung im September dieses Jahres *Leitlinien zu Standards von Evaluationen wirtschaftspolitischer Maßnahmen* verabschiedet. Diese Leitlinien formulieren einen einheitlichen Bewertungsmaßstab für die Güte von Programmevaluationen, also von empirischen Studien, die die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe durch den Staat analysieren. Zwei Kernforderungen an staatliche Eingriffe lassen sich nur durch Ex-post-Evaluationen beurteilen: Effektivität (Erreicht die Maßnahme ihr Ziel?) und Effizienz (Wird das Ziel zu möglichst niedrigen Kosten erreicht?). Obwohl kausale Wirkungsanalysen für die Beurteilung staatlicher Eingriffe hinsichtlich dieser zwei Kernanforderungen unumgänglich sind, finden sie insbesondere in der deutschen Innovationspolitik kaum Anwendung. Dass moderne Evaluationsmethoden dennoch auch in diesem Bereich der Wirtschaftspolitik Rückschlüsse darüber erlauben, ob politische Programme für beobachtete Wirkungen tatsächlich ursächlich sind, zeigt die internationale Evidenz.¹ Die Leitlinien des Vereins für Socialpolitik stellen somit einen unerlässlichen Schritt dar, um die Evaluationspraxis der deutschen Politikberatung internationalen Standards anzupassen.

Bereits 2013 bezog der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BWMi) in einem Gutachten hierzu deutlich Stellung (BWMi 2013): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind aufgrund der Bundeshaushaltsordnung nicht nur eine gesetzliche Notwendigkeit (BHO §7 Abs. 2), sondern auch für evidenzbasierte wirtschaftspolitische Entscheidungen unerlässlich. Dennoch seien für nahezu 85% der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen bislang keine Evaluationen durchgeführt worden (vgl. Bundesrechnungshof 2013). Zudem bemängelt der Wissenschaftliche Beirat die Qualität der erstellten Gutachten, da diese »häufig nicht [die] Mindestanforderungen an eine überzeugende Evaluierung wie etwa den Vergleich von geförderten und nicht geförderten Objekten anhand objektiverer Kennzahlen« (BWMi 2013, S. 5) erfüllten. Auf Grundlage solcher Studien lassen sich die ursächlichen Wirkungen der evaluierten Politikmaßnahmen nicht nachweisen. Damit fehlt ihnen auch fast jegliche Aussagekraft für zukünftige wirtschaftspolitische Entscheidungen. Besonderes Augenmerk legt der Beirat auf die unzureichende Qualität von Evaluationsstudien im Bereich der Innovationspolitik. Das Fördervolumen in diesem Politikbereich ist beträchtlich: Allein im Jahr 2013 hat das BWMi über 5 Mrd. Euro zum Zweck der Wirtschaftsförderung bereitgestellt, wobei rund 10% auf das technologieoffene Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) entfielen. Gemäß dem Regierungsentwurf für 2014 hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) so-

gar einen Etat in Höhe von 5,8 Mrd. Euro für direkte Projektförderungen und Ressortforschung veranschlagt, wovon etwa 57% für Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) eingeplant sind (vgl. BMBF 2014).

Im Folgenden werden zuerst die Grundzüge der neuen Leitlinien des VfS kurz dargestellt und mit der Maryland Scientific Methods Scale (SMS), einem anerkannten internationalen Maßstab, verglichen. Diese Maßstäbe werden dann auf ein praktisches Beispiel der Evaluierung eines deutschen innovationspolitischen Programms angewendet. Abschließend wird anhand von Beispielen aus anderen Politikfeldern in Deutschland sowie aus dem Ausland dargelegt, dass gute Evaluationen durchaus umsetzbar sind und entscheidend zu einer besseren Politik beitragen können.

Leitlinien des VfS: Mindestanforderungen an die Evaluationspraxis

Die Leitlinien des VfS spiegeln den aktuellen wissenschaftlichen Konsens zur Evaluationsmethodik wider und dienen dementsprechend als »Grundlage für die Interpretation, Bewertung und Diskussion der Qualität von Evaluationsstudien« (VfS 2015). Über die Grundvoraussetzungen für Evaluationsstudien hinaus (insbesondere Transparenz, Unabhängigkeit und Unbefangenheit, Nachvollziehbarkeit und Replizierbarkeit, offener Umgang mit Limitationen und Objektivität) werden konkrete Anforderungen an die Wahl der verwendeten Methoden und Daten gestellt.

Die grundlegende Logik von Evaluationen entspricht derjenigen wissenschaftlicher Experimente: Damit die kausale Wirkung einer Maßnahme dargelegt werden kann, müsste eine Untersuchungseinheit (im wirtschaftlichen Kontext z.B. ein Unternehmen, eine Person oder ein Haushalt) jeweils in zwei Zuständen beobachtbar sein: In einem Zustand wirkt die zu evaluierende Maßnahme, im anderen Zustand wurde sie unterlassen (das sogenannte Kontrafaktum). Wäre dies möglich, könnten Unterschiede in den Zielgrößen, anhand derer der Erfolg des Eingriffs beurteilt werden soll, eindeutig auf die Politikmaßnahme zurückgeführt werden. Da eine solche simultane Beobachtung einer Untersuchungseinheit naturgemäß unmöglich ist, erfordern kausale Evaluationsmethoden den Vergleich einer Gruppe von Untersuchungseinheiten, die von der Politikintervention betroffen sind (Interventionsgruppe), mit einer weiteren Gruppe von Untersuchungseinheiten, die nicht betroffen sind (Kontrollgruppe). Die Einheiten in beiden Gruppen sollten bis auf die Inzidenz des Eingriffs in allen weiteren relevanten Eigenschaften ursprünglich – so weit möglich – identisch sein. Nicht gegeben ist dies insbesondere dann, wenn die Aufnahme in die Interventionsgruppe nicht zufällig geschieht. Können beispielsweise nur die forschungstärksten Unternehmen an einer Fördermaßnahme teilnehmen, dann wird

¹ Einen Überblick über evaluierte innovationspolitische Maßnahmen in OECD-Staaten geben die Berichte des von der britischen Regierung eingesetzten »What Works Center for Local Economic Growth« (<http://www.whatworksgrowth.org/policies/innovation/>).

Tab. 1
Evaluationsmethoden sowie ihre Beurteilung auf Basis der Maryland SMS

Stufe	Untersuchungsdesign	Methoden
5	Explizit zufällige Zuteilung von Objekten (z.B. Individuen oder Unternehmen) in Interventions- und Kontrollgruppe (Experimente)	Randomisierte Feldexperimente
4	Quasi-zufällige Zuteilung von Objekten in Interventions- und Kontrollgruppe (Beobachtungsdaten)	Instrumentvariablen, Regression-Discontinuity-Design (RDD)
3	Vergleich der Entwicklung der Zielgrößen in der Interventionsgruppe mit der entsprechenden Entwicklung in einer geeigneten Kontrollgruppe	Differenz-in-Differenzen (DiD), Komplexere Matching-Ansätze
2	Einfacher Vergleich teilnehmender und ausgeschlossener Objekte unter Berücksichtigung beobachtbarer Eigenschaften der Objekte	Querschnittsdaten oder Vorher-Nachher-Vergleich mit Kontrollvariablen, einfache Matching Ansätze
1	Einfacher Vergleich teilnehmender und ausgeschlossener Objekte ohne Berücksichtigung beobachtbarer Eigenschaften der Objekte	Querschnittsdaten oder Vorher-Nachher-Vergleich ohne Kontrollvariablen

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

die Wirkung dieser Politik überschätzt, wenn der durchschnittliche Forschungsoutput dieser Unternehmen mit demjenigen von nicht geförderten (und weniger forschungsstarken) verglichen wird. Bei diesem Vorgehen würde der sogenannte Selektionseffekt vernachlässigt.

Den Empfehlungen des VfS liegt die fundamentale Logik des Kontrollgruppenansatzes zugrunde. Prinzipiell stellt die moderne Ökonometrie viele geeignete Methoden bereit, um einen solchen Kontrollgruppenansatz in der Evaluationspraxis durchzuführen. Allerdings ist die Auswahl der am besten geeigneten Methode entscheidend vom konkreten Untersuchungsgegenstand und der Qualität der zur Verfügung stehenden Daten abhängig. Insbesondere die Schnittstelle von Politik und Wissenschaft erweist sich in Deutschland häufig als problematisch. Aus diesem Grund fügt der VfS seinen generellen Leitlinien für Ex-post-Wirkungsanalysen auch *Empfehlungen an Entscheidungsträger und -trägerinnen in Politik und Verwaltung* an. In diesen stellt der VfS fest, dass für jede zu evaluierende Maßnahme bereits ex ante festgelegt werden muss, anhand welcher (politisch definierten) Zielgrößen und Erfolgskriterien sie ex post zu evaluieren ist. Ebenso sollte die Evaluation auch bereits im Planungs- bzw. Gesetzgebungsverfahren der Maßnahme mit berücksichtigt werden: Nur so kann von Anfang an sichergestellt werden, dass die notwendigen Daten für die Interventions- sowie Kontrollgruppe(n) auch tatsächlich erhoben werden und schlussendlich eine kosteneffiziente Evaluation möglich ist. Mit diesen Empfehlungen verdeutlicht der VfS, dass die Verantwortung für gute Evaluationsstudien, die belastbare Evidenz für die Politikberatung bereitstellen können, gleichermaßen bei Politik und Wissenschaft zu suchen ist.

Ein praktisches Beispiel für die mögliche Umsetzung bietet die Maryland SMS, die die Belastbarkeit infrage kommender Evaluationsmethoden anhand einer Fünfpunkteskala bewertet. Der »Goldstandard« und auf der Skala allein mit fünf Punkten bewertet sind randomisierte Feldexperimente. Vergleichbar zu klinischen Tests werden potenzielle Untersuchungseinheiten hierbei zufällig der Interventions- und der Kontrollgruppe zugewiesen. Tabelle 1 gibt die gängigsten Evaluationsmethoden sowie ihre Beurteilung auf der Maryland SMS wieder.²

Dass diese Skala nicht nur von theoretischem oder akademischem Interesse ist, zeigt ein Blick nach Großbritannien: Im Rahmen des *What Works Network* findet sie dort bereits explizit Anwendung. Das Ziel des Netzwerks ist es, die öffentliche Leistungsbereitstellung effektiver und effizienter

zu gestalten, indem belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse besser verbreitet und gezielt für die politische Entscheidungsfindung nutzbar gemacht werden. Als belastbar gilt die Methodik einer Evaluationsstudie erst dann, wenn sie mindestens drei Punkte auf der Skala erreicht. Der Rückgriff auf die Maryland SMS ermöglicht den beteiligten *What Works Centres* hierbei, ihren Bewertungsprozess für die Evaluation verschiedener politischer Maßnahmen transparent zu gestalten und konkrete Erkenntnisse mit praktischer Relevanz für die Wirtschaftspolitik zu gewinnen.

Evaluationsstudien in der deutschen Innovationspolitik: Das Beispiel ZIM

Als nächstes sollen diese Bewertungsmaßstäbe auf ein konkretes Evaluationsbeispiel aus der deutschen Innovationspolitik angewendet werden: das ZIM. Wie oben aufgezeigt, handelt es sich hierbei um ein innovationspolitisches Programm mit erheblicher Budgetrelevanz: Bis heute hat das BMWi im Rahmen des Programms ZIM-Projekte mit einem gesamten Fördervolumen von 4,4 Mrd. Euro bewilligt (vgl. BMWi 2015a).

Als eines der Aushängeschilder der deutschen Innovationspolitik verdient das ZIM besondere Aufmerksamkeit. Das technologie- und branchenoffene Programm wurde im Jahr 2008 vom BMWi mit der Zielstellung ins Leben gerufen, »die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, einschließlich des Handwerks und der unterneh-

² Eine praktische Anleitung zur Bewertung der Methodik und ihrer Implementierung bietet der Scoring Guide des »What Works Centre for Local Economic Growth« (<http://www.whatworksgrowth.org/public/files/Scoring-Guide.pdf>).

merisch tätigen freien Berufe, nachhaltig [zu] unterstütz[en] und damit einen Beitrag zu deren Wachstum verbunden mit der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen [zu leisten]« (BMW 2015b, S. 1). Im April dieses Jahres wurden eine großzügigere Mittelausstattung sowie eine neue Richtlinie verabschiedet, die als wesentliche Neuerungen eine Erweiterung der Zielgruppe des Programms, eine Erhöhung der förderfähigen Kosten und die verstärkte Förderung von Auslandsoperationen beinhalteten. Diese Richtlinie stellt nur die bislang letzte Maßnahme in einer Reihe kontinuierlicher Programmweiterungen dar, die das ZIM seit 2008 erlebt hat. Die Bedeutung des ZIM kann auch anhand der Einschätzung des Bundeswirtschaftsministers ermessens werden, der dem ZIM eine zentrale Rolle bei der Erschließung neuer Trends im Rahmen von »Industrie 4.0« beimisst (BMW 2015c).

Inwiefern das Programm seinen politisch definierten Zielsetzungen gerecht wird (d.h. effektiv ist) und ob es diese auch auf dem bestmöglichen Weg erreicht (d.h. effizient ist), ließe sich mit qualitativ hochwertigen Evaluationsstudien feststellen. Die letzte vom BMW in Auftrag gegebene Evaluation kann keine empirisch belastbaren Aussagen hinsichtlich dieser beiden Kernforderungen liefern. Zwischen 2010 und 2012 abgeschlossene ZIM-Projekte wurden durch das RKW Kompetenzzentrum evaluiert (RKW 2014). Grundlage der Evaluation war eine durch das RKW durchgeführte Befragung aller geförderter Unternehmen, die in den jeweiligen Jahren zumindest ein Projekt beendet hatten. Es fehlt somit der Vergleichsgegenstand, da keine Informationen über Unternehmen vorliegen, die keine Förderung erhielten. Somit lassen sich keine kausalen Effekte anhand objektiver Daten ermitteln; dementsprechend würde diese Studie auf der Maryland SMS in die niedrigste Kategorie (ein Punkt) eingeordnet. Die Methodik lässt Ergebnisse wie das folgende als höchst fraglich erscheinen: »Die Mehrheit der FuE-Projekte wäre ohne ZIM-Förderung nicht durchgeführt worden« (ebd., S. 34). Solche Aussagen befragter Unternehmen sind mit Vorsicht zu behandeln, da beispielsweise strategische Überlegungen von Unternehmen, die an der Fortsetzung des Programms interessiert sind, das Antwortverhalten beeinflussen können.

Im Folgenden wird abschließend gezeigt, dass in anderen Politikfeldern und im Ausland ähnlich komplexe Sachverhalte mit wesentlich aussagekräftigeren Methoden evaluiert worden sind.

Ein Blick auf die Evaluationspraxis in der Innovationspolitik anderer Länder

In Deutschland hat die kausalanalytische Evaluation im vergangenen Jahrzehnt vor allem Einzug in die Arbeitsmarktpolitik gehalten. Insbesondere die institutionalisierte Samm-

lung, Aufbereitung und öffentliche Bereitstellung von Forschungsdaten durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat eine effizienzorientierte Neugestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente ermöglicht (z.B. der ersatzlose Wegfall von negativ evaluierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vgl. BMW 2013). Der internationale Vergleich zeigt jedoch, dass die Anwendung solcher Untersuchungs- und Bewertungsmethoden nicht auf den Arbeitsmarkt beschränkt bleiben muss.

Eine weltweit bekannte innovationspolitische Maßnahme ist das amerikanische Small Business Innovation Research (SBIR)-Programm. Durch das SBIR-Programm wurden Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit bislang über 27 Mrd. Dollar gefördert. Wallsten (2000) nutzt einen Instrumentenvariablenansatz, um zu zeigen, dass frühere Evaluationsstudien den positiven Beschäftigungseffekt gegenüber dem wahren (kausalen) Effekt stark überbewerteten. Diese hatten insbesondere Mitnahmeeffekte nicht ausreichend berücksichtigt (d.h. Unternehmen benutzen öffentliche Förderung für Forschung, die sie auch privat finanziert und durchgeführt hätten). Stattdessen stellt die Studie fest, dass jeder öffentlich aufgewendete Dollar private F&E-Ausgaben um denselben Betrag schmälert. Seine Studie wäre auf der Maryland SMS mit vier Punkten zu bewerten und bietet demnach verlässliche, kausale Informationen über die Wirksamkeit dieser politischen Fördermaßnahme unter der Verwendung von objektiven Beobachtungsdaten.

Ebenfalls in den USA angesiedelt sind die Small Business Development Centers (SBDC), die Beratungsdienstleistungen im Bereich der Unternehmensgründung anbieten. Mit Hilfe einer randomisierten Feldevaluierung im Rahmen des »Growing America through Entrepreneurship« (GATE) konnte gezeigt werden, dass die SBDC kurzfristig zwar die Unternehmensgründung erleichtern, die gegründeten Unternehmen aber nicht längerfristig am Markt bestehen (vgl. Fairlie et al. 2015). Die Randomisierung im Untersuchungsdesign (fünf Punkte auf der Maryland SMS) erlaubte hierbei, besonders erfolgreiche Aspekte der Fördermaßnahme zu identifizieren und den politischen Entscheidungsträgern evidenzbasierte Wirtschaftspolitik zu ermöglichen. Zugleich legt dies eindrucksvoll dar, dass auch wirtschaftspolitische Maßnahmen nach höchsten Bewertungsmaßstäben evaluiert werden können.

Ein letztes Beispiel aus den Niederlanden soll noch aufzeigen, dass die Anwendung empirischer Methoden der Kausalanalyse auch systematisch institutionalisiert werden kann. Im Jahr 2004 veranstaltete das niederländische Wirtschaftsministerium (Ministerie van Economische Zaken) erstmalig eine Lotterie über 100 »Innovationsgutscheine«, die zufällig auf die Bewerber aufgeteilt wurden (vgl. Cornet et al. 2006). Das in Den Haag ansässige Centraal Planbu-

reau konnte anschließend in einer Evaluationsstudie zeigen, dass es keine systematischen Unterschiede zwischen den Gewinnern der Innovationsgutscheine und den übrigen Bewerbern gab, wodurch zuverlässig kausale Aussagen hinsichtlich der Wirksamkeit des Programmes gemacht werden konnten.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013), *Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.

Schlussbemerkungen

Nur durch belastbare Studien, die kausale Effekte nachweisen, lassen sich die Effektivität und Effizienz von Politiken eindeutig belegen. Aufgrund dieser Erkenntnisse kann die Gestaltung und Durchsetzung von Politikmaßnahmen in Zukunft verbessert werden. Diese Beispiele zeigen, dass moderne Methodik in anderen Ländern – anders als in Deutschland – auch in der Innovationspolitik erfolgreiche Anwendung findet. Es ist im allgemeinen Interesse, dass sich diese Entwicklung auch in Deutschland fortsetzt, um besser zu verstehen, welche Maßnahmen tatsächlich wirken. In diesem Sinne sollte die Innovationspolitik in Deutschland ihrem Namen buchstäblich gerecht und zum Vorreiter in der deutschen Wirtschaftspolitik werden, so dass komplexe Problemstellungen mit Hilfe moderner Methoden analysiert und innovative Lösungen gefunden werden können.

Literatur

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014), *Bundesbericht Forschung und Innovation 2014*, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015a), *Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand*, Statistiken, Stand: 26. Oktober 2015.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015b), Bekanntmachung Neufassung der Richtlinie »Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)«, *Bundesanzeiger*, BAnz AT 05.05.2015 B1.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015c), *ZIM-News* Nr. 01-2015.

Cornet, M., B. Vroomen und M. van der Steeg (2006), »Do innovation vouchers help SMEs to cross the bridge towards science?«, CPB Discussion Paper 58, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

Fairlie, R.W., D. Karlan und J. Zinman (2015), »Behind the GATE Experiment: Evidence on Effects of and Rationales for Subsidized Entrepreneurship Training«, *American Economic Journal: Economic Policy* 7(2), 125–161.

RKW Kompetenzzentrum (2014), *Wirksamkeit der geförderten FuE-Projekte des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM), Fokus: 2012 abgeschlossene ZIM-SOLO und ZIM-KOOP-Projekte*.

Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2013), *Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung*, Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Band 18, Berlin

Verein für Socialpolitik, *Leitlinien und Empfehlungen des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen*, Fassung: 6. September 2015.

Wallsten, S.J. (2000), »The effects of government-industry R&D programs on private R&D: The case of the Small Business Innovation Research Program«, *RAND Journal of Economics* 31(1), 82–100.

Moritz Bohland, Jana Lippelt, Ana Maria Montoya Gomez, Thomas Ruppert und Marie-Theres von Schickfus

Im April 2014 wurde – im Vorfeld des 20. Klimagipfels in Lima – bekannt, dass die Konzentration der atmosphärischen CO₂-Gehalte erstmals die Marke von 400ppm (parts per million) überschritten hat (vgl. I4CE 2014). Trotz der bisherigen Anstrengungen unter dem Kyoto-Protokoll konnten die weltweiten CO₂-Emissionen nur geringfügig eingeschränkt werden. Obwohl sich ein globaler Trend abzeichnet, der auf eine Stabilisierung der weltweiten Ausstöße von Treibhausgasen hindeutet, steigen die Emissionen, vor allem aus fossilen Brennstoffen und industriellen Prozessen, besonders in den Schwellenländern weiter an (vgl. JRC und PBL 2014). Daher werden derzeit große Hoffnungen in die Verabschiedung eines neuen Klimaschutzabkommens gesetzt: In Paris findet ab Ende November die 21. Vertragsstaatenkonferenz statt.

Der Weg von Kopenhagen nach Lima

Der Weg zu einem neuen verbindlichen Klimaabkommen in Nachfolge des Kyoto-Protokolls war lang, steinig und stets Gegenstand zäher Verhandlungen, die zumeist hinter den Erwartungen zurückblieben. In den Verhandlungsrunden der Klimakonferenzen von Kopenhagen (2009) und Cancun (2010) hatte sich eine große Gruppe von Industrie- und Entwicklungsländern im Copenhagen-Accord und im Cancun-Agreement erstmalig über die Einhaltung des sogenannten 2°C-Ziels verständigt (vgl. BMU 2015). Dieser markiert den Punkt, bis zu dem die Beeinträchtigungen durch den Klimawandel ökologisch und ökonomisch gerade noch beherrschbar sind. Klimatische Konsequenzen können trotz Unterschreitung des Grenzwerts auftreten. Die Erreichung eines 2°C-Ziels ist dabei vor allem ein politischer Orientierungspunkt.

Das Hauptthema der darauffolgenden Konferenz Ende 2011 im südafrikanischen Durban war die Vereinbarung einer zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll für den Zeitraum von 2013–2020, die bei der Konferenz in Doha (2012) endgültig beschlossen wurde. Sie enthält neben konkreten Minderungszusagen der Industrieländer freiwillige Reduktionsverpflichtungen einiger Schwellenländer und Länder ohne bisherige Verpflichtungen (vgl. BAFU 2015). Ein weiterer Meilenstein der Verhandlungen von Durban war die Einrichtung der Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP), die eine Vorlage für ein neues, dem Kyoto-Protokoll folgendes Abkommen entwickeln sollte. Darin sollen vor allem die Form und Ausgestaltung eines Protokolls sowie mögliche zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen ausgearbeitet werden (vgl. BMU 2014). Bedeutend war ebenso die Einrichtung des Green Climate Fund, mit Hilfe dessen künftige Zahlungen für die Klimaschutzbemühungen der Entwicklungsländer von der Staatengemeinschaft finanziert werden sollen. Der offizielle Rücktritt Kanadas vom

Kyoto-Protokoll Ende 2011 stellte dagegen einen herben Rückschlag für die Verhandlungen und den gesamten Kyoto-Prozess dar.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der Vertragsstaatenkonferenz in Warschau im Jahr darauf zählt die Einigung auf einen konkreten Fahrplan für ein neues Klimaschutzabkommen. Erstmals wurde zudem der sogenannte Warschau-Mechanismus (Warsaw international mechanism for loss and damage associated with climate change impacts) beschlossen, der den ärmsten Ländern bei Verlusten und Schäden zusätzliche Hilfe zur Verfügung stellen soll, wenn bisherige Anpassungsmaßnahmen nicht mehr ausreichen (vgl. Climate Service Center 2013). Ebenso wurde beschlossen, dass sämtliche Länder bis Anfang 2015 nationale Reduktionsziele (Intended Nationally Determined Contributions, INDC) erarbeiten sollen. Im Laufe der Konferenz wurde diese Aufforderung jedoch in die Form einer freiwilligen Einladung herabgestuft und verlor wiederum ihren verbindlichen Charakter (vgl. Wuppertal Institut 2014). Im vergangenen Jahr wurde bei der Versammlung in Lima ein erster Entwurf für den Verhandlungstext des zukünftigen Klimavertrags vorbereitet. Die Konferenz wurde mit neuerlichen Minimalkompromissen wiederum als besonders schwerfälliges Treffen der Gemeinschaft beurteilt. So wurde unter anderem der Warschau-Mechanismus nicht an die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) angebunden, sondern wird lediglich eine weitere gesonderte Arbeitsgruppe darstellen, was für die ärmsten und stark vom Klimawandel betroffenen Länder eine besonders enttäuschende Entwicklung darstellt (vgl. Heinrich Böll Stiftung 2014). Zudem wurde die Form der einzureichenden nationalen Reduktionsziele vom UNFCCC nur unverbindlich vorgegeben. Damit sind die INDCs bezüglich der angestrebten Maßnahmen und dem Zeitrahmen der Reduktionen nur schwer vergleichbar. Dies könnte die Verhandlungen von Paris weiter erschweren (vgl. Wuppertal Institut 2014).

Gemeinsame Zielsetzungen und Herausforderungen

Vor dem Hintergrund der bisher sehr schleppend verlaufenden Verhandlungen ist die Agenda der 21. Konferenz der Mitgliedstaaten (COP21) des UNFCCC notwendigerweise ambitioniert. Nichts weniger als ein universelles und bindendes Klimaschutzabkommen in Nachfolge des Kyoto-Protokolls ab 2020 soll erreicht werden, das die globale Erwärmung auf höchstens 2°C über dem vorindustriellen Niveau begrenzen, sowie Maßnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels festlegen soll. Darüber hinaus sollen 100 Mrd. US-Dollar jährlich von Industriestaaten bereitgestellt werden, um die Kapazitäten von Entwicklungs- und Schwellenländern zur Umsetzung des Abkommens zu stärken (vgl. COP21 2015).

INDCs: Nationale Minderungsziele

Zur Realisierbarkeit eines Klimaabkommens können die INDCs einen nicht unerheblichen Teil beitragen. Klarheit über die individuellen Zielsetzungen soll die Verhandlungsführung der Delegierten erleichtern sowie die klimatischen Folgen eines INDC-Szenarios abschätzbar machen, in dem genau die Ziele umgesetzt werden, die sich die einreichenden Staaten gesetzt haben (vgl. WRI 2014). Transparenz und Folgenabschätzung können außerdem zur Herbeiführung einer ambitionierteren Vereinbarung beitragen. Über 160 Länder, die zusammen für 93% der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, übermittelten nationale Emissionsreduktionsziele (Stand: 18. November 2015). Nur wenige Länder aus dem Nahen Osten und Teilen Afrikas haben INDCs eingereicht. Etwa 82% aller einreichenden Staaten haben sich dabei Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen gesetzt. Der verbleibende Teil plant konkrete Maßnahmen oder Ziele, die an Effizienzgrade, an Anteile von erneuerbaren Energien an der Energieerzeugung oder an Waldbestände gebunden sind (vgl. WRI 2015a). Um die Wahrscheinlichkeit eines gemeinsamen Abkommens zu erhöhen, stellen 77% der Länder außerdem bedingte und meist ambitioniertere Ziele auf, die im Fall von gelungenen Verhandlungen oder finanzieller Unterstützung in Kraft treten. Dies ist vor allem bei Entwicklungs- und Schwellenländern zu beobachten (vgl. WRI 2015a). Gerade einmal 10% der Länder setzen sich langfristige Ziele, die über 2040 hinausgehen. Dagegen verfügen 95% der einreichenden Staaten über Reduktions- und Maßnahmenziele bis 2030. Doch auch hier gibt es Einschränkungen: 46% der einreichenden Länder decken mit ihren Vorgaben nur teilweise die Emissionssektoren ab, die vom Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaveränderungen (IPCC) vorgeschlagen werden (vgl. WRI 2015a). 36% der einreichenden Länder rechnen Änderungen in Landnutzung und Waldbestand (LULUCF) mit ein, über die durch Aufforstung oder Reduzierung der Abholzung Emissionen eingespart werden können. Die Erfassung von LULUCF ist jedoch mit großen Unsicherheiten behaftet. Zudem beziehen nur 28% der Staaten sechs bis sieben der im Kyoto-Protokoll reglementierten Gase in ihre Ziele mit ein. Hingegen sind es 62% der Länder, die nur einzelne Kyoto-Gase vermindern wollen. So konzentriert sich beispielsweise China allein auf seinen CO₂-Ausstoß. Wiederum 10% benennen keine zu vermindernenden Gase (vgl. WRI 2015a).

Verhandlungspositionen ausgewählter Länder

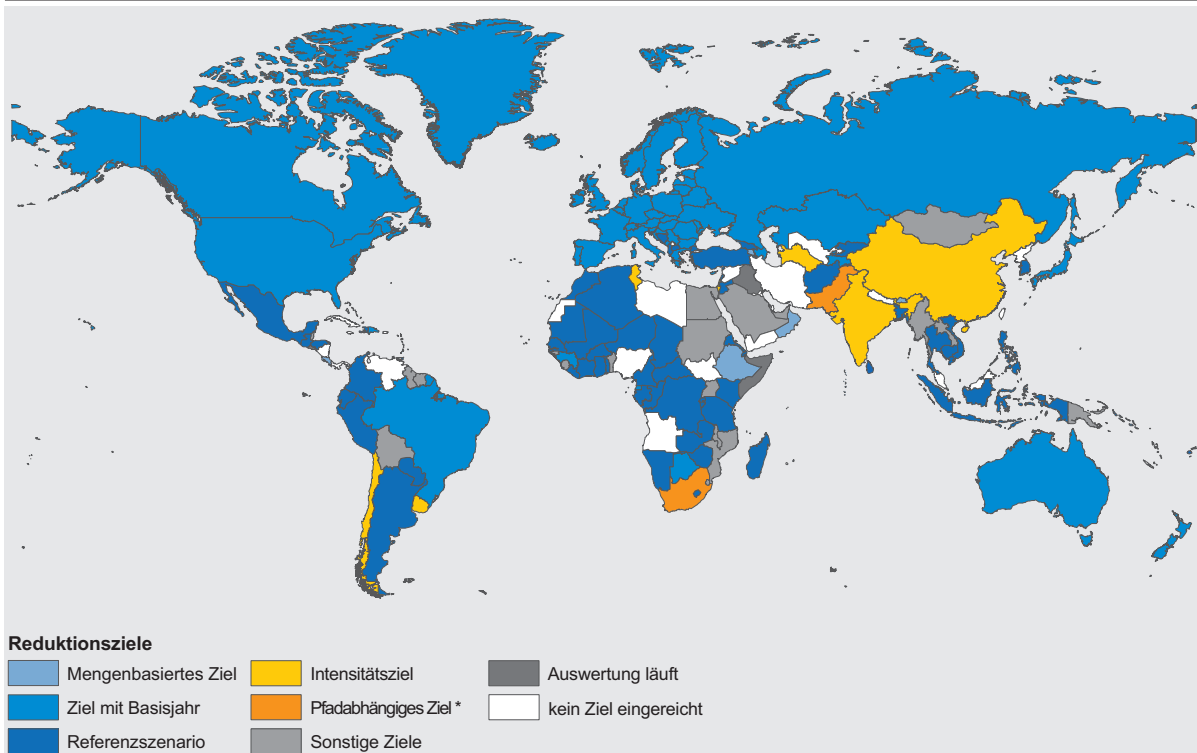
Auch mit Blick auf die Art der Zielsetzungen, die konkrete Emissionslevels festsetzen, besteht eine hohe Varianz. Abbildung 1a zeigt die verschiedenen Arten von Zielen. 49% der einreichenden Staaten setzen sich Baseline-Szenario-Ziele, d.h. eine Emissionsreduktion relativ zu einem prognostizierten Referenzfall, in dem keine Klimaschutzmaßnahmen im-

plementiert werden. Ein Großteil der nördlichen Hemisphäre nutzt Basisjahrziele, also die Verpflichtung zur Reduktion von Treibhausgasemissionen relativ zu einem bestimmten Basisjahr. Die Ambition solcher Ziele hängt von den Emissionslevels im jeweiligen Bezugsjahr ab. Demgegenüber stehen Ziele, die absolute Emissionswerte zu einem bestimmten Jahr anstreben. Einige wenige Länder, darunter Indien, verpflichten sich zur Emissionsreduktion unter einem Intensitätsziel, das Emissionen für gewöhnlich pro Einheit des Bruttoinlandsprodukts wiedergibt. China bedient sich einer Mischform aus Intensitätsziel und pfadabhängigem Ziel. Letzteres bildet eine Serie von Reduktionszielen über die Zeit (vgl. WRI 2015a). Innerhalb der Gruppe der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), die für mehr als ein Drittel der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich sind, hat China ein enormes Gewicht. Das Land ist der weltweit größte Verursacher von Klimagasen und wird laut seines INDC erst 2030 sein Emissionsmaximum erreicht haben. Zusätzlich verpflichtet sich China dazu, die CO₂-Intensität für den Vergleichszeitraum von 2005 bis 2030 um 60–65% zu reduzieren (vgl. WRI 2015a). Die Positionen und Entscheidungen aller BRICS-Staaten werden maßgeblich mitentscheiden, ob der Klimawandel auf ein erträgliches Ausmaß begrenzt werden kann.

Ebenso ausschlaggebend wird die Verhandlungsführung der USA sein, die ihren Ausstoß an Klimagasen bis 2025 im Vergleich zum Referenzjahr 2005 um 26 bis 28% reduzieren wollen (vgl. WRI 2015a). Besonders dieses Bekenntnis des zweitgrößten Erzeugers von Klimagasen zur Umsetzung von Klimazielen stimmt verhalten positiv, ist es doch ein Zeichen an die Entwicklungsländer, dass die Industrienationen die ihnen zukommende Verantwortung annehmen. Dieses Zeichen könnte die Bereitschaft anderer Staaten, ihrerseits Anstrengungen zu unternehmen, erhöhen. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit die USA auch nach dem Ende von Obamas Amtszeit und einem möglichen Machtwechsel zu ihren Reduktionszielen stehen. Obamas Klimapolitik ist in den USA alles andere als unumstritten. Aufgrund der republikanischen Mehrheit in Senat und Repräsentantenhaus muss der Präsident seine Klimapolitik mittels präsidientlicher Verordnung durchsetzen. Ohne die nötige gesetzliche Verankerung steht Obamas Klimapolitik jedoch auf tönernen Füßen und könnte schnell wieder revidiert werden (vgl. Die Zeit 2015).

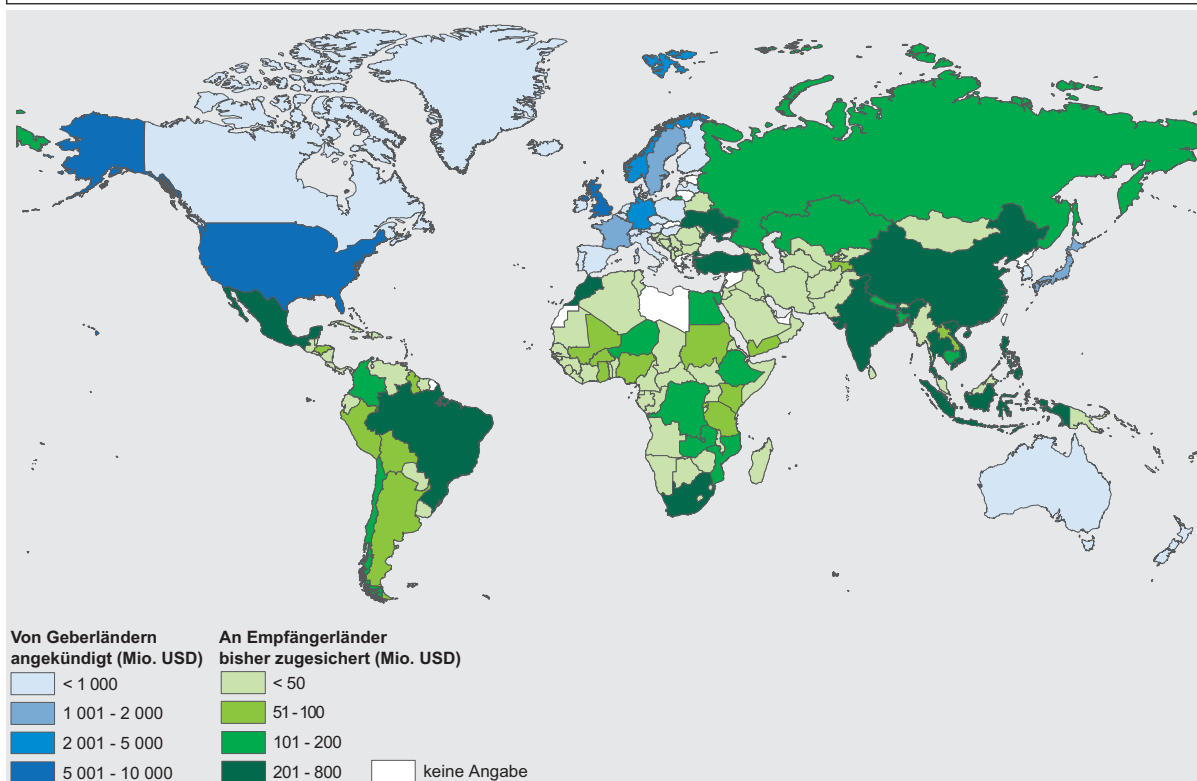
Die oben erwähnte Varianz in der Art der Ziele setzt sich in verstärktem Maße im Ehrgeiz der Reduktionsziele fort. Während die EU bis zum Jahr 2030 eine Reduktion um 40% der Treibhausgasemissionen relativ zum Basisjahr 1990 anstrebt, geben beispielsweise Argentinien, Singapur und Chile jeweils Ziele an, die Nettosteigerungen von 128%, 176% und 222% relativ zu den 1990-Emissionslevels entsprechen (vgl. Climate Action Tracker (CAT) 2015a). Die EU erhebt weiterhin für sich den Anspruch, eine Vorreiterrolle in Sachen Klimaschutz einzunehmen. Ihre Bedeutung in den Ver-

Abb. 1a
Eingereichte nationale Reduktionsziele



*) Pfadabhängiges Ziel gilt zusätzliche auch für China. – Stand: 18.11.2015.

Abb. 1b
Finanzierung durch Fonds



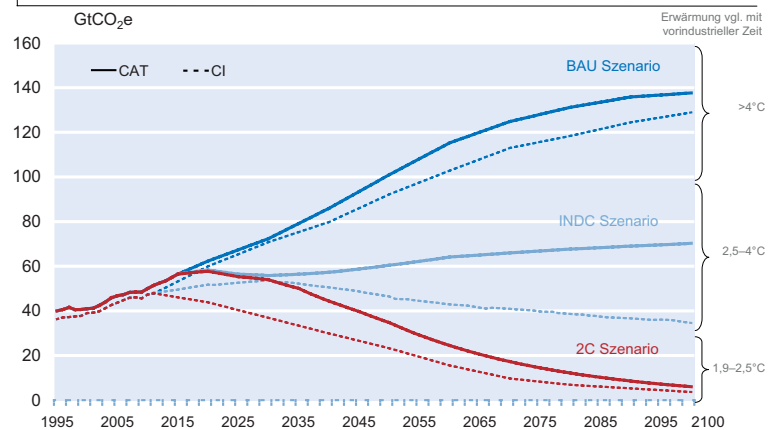
Quellen: World Resources Institute – CAIT Climate Data Explorer (2015); Climate Fund Update (CFU) (2015).

handlungen nimmt zwar ab – einerseits ist die EU ein Opfer ihres eigenen Emissionsminderungserfolgs, andererseits geht auch generell ihre relative ökonomische Bedeutung zurück – doch sie bleibt ein wichtiger Akteur mit einem klaren Commitment im INDC, den Ausstoß an Klimagasen bis 2030 um 40% des Wertes von 1990 zu reduzieren. Abgesehen von der Frage, ob dieser Minderungskompromiss im Hinblick auf das 2°C-Ziel ausreichend ist, gibt es auch bei den weiteren Verhandlungszielen durchaus Differenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten. So konnte zwar gegen den Widerstand Polens – einer der größten Kohleförderer in der EU – das Ziel durchgesetzt werden, in Fünfjahresabständen die Verpflichtungserklärungen zu prüfen und nachzubessern; jedoch kommt z.B. der Begriff der »Dekarbonisierung« in dem vom Ministerrat verabschiedeten Verhandlungsmandat nicht vor. Frankreich wiederum zeigt sich als Gastgeber des Gipfels sehr engagiert, sowohl intern durch Klimaschutzgesetzgebung als auch extern durch viele Reisen, in denen Staatschef François Hollande und die zuständigen Minister mit den relevanten Vertretern anderer Länder zusammenkamen, um sich im Vorfeld die Unterstützung bei bestimmten Zielen zu sichern (vgl. Welter 2015; Blume 2015; Knupp 2015).

Ist das 2°C-Ziel erreichbar?

Angenommen, in Paris wird ein Klimavertrag verabschiedet, der exakt die Ziele der aktuellen INDCs übernimmt: Was wären die klimatischen Konsequenzen? Abbildung 2 zeigt zwei Schätzungen von Emissionsszenarien, jeweils prognostiziert von Climate Action Tracker (CAT) (2015b) und Climate Interactive (CI) (2015).¹ Im 2°C-Szenario wird eine globale Klimapolitik umgesetzt, die zu einer *wahrscheinlichen* (> 66%) Erreichung des 2°C-Ziels führt. Während CAT eine frühe globale Reduktion der Treibhausgase annimmt, geht CI von einer Reduktion ab 2020 aus. Technisch und wirtschaftlich scheint das 2°C-Ziel momentan noch erreichbar (vgl. Climate Action Tracker 2015c). Das INDC-Szenario setzt in beiden Fällen voraus, dass Staaten exakt ihre INDC-Versprechen umsetzen und bis 2100 weiterführen. Während CAT eine 50%ige Wahrscheinlichkeit angibt, dass der globale Temperaturanstieg im Jahr 2100 2,7°C oder mehr betragen wird, kommt CI auf eine Wahrscheinlichkeit von 90%, dass die Temperatursteigerung zwischen 1,9 bis 4,3°C betragen wird. Das Joint Research Centre (2015) der EU-Kommission berechnet auf Basis von 148 INDCs einen ungefähren Temperaturanstieg von 3°C

Abb. 2
Globale Emissionsszenarien



Quelle: Climate Action Tracker (2015b); Climate Interactive (2015).

bis 2100, falls die einreichenden Staaten ihren INDC-Versprechungen bis 2100 nachkommen. Im Business-as-usual-Szenario (BAU) wird keinerlei Klimapolitik verfolgt. Die Studien stimmen in diesem Fall größtenteils mit der UNEP-Schätzung einer Temperaturerhöhung von ca. 4°C überein (vgl. UNEP 2014). Letztlich scheint eine Erreichung des 2°C-Ziels mit den aktuellen Zielen der INDCs höchst unwahrscheinlich. Die Weltbank (2015) warnt vor den dramatischen Folgen eines Scheiterns der Verhandlungen: Bis 2030 könnten als Folge von klimatischen Veränderungen 100 Millionen Menschen unter die Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar pro Tag fallen.

Nord-Süd-Transfers

In Anerkennung der unterschiedlichen Verantwortung für die Ursachen des Klimawandels und der unterschiedlichen Fähigkeiten der Länder, den Klimawandel zu begrenzen und seine Folgen zu bewältigen, haben die Vertragsparteien der UN-Klimarahmenkonvention von 1992 einen Finanzierungsmechanismus festgelegt, der die Entwicklungsländer bei der Umsetzung der Konvention finanziell unterstützen soll (vgl. UNFCCC 1992). Innerhalb der ersten zehn Jahre wurden der Least Developed Country Fund und der Special Climate Change Fund als Bestandteil des Finanzierungsmechanismus sowie der Adaptation Fund im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingerichtet (vgl. UNFCCC 2015). Außerhalb des Finanzierungsmechanismus der UN-Klimarahmenkonvention existieren weitere multilaterale und bilaterale Initiativen, wie die Globale Umweltfazilität (Global Environmental Facility, GEF) – die allerdings mit der UNFCCC eng zusammenarbeitet und deren Umsetzung fördert –, das UN-REDD-Programm, die Internationale Klimaschutzinitiative der Bundesregierung oder der Brasilianische Amazon-Fonds. Insgesamt gibt es über 19 verschiedene multilaterale und sechs weitere bilaterale Klima-Fonds, was die Komplexität der Klimafinanzarchitektur zum Ausdruck bringt (vgl. CFU 2015).

¹ Globale Emissionslevels sind geschätzt und mit einiger Unsicherheit verbunden. Beispielsweise wurden Chinas CO₂-Emissionen bis vor kurzem noch stark unterschätzt (vgl. *New York Times* 2015). Unterschiedliche Grundannahmen lassen die Prognosen teilweise stark divergieren.

Abbildung 1b zeigt die geographische Verteilung der Fondsgelder, sowohl nach Geldgebern als auch nach Geldempfängern. Brasilien ist mit 763 Mio. US-Dollar das Land, dem die meisten Ressourcen genehmigt wurden, was größtenteils auf den von der brasilianischen Regierung eingeführten Amazon-Fonds zurückzuführen ist. China, Indien, Mexiko, Marokko und Südafrika zählen ebenfalls zu den größten Empfängerländern. Dies liegt möglicherweise daran, dass die Emissionsminderungsfonds Länder mit mittleren Einkommen priorisiert haben, deren Emissionen bereits hoch sind und schnell steigen (vgl. ODI 2014). Trotz der hohen Anzahl an Initiativen blieben die Mittel sehr begrenzt, was dazu geführt hat, dass die Klimafinanzierung ein zentrales Thema bei den Klimaverhandlungen wurde (vgl. ODI 2014). Ein wichtiger Beschluss in dieser Hinsicht erfolgte auf dem Kopenhagener Klimagipfel. Dort verpflichteten sich die Industrieländer dazu, den Entwicklungsländern Mittel in Höhe von 30 Mrd. US-Dollar für den Zeitraum 2010–2012 als Fast-Start-Finanzierung zur Verfügung zu stellen, um sowohl Anpassungs- als auch Emissionsminderungsmaßnahmen zu finanzieren (vgl. UNFCCC 2010). Die Verpflichtung in Kopenhagen bestand auch darin, die Klimafinanzierung bis 2020 auf 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr anzuheben, wobei die Mittel aus einer breiten Palette von privaten und öffentlichen Quellen kommen sollte (vgl. UNFCCC 2010). Dieser Beitrag soll nun im Pariser Klimaabkommen rechtlich festgeschrieben werden (vgl. WRI 2015b).

Im Rahmen der Kopenhagener Konferenz wurde zudem die Einführung des Green Climate Fund (GCF) beschlossen, der zwei Jahre später in Durban eingerichtet wurde (vgl. UNFCCC 2012). Bis heute haben Industrie- und einige Entwicklungsländer Einzahlungen in Höhe von 10,2 Mrd. US-Dollar versprochen, was ca. einem Drittel der Mittel aus der Gesamtheit der existierenden Fonds entspricht. Dies deutet auf große Veränderungen in der zukünftigen Klimafinanzarchitektur hin, denn vor der Einführung des GCFs spielten die von der UNFCCC eingerichteten Fonds als Kanäle für die Klimafinanzierung lediglich eine kleine Rolle (vgl. CFU 2015). Nachdem der Fonds in den letzten Jahren aufgebaut wurde, hat er jetzt seine eigentliche Arbeit aufgenommen. Am sechsten November hat der Aufsichtsrat des GCFs die ersten acht Investitionen genehmigt, die durch den Fonds gefördert werden, und damit, kurz vor dem Klimagipfel in Paris, wichtige Signale zur Stärkung des Vertrauens zwischen Entwicklungs- und Industrieländern gesendet (vgl. GCF 2015).

Die Rolle des Marktes

Während sich die Berichterstattung im Vorfeld weitgehend auf die nationalen Erklärungen und Finanzierungsoptionen konzentriert, bleibt die Frage, wo bei all dem die

Idee der ökonomischen Effizienz bleibt, die für das Kyoto-Protokoll so zentral war. Wie sehen Ökonomen die Verhandlungen und was wird in Sachen Marktmechanismen diskutiert?

Für die ökonomische Forschung ergeben sich die grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Bekämpfung des Klimawandels aus dem Problem, dass die Atmosphäre ein globales Gemeinschaftsgut ist. Deshalb hat jeder einzelne Staat (oder Akteur) einen Anreiz, seine Bemühungen gering zu halten und als Trittbrettfahrer von den Anstrengungen der anderen Akteure zu profitieren. Folglich ist eine globale Lösung notwendig, die sich aus ökonomischer Sicht am besten als ein globaler Preis auf CO₂ darstellt, erreichbar z.B. durch eine Steuer oder Emissionshandel. Die volkswirtschaftliche Forschung hat sich darüber hinaus auch mit der Frage beschäftigt, wie ein bestimmtes Ziel in Verhandlungen erreicht werden kann, so z.B. im Rahmen eines Symposiums zu internationalen Klimaverhandlungen (vgl. Cramton et al. 2015a). Neben der Anzahl der Verhandlungsparameter und der Reihenfolge der Entscheidungen (vgl. Gollier und Tirole 2015) identifizieren viele Autoren die Aspekte der Reziprozität und der echten Verpflichtungen als entscheidend: Wenn jeder Teilnehmer der Verhandlungen sich darauf verlassen kann, dass alle anderen sich ebenfalls an ihre Verpflichtungen halten, dann sind Kooperationen stabil. Aus diesen Erwägungen heraus plädieren Stiglitz (2015), Weitzman (2015) und Cramton et al. (2015b) für einen globalen Preis als Verhandlungsparameter: Denn ein Preis stelle eine echte Verpflichtung dar, während »Verpflichtungen« auf Mengenziele immer nur Absichtserklärungen seien, die man kaum als bindend konstruieren kann und denen deshalb das stabilisierende Element der Reziprozität fehlt.

Bei einem solchen System können die Industrieländer einen bestimmten Anteil ihrer Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an ärmere Länder transferieren. Somit wird auf die »unterschiedlichen Verantwortlichkeiten« (differentiated responsibilities) der Verhandlungsteilnehmer Rücksicht genommen und eine einfache Lösung für die Finanzierungsfrage eröffnet. Einen Vorschlag, wie mit Exporteuren von fossilen Brennstoffen – die bei einem bindenden Klimavertrag am meisten zu verlieren haben – umzugehen ist, macht Stiglitz (2015): Seiner Meinung nach könne der Klimavertrag möglicherweise zunächst nur unter einer »Koalition der Willigen« abgeschlossen werden, bei gleichzeitiger Einführung von Handelsbeschränkungen gegenüber Nichtunterzeichnern; für Letztere wird es aufgrund dieser Sanktionen immer attraktiver, der Koalition beizutreten. Obwohl es durchaus Stimmen gibt, die derartige Handelsbeschränkungen für vereinbar mit WTO-Recht erachten (z.B. Gros und Egenhofer, 2011; Helm, 2010), ist ein Beschluss in diese Richtung ein recht unwahrscheinliches Szenario für Paris.

Mögliche Marktmechanismen – Stand der Verhandlungen

Die aktuellen Verhandlungen sind tatsächlich weit weg von der aus Ökonomensicht »First-best«-Lösung. Sie sind pfadabhängig, extrem multidimensional und haben die Top-down-Frage »Wie können wir ein gemeinsames Ziel (etwa: 2°C) am günstigsten und gerechtesten erreichen?«, durch Bottom-up-Pledges (»Was kann jedes Land beitragen, jetzt und in Zukunft?«) ersetzt. Erst danach folgt die Frage, wie bei den gegebenen »Mengenverpflichtungen« internationale Marktmechanismen in das Vertragswerk eingebaut werden können – sozusagen als kosmetische Effizienzkorrektur, nicht als grundlegender Ansatz.

Insofern orientieren sich die aktuellen Diskussionen um marktbasierende Mechanismen weitgehend an den Instrumenten, die im Kyoto-Protokoll eingeführt wurden (internationaler Emissionshandel und projektbasierte Minderungsmaßnahmen bei Clean Development Mechanism (CDM) und Joint Implementation (JI)). Grundsätzlich wird anhand von zwei Begriffen diskutiert, die allenfalls allgemein definiert sind: New Market-Based Mechanisms (NMMs) sollen die Möglichkeiten erweitern, nationale Ziele durch CO₂-Reduktion in einem anderen Land zu erreichen – vergleichbar mit CDM/JI, aber nicht nur auf Projektebene, sondern auch durch Maßnahmen, die in ganzen Wirtschaftssektoren greifen. Das Framework for Various Approaches (FVA) ist dem übergeordnet und soll einen klaren Rahmen für international handelbare Emissionszertifikate bilden, so dass Vergleichbarkeit gewährleistet ist und Doppelzahlungen vermieden werden. Zum Ausmaß der darunter fallenden Elemente und Systeme gibt es allerdings sehr unterschiedliche Standpunkte, die von verbindlich festgelegten Mechanismen bis hin zu nicht-marktbasierten Ansätzen reichen (vgl. IGES 2014; Forth 2015). Ein Beispiel für ungeklärte Fragen ist, ob und inwiefern Emissionsreduktionen aus vermiedener Entwaldung (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD) in diesen internationalen Märkten handelbar sind oder ob sie eher unter allgemeine Vermeidungsaktivitäten fallen bzw. als Finanzierungsmaßnahme dienen (vgl. IGES 2014; UNFCCC 2014a, 2014b).

Das seit November vorliegende Draft Agreement für Paris (vgl. UNFCCC ADP 2015) spricht im Hinblick auf Marktmechanismen noch sehr ungenau von einem »Mechanismus [...] mit dem Ziel [...], einen Anreiz und die Möglichkeit zur Teilnahme an effizienten Minderungsmaßnahmen der öffentlichen und privaten Hand zu schaffen« (UNFCCC ADP 2015, Übers. d. Aut.), der auf den Kyoto-Mechanismen aufbauen soll. Obwohl die Ausgestaltung internationaler Marktmechanismen also noch sehr unklar ist, können Länder in ihren INDCs angeben, inwieweit sie auf internationale Mechanismen zurückgreifen wollen, um ihre Ziele zu erreichen (vgl. Obergassel 2015). Umgekehrt hat die Tatsa-

che, dass die übergeordneten nationalen Verpflichtungen noch nicht feststehen, mit dazu beigetragen, dass nur sehr geringe Fortschritte bei den Verhandlungen um konkrete Marktmechanismen gemacht wurden (vgl. Höhne et al. 2015) – ein Beispiel für die vielen voneinander abhängigen Parameter in den Verhandlungen, die ein Ergebnis so schwierig machen.

Eindeutig formuliert hat die Generalsekretärin des UNFCCC, Christina Figueres, lediglich, was sie *nicht* erwartet: nämlich die Einigung auf einen globalen CO₂-Preis (vgl. Chestney 2015). Dass sie dies klarstellen musste – mit Hinweis darauf, dass die Welt »komplizierter als das« sei – liegt auch an der immer breiter werdenden Koalition von Unterstützern eines solchen Preises. Abgesehen von der akademischen Welt haben sich die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, die OECD, Industrievertreter und einzelne Länder dafür stark gemacht. Unter Führung von Weltbank und IWF wurde das Carbon Pricing Panel gegründet, um den Verhandlungen um CO₂-Bepreisung neue Impulse zu geben (vgl. Lagarde und Kim 2015). Gleichzeitig entstand mit der Gründung der Carbon Pricing Leadership Coalition, die explizit den Privatsektor einbezieht, ein neuer Akteur für die Entwicklung von CO₂-Preissystemen (vgl. Carbon Pricing Leadership 2015). Vor dem Hintergrund der aktuellen Verhandlungslage auf internationaler Ebene könnte diese Initiative ein Versuch sein, das Ringen um eine Bepreisung von CO₂ aus der Klimarahmenkonvention in einen anderen Diskussionsrahmen zu verlagern, weil offenbar nur dann die verfahrenen Linien aufgebrochen werden können.

Welchen Erfolg dieser multidimensionale Ansatz hat, wird sich erst nach Paris zeigen. Doch je »schlechter« das Pariser Ergebnis ist, desto größer kann die Rolle von alternativen Pfaden ausfallen. Alles in allem stehen große Herausforderungen bevor. Trotz Vorverhandlungen in Bonn und der Einreichung von INDCs gefährdet die hohe Bandbreite in den Details der Zielsetzungen die Verhandlungen.

Literatur

BAFU – Bundesamt für Umwelt (2015), »Internationale Verhandlungen – Klimakonferenz von Paris«, verfügbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/klima/13805/15238/15239/index.html?lang=de>.

Blume, G. (2015), »Noch nie so mobilisiert«, Interview mit Ségolène Royal, *Die Zeit*, 24. September, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2015/39/frankreich-umweltministerin-segolene-royal-weltklimakonferenz>.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014), *Endspurt auf dem Weg zu »Paris-Protokoll«, UN-Klimakonferenz (COP20/CMP19) in Lima vom 1. Dezember bis 12. Dezember 2014*, verfügbar unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/cop_20_hintergrundpapier_bf.pdf.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015), »UN-Klimakonferenzen. Etappen des Klimaverhandlungsprozesses«, verfügbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/un-klimakonferenzen/ergebnisse-der-un-klimakonferenzen/>.

- Carbon Pricing Leadership (2015), »Carbon Pricing Leadership Coalition«, verfügbar unter: <http://www.carbonpricingleadership.org/leadership-coalition/>.
- CFU – Climate Fund Update (2015), »Climate Funds Update: Data«, verfügbar unter: <http://www.climatefundupdate.org/data>.
- Chestney, N. (2015), »Climate change deal will not include global carbon price: UN climate chief«, *Reuters*, verfügbar unter: <http://uk.reuters.com/article/2015/10/28/us-climatechange-summit-figueres-idUKKCNOS-L1J220151028>.
- Climate Action Tracker (2015a), »Tracking INDCs«, verfügbar unter: <http://climateactiontracker.org/indcs.html>.
- Climate Action Tracker (2015b), »Effect of current Pledges and Policies on Global Temperature«, verfügbar unter: <http://climateactiontracker.org/global.html>.
- Climate Action Tracker (2015c), »Global Pathways«, verfügbar unter: <http://climateactiontracker.org/methodology/18/Global-pathways.html>.
- Climate Interactive (2015), »Scoreboard Science and Data«, verfügbar unter: <https://www.climateinteractive.org/tools/scoreboard/scoreboard-science-and-data/>.
- Climate Service Center (2013), »Klimakonferenz Warschau«, verfügbar unter: http://www.climate-service-center.de/cms01/mw/climate_warschau/index.html.de.
- COP21 (2015), »COP21 Main Issues«, verfügbar unter: <http://www.cop21.gouv.fr/en/cop21-cmp11/cop21-main-issues>.
- Cramton, P., A. Ockenfels und S. Stoft (2015a), »Symposium on International Climate Negotiations«, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4(2), 1–4.
- Cramton, P., A. Ockenfels und S. Stoft (2015b), »An International Carbon-Price Commitment Promotes Cooperation«, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4(2), 51–64.
- Die Zeit (2015), »Obamas letztes Klimagefecht«, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-08/klimaschutz-barack-obamas-aktionsplan>.
- <http://www.climatefundupdate.org/data> & (2015), »Green Climate Fund approves first 8 investments«, 6. November.
- Forth, T. (2015), »Mut zum Schnitt. Die Klimaverhandlungen von Paris«, *Carbon Mechanisms Review* 3, 4–8.
- GCF – Green Climate Fund (2015), »Green Climate Fund approves first 8 investments«, 6. November 2015, verfügbar unter: <http://reliefweb.int/report/world/green-climate-fund-approves-first-8-investments>.
- Gollier, C. und J. Tirole (2015), »Negotiating Effective Institutions Against Climate Change«, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4(2), 5–27.
- Gros, D. und C. Egenhofer (2011), »The case for taxing carbon at the border«, *Climate Policy* 11(5), 1262–1268.
- Hansen, J., M. Sato, P. Kharecha, D. Beerling, R. Berner, V. Masson-Delmotte, M. Pagani, M. Raymo, D.L. Royer und J.C. Zachos (2008), *Target atmospheric CO₂: Where should humanity aim?*, verfügbar unter: http://www.columbia.edu/~jeh1/2008/TargetCO2_20080407.pdf.
- Heinrich Böll Stiftung (2014), »Die Lima-Lethargie«, verfügbar unter: <https://www.boell.de/de/2014/12/19/die-lima-lethargie>.
- Helm, D. (2010), »A carbon border tax can curb climate change«, *Financial Times*, 5. September, verfügbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/a68bfc80-b915-11df-99be-00144feabdc0.html#axzz3reOUfNGf>.
- Höhne, N., C. Warnecke, T. Day und F. Röser (2015), *Carbon market mechanisms in future international cooperation on climate change*, Bericht des New Climate Institute für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, verfügbar unter: https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G8_G20/2015-06-01-carbon-pricing.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- ifl – Institute for Global Environmental Strategies (2014), *New Market Mechanisms in CHARTS Version 6.0*, verfügbar unter: http://pub.iges.or.jp/modules/enviroilib/upload/3352/attach/new_mech_charts.pdf.
- I4CE – Institute for Climate Economics (2014), *Climate brief No.35 – Domo arigato Kyoto: Four key lessons from the Kyoto Protocol for a new agreement in Paris 2015*, verfügbar unter: <http://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2015/09/14-05-19-Climate-Brief-n%C2%B035-Expost-analysis-KP.pdf>.
- JRC – Joint Research Centre & PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (2014), *Trends in global CO₂ emission. 2014 Report*, verfügbar unter: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf.
- JRC – Joint Research Center (2015), *JRC Policy Brief: Analysis of scenarios integrating the INDCs*, verfügbar unter: http://www.indcforum.org/wp-content/uploads/2015/10/Analysis-of-scenarios-integrating-the-IND-Cs_201510_JRC97845.pdf.
- Knupp, M. (2015), »Frankreich zeigt sich ambitioniert im Klimaschutz«, Germany Trade & Invest, verfügbar unter: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=frankreich-zeigt-sich-ambitioniert-im-klimaschutz,did=1339766.html>.
- Lagarde, C. und J.Y. Kim (2015), »Now Is the Time to Put a Price on Carbon«, *Huffington Post*, 21. Oktober, verfügbar unter: http://www.huffingtonpost.com/christine-lagarde/carbon-price-pollution_b_8343288.html.
- New York Times* (2015), »China burns much more coal than reported, complicating Climate Talks«, verfügbar unter: http://www.nytimes.com/2015/11/04/world/asia/china-burns-much-more-coal-than-reported-complicating-climate-talks.html?_r=2.
- Obergassel, W. (2015), *Role of Market Mechanisms in Intended Nationally Determined Contributions*, JIKO Policy Brief 03/2015, Wuppertal Institut, verfügbar unter: <http://wupperinst.org/en/info/details/wi/as/ad/3123/>.
- ODI – Overseas Development Institute (2014), *Climate finance: is it making a difference? A review of the effectiveness of multilateral climate funds*, verfügbar unter: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9359.pdf>.
- Stiglitz, J. (2015), »Overcoming the Copenhagen Failure with Flexible Commitments«, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4(2), 29–36.
- UNEP (2014), *The Emissions Gap Report: A UNEP Synthesis Report*, verfügbar unter: http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/portals/50268/pdf/EGR2014_LOWRES.pdf.
- UNFCCC (1992), *United Nations Framework Convention on Climate Change*, verfügbar unter: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.
- UNFCCC (2010), *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*, United Nations Framework Convention on Climate Change, verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>.
- UNFCCC (2012), *Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011*, verfügbar unter: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>.
- UNFCCC (2014a), »Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries (REDD-plus)«, verfügbar unter: http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/7377.php.
- UNFCCC (2014b), »COP Work Programme on REDD Finance«, verfügbar unter: http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/redd_finance/items/7376.php.
- UNFCCC (2015), »United Nations Framework Convention on Climate Change: Climate Finance«, verfügbar unter: http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/items/2807.php.

UNFCCC Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) (2015), *Non-paper: Note by the Co-Chairs, ADP-2015.8 Informal Note*, verfügbar unter:

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/8infnot.pdf>.

Weitzman, M. (2015), »Internalizing the Climate Externality: Can a Uniform Price Commitment Help?«, *Economics of Energy & Environmental Policy* 4(2), 37–50.

World Bank (2015), *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, Climate Change and Development Series, verfügbar unter:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22787/9781464806735.pdf>.

Welter, U. (2015), »Hollande auf der Suche nach Verbündeten«, *Deutschlandfunk*, verfügbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/uno-klimakonferenz-in-paris-hollande-auf-der-suche-nach.697.de.html?dram:article_id=335777.

WRI – World Resources Institute (2014), »What is an INDC?«, verfügbar unter: <http://www.wri.org/indc-definition>.

WRI – World Resources Institute (2015a), »CAIT Climate Data Explorer: Paris Contributions Map«, verfügbar unter: <http://cait.wri.org/indc/>.

WRI – World Resources Institute (2015b), *Getting to \$100 Billion: Climate Finance Scenarios and Projections by 2020*, verfügbar unter: <http://www.wri.org/sites/default/files/getting-to-100-billion-final.pdf>.

Wuppertal Institut (2014), *Lima Climate Report – COP20 moves at snails' pace on the road to Paris*, verfügbar unter: http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/lima-results.pdf.

ifo Institut

im Internet:

<http://www.cesifo-group.de>

