



1 | 2017

70. Jg., 1.–2. KW, 12. Januar 2017

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Friedrich Kitschelt, Silke Roth, Achim Brunnengräber, Matthias Bauer

- Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen in der Globalisierungsdebatte

Michael Thöne

- Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?

Daten und Prognosen

Johanna Garnitz und Timo Wollmershäuser

- Neuerungen im Ifo World Economic Survey

Stefan Sauer und Arno Städtler

- 2017: Nachlassendes Wachstum bei den Ausrüstungsinvestitionen zu erwarten

Florian Dorn, Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke

- Die Erbschaftsteuer in Deutschland – Reformbedarf und Reformkompromiss

Ludwig Dorffmeister

- Die europäische Wohnimmobilienkreditrichtlinie

Im Blickpunkt

Matthias Gnewuch und Klaus Wohlrabe

- Titelcharakteristika und Zitierungen in der Ökonomie

Klaus Wohlrabe

- ifo Konjunkturtest Dezember 2016

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. Clemens Fuest, 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.

Zur Diskussion gestellt

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen in der Globalisierungsdebatte

3

In den letzten Jahren haben Anzahl und Bedeutung von NGOs zugenommen, und sie prägen die öffentliche Meinung, vor allem zu Fragen der Globalisierung, so stark wie nie zuvor. *Friedrich Kitschelt*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), sieht die Nichtregierungsorganisationen als unverzichtbare Partner im Politikdialog. NGOs seien einerseits Partner des BMZ und spielen eine wesentliche Rolle in der Mobilisierung von entwicklungspolitischem Engagement in der Bevölkerung. Andererseits seien sie auch kritisches Gegenüber des Ministeriums, aber auch der multilateralen Organisationen und der EU. So habe sich zwischen dem BMZ und der Zivilgesellschaft durch vielfältige Dialog- und Kooperationsmechanismen ein vertrauensvolles Verhältnis aufgebaut. NGOs seien auch unverzichtbar bei der Beförderung von Veränderungsprozessen und bei der kritischen Begleitung ihrer Umsetzung. Nach Ansicht von *Silke Roth*, University of Southampton, spielen die NGOs in der Globalisierungsdebatte eine zentrale, wenn auch widersprüchliche Rolle. Zwar leisteten sie nach dem Ende des Kalten Krieges einen wichtigen Beitrag zur politischen Bildung und zum Demokratisierungsprozess. Seit den 1990er Jahren werde aber zunehmend die Politisierung und Instrumentalisierung der bislang als neutral angesehenen NGOs diskutiert. Nach Meinung von *Achim Brunnengräber*, FU Berlin, wird das Klima für die »Zivilgesellschaft« rauer. Der Handlungsspielraum der zivilgesellschaftlichen Akteure werde drastisch eingeschränkt und der bereits erreichte Fortschritt in der Demokratisierung werde wieder zurückgenommen. Dagegen sieht *Matthias Bauer*, European Centre for International Political Economy (ECIPE), Brüssel, den Einfluss der NGOs, vor allem auf die öffentliche Meinung bezüglich Fragen der Globalisierung, so stark wie nie zuvor. So sei die öffentliche Meinung über TTIP in Deutschland und Österreich ein Zeugnis der neuen Macht der NGOs, die, statt ausgewogen über die Chancen und Folgen von Freihandelsabkommen aufzuklären, in Fundamentalopposition gegen den Freihandel seien.

Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?

17

Im Oktober 2016 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern auf eine Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Die Reform wurde im ifo Schnelldienst 24/2016 von einigen Experten vorgestellt und diskutiert. In Ergänzung dieser Beiträge sieht *Michael Thöne*, Universität zu Köln, wenig Substanz in der Neuregelung, die vor allem das Bild des Finanzausgleichs geändert habe.

Daten und Prognosen

Neuerungen im Ifo World Economic Survey

24

Johanna Garnitz und Timo Wollmershäuser

Die internationale Konjunkturbefragung des ifo Instituts, der Ifo World Economic Survey, erfährt ab 2017 drei Neuerungen: In Analogie zum ifo Geschäftsklima wird die Saldenmethodik angewandt, für die Aggregation zu Ländergruppen wird das Bruttoinlandsprodukt verwendet, und die Ländergruppen werden in Anlehnung an die Definition des Internationalen Währungsfonds abgegrenzt. Durch die Umstellung auf Saldenmethodik werden die Umfrageergebnisse nun nach internationalem Standard präsentiert. Somit dürften die Daten in Zukunft intuitiver und leichter zu interpretieren sein. Auch die neu erstellten Länderaggregate sowie die neuen Ländergewichte dürften den Nutzern entgegenkommen, da die Konstruktion der WES-Konjunkturindikatoren den von internationalen Organisationen verwendeten Standards entspricht.

Nachlassendes Wachstum bei den Ausrüstungsinvestitionen auch für 2017 zu erwarten

29

Stefan Sauer und Arno Städtler

Der auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2,5%. Für 2017 ist insgesamt mit einem weiteren Anstieg des Bruttoinlandsprodukts sowie nochmals höheren Ausgaben für die Ausrüstungsgüter und für die Leasingengagements zu rechnen, allerdings bei nachlassendem Wachstumstempo.

Die Erbschaftsteuer in Deutschland – Reformbedarf und Reformkompromiss

33

Florian Dorn, Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke

In der Oktober-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zur Erbschaftsteuer und ihrer jüngsten Reform in Deutschland befragt. Während der verabschiedete Reformkompromiss von Bund und Ländern weiterhin gestaffelte Steuersätze mit verschärften Verschonungsregeln für Betriebsvermögen vorsieht, sprechen sich die deutschen Volkswirte mehrheitlich für eine niedrigere, dafür einheitliche Erbschaftsteuer ohne Ausnahmeregelungen aus.

Die europäische Wohnimmobilienkreditrichtlinie

41

Ludwig Dorffmeister

Seit dem Frühjahr 2016 müssen die Banken bei der Vergabe von Immobilie-Verbraucherdarlehensverträgen neue Vorschriften beachten. Diese Neuregelung geht auf Bestrebungen der Europäischen Union zurück, zukünftig nicht nur die Risiken für die Verbraucher, sondern auch für das gesamte Finanzsystem wesentlich zu verringern. Die Umsetzung des deutschen Gesetzgebers lässt aber gerade bei der nochmals aufgewerteten Bonitätsprüfung einige Fragen offen. So haben auf die möglichen rechtlichen Konsequenzen ihres Handelns anscheinend etliche Banken mit einer restriktiveren Kreditvergabe reagiert. Gleichwohl ist noch immer schwer einzuschätzen, wie groß die negativen Auswirkungen der neuen Vorgaben tatsächlich sind und ob es sich dabei nur um einen vorübergehenden Effekt handelt. Während sich die Banken über den notwendigen Änderungsbedarf der neuen Regulierung uneins sind, hat die Bundesregierung inzwischen einen Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht, der die bestehenden Rechtsunsicherheiten verringern soll.

Im Blickpunkt

Der Zusammenhang von Titelcharakteristika und Zitierungen in der Ökonomie

45

Matthias Gnewuch und Klaus Wohlrabe

Zitierungen sind ein wichtiges Maß zur Messung der Leistung eines Forschers. Der Beitrag stellt die Ergebnisse einer Untersuchung zwischen der Anzahl der Zitierungen eines Artikels und seines Titels vor.

ifo Konjunkturtest im Dezember 2016 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft legt einen Jahresendspurt hin

47

Klaus Wohlrabe

Der ifo Geschäftsklimaindex stieg im Dezember von 110,4 auf 111,0 Punkte. Die Einschätzung der aktuellen Geschäftslage erreichte den höchsten Stand seit Februar 2012. Auch der Ausblick auf das erste Halbjahr 2017 fiel leicht optimistischer aus.

In den letzten Jahren haben Anzahl und Bedeutung von sogenannten NGOs (Non-Governmental Organisations) zugenommen, und sie prägen die öffentliche Meinung, vor allem zu Fragen der Globalisierung, so stark wie nie zuvor. Welchen Beitrag können die Akteure der Zivilgesellschaft zur Gestaltung der Wirtschaft und Politik leisten, und wie wird dieser Beitrag eingeschätzt?

Nichtregierungsorganisationen als unverzichtbare Partner im Politikdialog

Die Menschheit steht vor den vielleicht größten Aufgaben ihrer Geschichte. Viele Herausforderungen sind überlebenswichtig: die Armut besiegen, den Hunger überwinden, das Bevölkerungswachstum eindämmen, die Schöpfung bewahren, den Klimawandel bekämpfen, die Dekarbonisierung einleiten, für Frieden in der Welt sorgen – und all dieses nicht nur politisch organisieren, sondern auch zukunftsweisend finanzieren.

Die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung markieren einen Paradigmenwechsel, denn mit der Unterzeichnung der »Agenda 2030« bekennen sich erstmals alle Staaten zu der Verpflichtung, ihren Beitrag zu gerechter und tragfähiger Entwicklung innerhalb der ökologischen Grenzen zu leisten. Gefordert ist nicht weniger als eine Entwicklungspolitik für den ganzen Planeten. Denn alle Länder – auch unseres – sind in diesem Sinne Entwicklungsländer.

Wirkung entfalten kann dieser Paradigmenwechsel nur gemeinsam mit allen gesellschaftlichen Akteuren. Und so ist es nur folgerichtig, dass das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gleich zu Beginn der Legislaturperiode Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft, den politischen Stiftungen und aus der Zivilgesellschaft eingeladen hat, gemeinsam Vorschläge, Konzepte und Programme für eine gemeinsame Zukunftscharta zu formulieren.

Politik als Ausdruck der gemeinsamen Sorge um Zukunftsfragen

In Zukunftsfragen intensiv mit der Zivilgesellschaft zusammen zu arbeiten, dafür gibt es viele gute Gründe. Der erste Grund liegt in unserem Politikverständnis. Die eine Traditionslinie betont im Anschluss an Machiavelli, Hobbes und Weber das Streben nach Macht, wobei oftmals der Zweck die Mittel heiligt. Die andere Grundlinie ist mir näher. Sie betont in Fortführung des Denkens von Aristoteles und Platon die Sorge um das Gemeinwohl. Lebendig blieb dieses Denken bei Augustin, Thomas von Aquin, der Reformation, deren 500-jähriges Bestehen wir 2017 feiern. Unsere Entwicklungspolitik stellt den Menschen samt seinen Bedürfnissen und Entfaltungsmöglichkeiten in den Mittelpunkt. Daraus folgt auch unser Glaube an die Verantwortung und die Fähigkeiten jedes Einzelnen.

Sozialethische Grundlagen unserer Zusammenarbeit

Diese Vorstellungen gründen nicht zuletzt in den drei Prinzipien der christlichen Sozialethik. An erster Stelle die *Personalität*. Das ist die Idee von Artikel 1 unseres Grundgesetz: »Die Würde des Menschen ist unantastbar.« Jeder hat das Recht auf ein Leben in Würde – ob er nun in Deutschland geboren wurde oder woanders auf der Welt. Jeder zählt, keiner darf einfach abgehängt werden. Damit verbunden ist zweitens der Gedanke der *Subsidiarität*, also der Glaube an die Verantwortung und die Fähigkeiten jedes Einzelnen oder beispielsweise der Familie. Für Entwicklungspolitik bedeutet das: Freiräume schaffen für private Initiative. Was in Deutschland banal klingen mag, ist in vielen Staaten alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Der Staat kann



© photothek.net

Friedrich Kitschelt*

* Dr. Friedrich Kitschelt ist Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

»Die ökologische, soziale und wirtschaftliche Dimension menschlicher Entwicklung muss immer wieder neu durch politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Handeln in Einklang gebracht werden. Dabei müssen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ihr Handeln an gemeinsamen Werten und Normen ausrichten, insbesondere den universellen Menschenrechten.«

Zukunftscharta EINEWELT – Unsere Verantwortung, S. 8

und muss nicht alles regeln – gerade in Entwicklungsländern. Daraus ergibt sich eine unverzichtbare Rolle der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Kirchen im Entwicklungsprozess unserer Partner. Das heißt nicht, dass sich der Staat und die staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus der Verantwortung stehlen können oder wollen. Vielmehr bedeutet es »Hilfe zur Selbsthilfe«. Subsidiarität wird schließlich drittens ergänzt durch *Solidarität*, also den mitmenschlichen Zusammenhalt, der seine christlichen Ursprünge in der Nächstenliebe hat.

Das ist das Fundament unserer Entwicklungspolitik. Sie ist weltanschaulich neutral, aber eben nicht wertneutral. Sie gründet darauf, Menschen und ihre Verantwortung zu fördern. Insofern ist Zivilgesellschaft ein zentraler Ort und Akteur von Entwicklungspolitik.

Lange Tradition der Zusammenarbeit mit NROs

Seit seiner Gründung hat das BMZ mit entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (NROs) zusammengearbeitet – anfangs noch »Hilfswerke« genannt. Die kirchlichen Hilfswerke Misereor und Brot für die Welt und andere entwicklungspolitisch engagierte NROs wie die Kindernothilfe hat das BMZ von Anbeginn an auch finanziell unterstützt. Hintergrund war die Erkenntnis, dass von einer rein wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern nicht automatisch alle Bevölkerungsschichten profitierten. Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit von NROs war insofern seit Gründung des BMZ komplementär zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen.

NROs sind einerseits Partner des BMZ und spielen eine wesentliche Rolle in der Mobilisierung von entwicklungspolitischem Engagement in der Bevölkerung. Sie bringen Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Zusammenarbeit mit ihren Partner-NROs in Entwicklungsländern und der Beschäftigung mit Fragen der Globalisierung und Gerechtigkeit in unsere Gesellschaft ein.

NROs sind andererseits auch kritisches Gegenüber des BMZ, aber auch der multilateralen Organisationen und der EU. Sie beobachten und kommentieren staatliche Politik

und wirtschaftliches Handeln, machen auf Defizite aufmerksam, bringen die Bedürfnisse gesellschaftlich und politisch benachteiligter Gruppen ins Spiel, treten für gesamtgesellschaftliche und zukunftsorientierte Interessen ein (»Advocacy«) und formulieren alternative Politikentwürfe.

Zwischen BMZ und Zivilgesellschaft hat sich dabei durch vielfältige Dialog- und Kooperationsmechanismen ein vertrauensvolles Verhältnis aufgebaut, das in der BMZ-Zivilgesellschaftsstrategie vom November 2014 ausgeführt wird (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014a). Diese Verhältnis ist gekennzeichnet von einem hohen Maß an Autonomie sowie dem bereits erwähnten Subsidiaritätsprinzip, wonach zivilgesellschaftlichen Lösungen – wo immer möglich und sinnvoll – Vorrang zu geben ist vor Aufgabenübernahme durch den Staat.

Wir fördern die Zivilgesellschaft auch, weil uns an ihrem kritischen Engagement gelegen ist. Sie haben eine wichtige Rolle als »Watch-Dogs«, die bei Bedarf den Finger in Wunden legen. Dem Selbstanspruch an unsere Politik entspricht es, Kritik nicht zu unterdrücken, sondern fruchtbar zu machen, daraus zu lernen – oder sie begründet widerlegen zu können. Und schließlich sind NROs unverzichtbar bei der Beförderung von Veränderungsprozessen und bei der kritischen Begleitung ihrer Umsetzung.

Neue globale Partnerschaft braucht verantwortungsvolle Eliten

Partnerschaft ist zum Leitbegriff der Agenda 2030 geworden. Diese Entwicklungsagenda markiert das Ende von Nord-Süd-Paternalismus und überkommenen Geber-Nehmer-Haltungen. Die neue Entwicklungsagenda ist vielmehr gekennzeichnet durch die Universalität ihrer Ziele und die gemeinsame Verantwortung für globale öffentliche Güter und entwicklungsförderliche Rahmenbedingungen. Wichtige Grundlage sind Transparenz, Monitoring und Rechenschaftspflicht und »multi-stakeholder partnerships«. Denn nur durch Partnerschaften zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Privatwirtschaft sind gemeinsam nachhaltige Lösungen für die großen Zukunftsfragen möglich.

Veränderung braucht Reformbereitschaft und Verantwortungsübernahme. Das haben wir gerade erst in unserem Entwurf eines Marshallplans mit Afrika neu und scharf herausgestellt, indem wir Mittelaufwüchse an verantwortungsvolle und teilhabeorientierte Politik binden. Das BMZ setzt also nicht einfach auf sogenannte »Funktionseliten«, sondern auf »Verantwortungseliten«. Wir treten für eine Vorstellung von Elite ein, die ohne jeden Abstrich an der Würde und dem gleichen Rang jedes Menschen, an gleichen Rechten von Frauen und Männern, an der Teilhabegerechtigkeit für Benachteiligte orientiert ist. Zu diesen Verantwortungs-

eliten zählen oft NROs. Die Globalisierung hat die Rahmenbedingungen ihrer entwicklungspolitischen Arbeit verändert. Bei vielen NROs ist die Einsicht gewachsen, dass sich die Lage der Ärmsten der Armen selbst durch Vervielfachung von Hilfsprojekten nicht nachhaltig verbessern lässt, solange gleichzeitig die Weichen der Wirtschafts-, Handels- und Finanzpolitik in eine entgegengesetzte Richtung gestellt werden.

Gestaltung der Globalisierung statt Rückkehr zu nationalstaatlichen Lösungen

Durch die Gründung der Welthandelsorganisation WTO Anfang 1995 wurde die Liberalisierung des Welthandels weiter vorangetrieben. Da die Regeln der WTO die Interessen der Entwicklungsländer nur in vergleichsweise geringem Maße berücksichtigten, entzündete sich hieran eine Welle der Globalisierungskritik. In den folgenden Jahren kam es nicht zu neuen Einigungen. Entwicklungsanliegen traten – auch unter dem Eindruck der Finanzkrise seit 2008 – immer weiter in den Hintergrund. Mittlerweile ist die WTO de facto weniger relevant geworden, die großen Handelsmächte haben sich mittlerweile wieder dem Abschluss von bilateralen Handelsverträgen (wie TPP, CETA und TTIP) ohne Beteiligung der Entwicklungsländer verschrieben.

In den letzten Jahren hat sich das Narrativ der Globalisierungskritik verändert: Früher war die Kritik in Deutschland vor allem von der Sorge getrieben, dass die Entwicklungsländer weiter an den Rand gedrängt werden könnten. Heute sehen die Kritiker, neben Umwelt-NROs und Verbraucherschützern auch Gewerkschaften oder Kulturorganisationen, nicht nur die Menschen in Entwicklungsländern, sondern auch im eigenen Land bedroht. Zunehmend – wie in den USA, Frankreich oder Österreich sichtbar – wird Globalisierungskritik unter anderen Vorzeichen auch von Populisten und rechten Parteien betrieben. Die Forderung nach mehr und besseren globalen Regeln (»global governance«) tritt zunehmend zurück hinter dem Wunsch, die Globalisierung zu stoppen und das eigene Land zu schützen.

Aus BMZ-Sicht ist dies keine sinnvolle Option. Aus unserer Sicht kann es nur um eine bessere, eine gerechtere Gestaltung der Globalisierung gehen. Der Zivilgesellschaft kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu.

Dialog und Kooperation zu gemeinsamen Zielen

Die Aufwertung des Beitrages der Zivilgesellschaft zur Zukunftspolitik ist für das BMZ Programm. Das BMZ hat daher seine Mittel zur Förderung von Projekten der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern und für ihre Bildungsarbeit in Deutschland in den letzten fünf Jahren um rund ein Drittel gesteigert.

Aber wir geben nicht nur Geld, sondern auch Wertschätzung und ermöglichen Beteiligung: Wie bereits erwähnt, hat das BMZ – auch in Vorbereitung der Agenda 2030 – im Frühjahr 2014 einen breit angelegten Dialog- und Konsultationsprozess gestartet, der im November 2014 in der Publikation der Zukunftscharta »EINEWELT – Unsere Verantwortung« mündete (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014b). Zahlreiche entwicklungspolitische und Menschenrechts-NROs, z.B. die Welthungerhilfe, Amnesty International, Caritas International, Oxfam oder VENRO, aber auch Wirtschaftsverbände wie der BDI und der Bund Katholischer Unternehmer (BKU) und Forschungseinrichtungen, wie das Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF) der Uni Bonn oder das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin waren daran beteiligt.

Als eines von acht prioritären Handlungsfeldern wurde definiert, Wirtschaftswachstum mit Nachhaltigkeit und menschenwürdiger Beschäftigung zu verbinden: »Die Transformation zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung in Deutschland [soll] voran[getrieben] und die globalisierte Wirtschaft so [...] gestalte[t werden], dass sie den Bedürfnissen der Menschen und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen weltweit Rechnung trägt.«

Multiakteurspartnerschaften

In der Praxis gestaltet das BMZ neue Kooperationsansätze mit NROs, Wirtschaft und Wissenschaft – ganz im Sinne der in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen geforderten »Multiakteurspartnerschaften« für nachhaltige Entwicklung¹. Da ein wesentliches Merkmal von Globalisierung die Herausbildung von globalen Liefer- bzw. Wertschöpfungsketten ist, werden Partnerschaften – etwa zur Vermeidung von Kinderarbeit im Kakaoanbau oder für einen besseren Arbeitsschutz im Textilsektor – ausgebildet.

Der Ansatz, durch die Vereinbarung sozialer und ökologischer Standards und Verhaltenskodizes ein Regulativ gegen eine ungezügelt Globalisierung zu setzen, geht im BMZ bereits auf das Jahr 2001 zurück. Damals trat erstmals der »Runde Tisch Verhaltenskodizes« aus Vertretern von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, NROs, Gewerkschaften und verschiedenen Bundesressorts zusammen. Aus diesem Kreis sind weitere konkrete Initiativen hervorgegangen.

Wir haben diesen Ansatz besonders in der laufenden Legislatur konsequent ausgebaut und weiterentwickelt. Ein Beispiel ist das Forum für nachhaltigen Kakao², das vom BMZ zusammen mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ins Leben gerufen wurde. Im Forum

¹ Siehe unter: <https://www.partnerschaften2030.de/>.

² Siehe unter: <http://www.kakaoforum.de/>.

haben sich die Bundesregierung, die deutsche Süßwarenindustrie, der deutsche Lebensmittelhandel, NROs und standardsetzende Organisationen (Fairtrade, Rainforest Alliance und UTZ Certified) zusammengeschlossen. Neben wirtschaftlichen Aspekten und dem Umweltschutz geht es vor allem um bessere Lebensbedingungen für die Bauernfamilien. Die Zivilgesellschaft begleitet das Forum mit wissenschaftlichen Untersuchungen (vgl. Südwind-Institut 2012). Erste Erfolge sind bereits sichtbar: Der Anteil nachhaltig zertifizierten Kakaos im deutschen Markt lag 2011 bei 3% – 2015 waren es bereits 39%. Die Mitglieder des Forums Nachhaltiger Kakao selbst sind bereits bei fast 50% nachhaltig erzeugten Kakaos angelangt. Wir alle sind in der Verantwortung, 100% nachhaltigen Kakao mit substanziellen Standards in den nächsten Jahren zu erreichen.

Ein anderes Beispiel für Multiakteurspartnerschaften ist das Bündnis für nachhaltige Textilien³, das im Oktober 2014 von Bundesminister Dr. Müller (BMZ) aus der Taufe gehoben wurde. Nach zwei Jahren ist die Mitgliedschaft aus Wirtschaft, Gewerkschaften, NROs und standardsetzende Organisationen von 30 auf derzeit rund 190 Mitglieder (Stand: November 2016) angewachsen. Damit deckt das Textilbündnis etwa 55% des deutschen Textileinzelhandelsmarktes ab. Ausgangspunkt für die Gründung des Textilbündnisses war der Einsturz des Fabrikgebäudes Rana Plaza im April 2013 in Bangladesch. Mehr als 1 100 Menschen kamen dabei ums Leben, darunter viele, die auch Kleidung für Abnehmer in Deutschland produziert hatten. Das Textilbündnis setzt bei konkreten Verbesserungen von Arbeits- und Sozialstandards in den Zulieferbetrieben der Textil-Lieferketten (vor allem in Asien) an, dehnt seine Arbeit aber zunehmend auch auf weitere Bereiche aus. Strukturelle Veränderungen soll jetzt ein bündniseigener Anforderungskatalog anstoßen. Anhand von Schlüsselfragen und Indikatoren wird jedes Mitglied seine individuellen Verbesserungsziele in einer sogenannten »Roadmap« festlegen – und sich dann auch daran messen lassen. Können wir Kinderarbeit ausschließen? Wissen wir, mit welchen Chemikalien unsere Textilien gefärbt werden? Sorgen wir für faire Löhne?

Perspektive und Ausblick

Veränderungen brauchen einen langen Atem. Das Thema ökologisch-soziale Grundstandards etwa hat die Bundesregierung, ganz besonders die Bundeskanzlerin, beim G7-Gipfel 2015 in Elmau erfolgreich auf die Tagesordnung gesetzt und erreicht, dass sich die G7 in ihrer Gipfelerklärung vom 8. Juni 2015 dazu verpflichten, weltweit nachhaltige Lieferketten und eine bessere Umsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards in Produktionsländern anzustreben (Die Bundesregierung 2015).

Für die Verankerung solcher entwicklungsfördernder Ziele – auch in den vor uns liegenden politischen Prozessen, etwa der deutschen G20-Präsidentschaft – setzt das BMZ weiterhin auf die kontinuierliche konstruktiv-kritische Begleitung durch die Organisationen der Zivilgesellschaft. Denn internationale Regelsetzung »von oben« muss durch konkrete Initiativen »von unten« vorbereitet werden, damit sie zum Erfolg führt. Aus meiner Sicht ist deshalb die Kombination von Dialog mit der Zivilgesellschaft und – wo immer möglich – Kooperation zu den gemeinsamen Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung auch für die Zukunft ein Modell, dessen Potenzial noch lange nicht erschöpft ist.

Literatur

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2014a), *Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt*, BMZ-Strategiepapier 5/2014.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2014b), *Zukunftscharta »EINEWELT – Unsere Verantwortung«*, Bonn, Berlin.

Die Bundesregierung (2015), *Abschlussklärung G7-Gipfel*, 8. Juni, verfügbar unter: https://www.g7germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2015-06-08-g7-abschluss-deu.html?nn=1281552.

Südwind-Institut (2012), »Fact-Sheet: Die Wertschöpfungskette von Schokolade«, verfügbar unter: http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2012/2012-24_Fact-Sheet_Die_Wertschoepfungskette_von_Schokolade_Online.pdf.

³ Siehe unter: <https://www.textilbuendnis.com/de/>.



Silke Roth*

Paradoxien von Nichtregierungsorganisationen

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind aus der Globalisierungsdebatte nicht wegzudenken. Sie spielen eine zentrale, wenn auch widersprüchliche Rolle. In diesem Beitrag werde ich einige Paradoxien aufzeigen und mich insbesondere auf NGOs in der humanitären Hilfe konzentrieren.

Demokratisierung und Politisierung von NGOs

In den vergangenen Jahrzehnten haben Anzahl und Bedeutung von NGOs stark zugenommen. Nach Ende des Kalten Krieges wurden große Hoffnungen in Demokratisierungsprozesse und Akteure der Zivilgesellschaft gesetzt. NGOs wurden als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung wahrgenommen (vgl. Klein, Walk und Brunnengraber 2005) und die Transformationsprozesse in den Gesellschaften Mittel- und Osteuropas galten als mögliches Vorbild für weltweite Demokratisierungsprozesse. Allerdings wurde diese optimistische und idealisierende Betrachtung des Beitrags der NGOs bald von einer realistischeren, kritischen Einschätzung abgelöst. Seit den 1990er Jahren wird zunehmend die Politisierung und Instrumentalisierung der bislang als neutral angesehenen humanitären Hilfe diskutiert (vgl. Roth und Klein 2007).

Alter und neuer Humanitarismus

Aber waren humanitäre NGOs jemals neutral? Die Geschichte humanitärer Hilfsorganisationen zeigt auf, dass sie im engen Zusammenhang mit politischen Entwicklungen wie (Welt-)Kriegen, Kolonialismus und Dekolonialisierung sowie dem Kalten Krieg und dessen Ende entstanden sind (vgl. Roth 2015a). Während seit den 1980er Jahren bilaterale Organisationen MitarbeiterInnen abbauten und Bud-

getkürzungen vornahmen, vergrößerten sich die Mitarbeiterzahlen und Budgets von NGOs, und es wurde zunehmend mehr Geld für die humanitäre Hilfe ausgegeben. Parallel zu den UN-Missionen der 1990er Jahre nahm auch die Beteiligung der NGOs in der humanitären Hilfe stark zu. In den 1990er Jahren erhielten die Konfliktherde in Europa mehr Aufmerksamkeit als die anhaltenden gewalttätigen Auseinandersetzungen im Globalen Süden. Die Jugoslawienkriege fanden »vor der Haustür« Westeuropas statt, und JournalistenInnen und Hilfstätige identifizierten sich in stärkerer Masse mit den Bosniern als mit Hilfsbedürftigen in Afrika, Asien oder dem Nahen Osten. Das UNHCR-Mandat in Bosnien galt als Geburtsstunde einer neuen Qualität der Interaktion zwischen Geberländern, den UN-Hilfs- und Flüchtlingsorganisationen sowie den NGOs. Dieser »neue Humanitarismus« (vgl. Rieff 2002, S. 134) hat zu einer enormen Prestigesteigerung der humanitären Hilfstätigkeit in Westeuropa und den USA geführt.

Seit Anfang der 1990er Jahre engagierten sich viele islamische Hilfsorganisationen im Bosnien-Konflikt bei der Unterstützung islamisch-bosnischer Flüchtlinge durch die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Notunterkünften, Kleidung sowie Bildung (vgl. Ghodsee 2011). Viele islamische NGOs gaben offen zu, dass sie die islamische Identität der MuslimInnen im Balkan vor den westlichen Hilfsorganisationen schützen wollten, z.B. durch die Errichtung von Moscheen sowie Sprach- und Religionsunterricht. Während der ideologische Aspekt dieser humanitären Hilfe offensichtlich ist, sollte nicht vergessen werden, dass die westliche Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Feminismus, Umweltschutz und Christentum ebenfalls Ideologien reflektiert (vgl. Roth und Klein 2007).

Interessensvertretung und Legitimationsdefizit

NGOs stellen nicht nur Dienste bereit, sie betätigen sich auch politisch und spielen für demokratische Prozesse eine wichtige Rolle. Sie leisten einen wichtigen Beitrag in der politischen Bildung, im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen und in Bemühungen, die politische Beteiligung von Frauen und anderen benachteiligten Gruppen zu fördern. Gleichzeitig leiden sie jedoch unter einem Legitimationsdefizit, denn im Gegensatz zu politischen Parteien werden NGOs nicht gewählt. Die Frage ist damit auch, wem sie Rechenschaft schuldig sind – denjenigen, deren Interessen sie vertreten, ihren eigenen Werten oder denjenigen, die sie finanzieren. NGOs befinden sich also in einer widersprüchlichen Situation. Einerseits vertreten sie die Interessen von politisch marginalisierten Gruppen und bieten denjenigen ohne politische Rechte (z.B. MigrantInnen) eine Möglichkeit, sich zu engagieren. Andererseits fehlt ihnen ein politisches Mandat. Die finanzielle Abhängigkeit von Geldgebern birgt die Gefahr der Kooptation. Krause (2014) stellt fest, dass NGOs in erster Linie Projekte »produzieren«, um Fördermittel zu erhalten.

* Dr Silke Roth ist Associate Professor of Sociology am Department of Sociology, Social Policy and Criminology an der University of Southampton (UK).

Da es eher möglich ist, Fördermittel für erfolgsversprechende Projekte zu erhalten, besteht die Gefahr, dass sich NGOs auf Gruppen konzentrieren, denen leichter zu helfen ist – und es somit eher möglich ist, Erfolg nachzuweisen, während diejenigen, die am meisten auf Hilfe angewiesen sind, weit weniger – wenn überhaupt – unterstützt werden.

In den 1990er Jahren begann eine Gruppe von acht Dachorganisationen internationaler NGOs den NGO-Markt zu dominieren. Hierbei handelt es sich um u.a. um World Vision International, Oxfam, MSF (Médecins sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen), CARE und Save the Children. Simeant (2005) vergleicht die Internationalisierung von NGOs mit der Expansion multinationaler Konzerne. Diese »global players« positionieren sich mediengewandt auf den Spendenmärkten. Allerdings lassen sich Unterschiede zwischen NGOs feststellen. So sind im Vergleich zu europäischen humanitären und Menschenrechts-NGOs die amerikanischen NGOs stärker professionalisiert und zahlen höhere Gehälter, während in britischen und französischen NGOs das Ehrenamt eine größere Rolle spielt (vgl. Stroup 2012). Französische NGOs tendieren dazu, einen höheren Anteil Auslandsmitarbeiter, insbesondere medizinisches Personal und Ernährungsspezialisten, zu entsenden, während britische NGOs dazu tendieren, lokale Arbeitskräfte einzustellen und sich auf Armut, Kinderrechte und Bildung zu konzentrieren (vgl. Brauman 2011). Weiterhin gibt es in Frankreich eine stärkere Trennung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit als in den USA und Großbritannien (vgl. Ryfman 2011). Die finanziell unabhängigeren französischen NGOs sind dafür bekannt, ihre Kritik an und Unabhängigkeit von der Regierung zu betonen (vgl. Davey 2015). Im Gegensatz dazu sind amerikanische NGOs stärker von öffentlicher Förderung abhängig und unterstützen die US-Außenpolitik (vgl. Stroup 2012).

Militarisierung und Sicherheitsrisiken

Hilfsorganisationen sind also von Entpolitisierung, Kommerzialisierung, aber auch Instrumentalisierung gekennzeichnet. Dies wurde besonders offensichtlich, als der ehemalige amerikanische Außenminister Colin Powell die Anwesenheit von NGOs im Irak als »strategisches Interesse« bezeichnete. Aber humanitäre Hilfsorganisationen werden auch auf unterschiedliche Weise durch das Militär unterstützt. So helfen SoldatInnen bei Transport und der Errichtung von Unterkünften und stellen Schutz bereit. Die Kooperation zwischen Militär und humanitären Hilfsorganisationen stellt die Neutralität von humanitären Hilfsorganisationen in Frage und schlug sich in Anschlägen auf die UN sowie auf das Internationale Komitee des Roten Kreuzes in Bagdad nieder. Die Angriffe auf MitarbeiterInnen humanitärer Hilfsorganisationen stieg in den letzten zwei Jahrzehnten dramatisch an (vgl. Fast 2014). Die zunehmende Privatisierung militärischer Operationen und Sicherheitsdienste (die auch von NGOs in

Anspruch genommen werden), wirft darüber hinaus die Frage auf, welche Konsequenzen eine Privatisierung humanitärer Hilfe hätte (vgl. Hopgood 2008). Welche Auswirkungen haben diese Entwicklungen für das »Geschäft mit der Hilfe« im Kontext von Debatten um die Effizienz, Neutralität und Politisierung humanitärer Hilfe? Das Feld ist hier von Widersprüchen gekennzeichnet. Einerseits konkurrieren die Organisationen um Mittel und Personal, und man kann von einer »Industrie« bzw. einem »Markt« (vgl. Klein und Harford 2005) sprechen, andererseits engagieren sich die MitarbeiterInnen unabhängig von finanziellen Anreizen und oft unter großem Risiko für Leben und Gesundheit (vgl. Fast 2014; Frantz 2005; Roth 2015b; Pigni 2016).

Professionalisierung und Marginalisierung lokalen Wissens

Die Konkurrenz um private Spenden und öffentliche Förderung sowie die Kritik an der mangelnden Effizienz humanitärer Hilfsorganisationen blieb nicht ohne Wirkung. Management, technisches und Kontextwissen sowie Personalführung wurden professionalisiert. Anstelle des barmherzigen Samariters tritt die professionelle, wohl informiert handelnde NGO-Mitarbeiterin. Professionalisierung steht allerdings nicht im Gegensatz zu Idealismus. So wechseln manche ManagerInnen, die zuvor in der Wirtschaft erfolgreiche Karrieren verfolgt hatten, auf der Suche nach sinnvoller Tätigkeit zu humanitärer Hilfe (vgl. Roth 2015a). Die zunehmende Professionalisierung der humanitären Hilfe schlug sich in der Einrichtung von Studiengängen (siehe z.B. das europäische NOHA-Netzwerk) und in der Erarbeitung und Annahme von Standards (z.B. SPHERE) nieder. Die Einführung von Standards ist allerdings nicht unumstritten. Sie können zum Ausschluss von Organisationen, die diesen neuen institutionellen Anforderungen nicht gewachsen sind, führen. Damit beinhalten Professionalisierungsprozesse das Risiko, lokale Angebote abzuwerten und Kreativität und die Fähigkeit zu improvisieren, zu untergraben (vgl. Hillhorst 2002). Standardisierung hat also Vor- und Nachteile – standardisierte Ausrüstungen stellen materialisiertes Gedächtnis dar, was angesichts permanenten Personalwechsels, von großem Vorteil ist. Gleichzeitig stellen standardisierte Verfahren das genaue Gegenteil lokalen Wissens dar. Hilfsorganisationen wie MSF haben dies inzwischen erkannt und bemühen sich darum, stärker auf lokale Ressourcen zurückzugreifen (vgl. Redfield 2008).

Stärkung lokaler Kapazitäten und Dominanz des Nordens

In humanitären Krisen leisten zunächst lokale Gruppen und Institutionen Hilfe bevor internationale Hilfsorganisationen und ihre MitarbeiterInnen eintreffen. Weiterhin sind ca. 90% der MitarbeiterInnen humanitärer Hilfsorganisationen natio-

nale Kräfte. Allerdings sind internationale MitarbeiterInnen, insbesondere EuropäerInnen und AmerikanerInnen, deutlich unter den Führungskräften überrepräsentiert. Mangelnde Kenntnis lokaler Bedingungen kann dazu führen, dass Konflikte ungenau analysiert werden, die lokale Kultur übergangen wird und unangemessene Konzepte und Ansätze verfolgt werden. Um Spannungen zwischen Konfliktparteien abzubauen, ist es wichtig, lokale Organisationen und ihre Expertise in Koalitionen und Verhandlungen einzubeziehen und ihnen Ressourcen zugänglich zu machen. Damit handelt es sich – ebenso wie bei der Koordination – um das Teilen von Macht, Ressourcen, Medienaufmerksamkeit und Verantwortung (vgl. Anderson 1999).

Abschließende Bemerkungen

NGOs sind sowohl Ausdruck von Globalisierungsprozessen als auch Kritiker der negativen Folge von Globalisierung. NGOs agieren international, in Krisengebieten sowie im Kontext von UN-Konferenzen und dem Weltsozialforum und bemühen sich um weltweite Öffentlichkeit im Hinblick auf Menschen- und Frauenrechte, Umweltverschmutzung, Klimawandel und anderen Fragen globaler Gerechtigkeit. Im Kontext von Neoliberalismus übernehmen NGOs zunehmend zuvor staatliche Aufgaben. Dies betrifft sowohl soziale Aufgaben auf der lokalen und nationalen Ebene wie auch im internationalen Kontext. NGOs kritisieren einerseits die mangelnden oder mangelhaften Dienstleistungen des Staates, andererseits übernehmen sie Aufgaben des Wohlfahrtsstaates und der Entwicklungshilfe und entlasten damit den Staat, d.h., sie sind dadurch selbst ein Ausdruck von Neoliberalismus.

Literatur

- Anderson, M. B. (1999), *How Aid can Support Peace – Or War*, Lynne Rienner, Boulder.
- Brauman, R. (2011), »Preface«, in: K. Blanchet und B. Martin (Hrsg.), *Many Reasons to Intervene. French and British Approaches to Humanitarian Action*, Hurst, London, xiii–xvii.
- Davey, E. (2015), *Idealism Beyond Borders: The French Revolutionary Left and the Rise of Humanitarianism, 1954–1988*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fast, L. (2014), *Aid in Danger. The Promises and Perils of Humanitarianism*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Frantz, Chr. (2005), *Karriere in NGOs. Politik als Beruf jenseits der Parteien*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Ghodsee, K. (2011), »Examining »Eastern« Aid: Muslim Minorities and Islamic Non-Governmental Organizations in Bulgaria«, *Anthropology of East Europe Review* 23(2), 63–71.
- Hilhorst, D. (2005), »Being Good at Doing Good? Quality and Accountability of Humanitarian NGOs«, *Disasters* 26(3), 193–212.
- Heyse, L. (2007), *Choosing the Lesser Evil: Understanding Decision Making in Humanitarian Aid NGOs*, Ashgate, Aldershot.
- Hopgood, St. (2008), »Saying »no« to Walmart? Money and Morality in Professional Humanitarianism«, in: M. Barnett und Th.G. Weiss (Hrsg.), *Humanitarianism in Question. Politics, Power, Ethics*, Cornell University Press, Ithaca, 98–123.
- Keck, M. und K. Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca.
- Klein, A., H. Walk und A. Brunnengräber (2005), »Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung (einleitender Beitrag)«, in: A. Brunnengräber, A. Klein und H. Walk (Hrsg.), *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 400, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 10–77.
- Klein, M. und T. Harford (2005), *The Market for Aid*, International Finance Corporation (World Bank Group), Washington, DC.
- Krause, M. (2014), *The Good Project. Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*, University of Chicago Press, Chicago.
- Pigni, A. (2016), *The Idealist's Survival Kit: 75 Simple Ways to Prevent Burnout*, Parallax Press, Berkeley.
- Redfield, P. (2008), »Vital Mobility and the Humanitarian Kit«, in: A. Lakoff und A. Collier (Hrsg.), *Biosecurity Interventions: Global Health and Security in Question*, Columbia University Press, New York, 147–171.
- Rieff, Ph. (2002), *A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis*, Simon and Schuster, New York.
- Roth, S. (2007), »Sisterhood and Solidarity? Women's Organizations in the Expanded European Union«, *Social Politics* 14(4), 460–487.
- Roth, S. (2015a), *Paradoxes of Aid Work. Passionate Professionals*, Routledge, London.
- Roth, S. (2015b), »Aid work as edgework – voluntary risk-taking and security in humanitarian assistance, development and human rights work«, *Journal of Risk Research* 18(2), 139–155.
- Roth, S. und A. Klein (2007), »Humanitäre NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Einleitung«, in: A. Klein und S. Roth (Hrsg.), *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*, VS Verlag, Wiesbaden, 9–26.
- Ryfman, Ph. (2011), »Crises of Maturity and Transformation in French NGOs«, in: K. Blanchet und B. Martin (Hrsg.), *Many Reasons to Intervene. French and British Approaches to Humanitarian Action*, Hurst, London, 9–25.
- Simeant, J. (2005), »What is going global? The Internationalization of French NGOs »without borders««, *Review of International Political Economy* 12(5), 851–883.
- Stroup, S.S. (2012), *Borders Among Activists. International NGOs in the United States, Britain and France*. Cornell University Press, Ithaca.
- Watkins, S.C., A. Swidler und Th. Hannan (2012), »Outsourcing Social Transformation: Development NGOs as Organizations«, *Annual Review of Sociology* 38(1), 285–315.



Achim Brunnengräber*

Raues Klima für die Zivilgesellschaft

Die Zivilisierung der Weltpolitik, die im Zuge der UN-Weltkonferenzen in den 1990er Jahren vermutet wurde, war zu der damaligen Zeit eine durchaus realistische Perspektive. Nach Ende des Ost-West-Konfliktes und mit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (UNCED) wurde die internationale Politik um das zivilgesellschaftliche Engagement bereichert. Die Politik der Regierungen, die Verhandlungsdiplomatie und die internationalen Institutionen waren kaum noch die alleinigen, wenn auch weiterhin die mächtigeren Akteure auf der Bühne der internationalen Politik (vgl. Altvater und Brunnengräber 2002). Die nachfolgende Revolution im Kommunikationsbereich durch die Nutzung des Internets und der *social media* – von Twitter-Nachrichten und Facebook bis Instagram und Flashmobs – trug ganz wesentlich dazu bei. Frauenverbände, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen (NGOs) und Bürgerinitiativen, aber auch JournalistInnen, Kirchen, Gewerkschaften oder Stiftungen, aus denen sich die Zivilgesellschaft bildet, nutzen intensiv das über den Globus gespannte Kommunikationsnetz, um auf globale Missstände hinzuweisen, zu skandalisieren, für *blaming and shaming* oder zur Verbreitung ihrer Gegenpositionen mittels eigener Expertisen und Studien.

In dem Maße aber, wie die internationale Staatengemeinschaft vom Multilateralismus abrückt und sich die Staaten untereinander in der Handels- und Finanzpolitik in Auseinandersetzungen und Konkurrenzkämpfe verstricken, schließt sich auch das Gelegenheitsfenster, das sich für kurze Zeit für die Zivilgesellschaft im Rahmen der UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre geöffnet hatte. Zugleich wird aufgrund der weltpolitischen Krisenerscheinungen und der Terrorgefahren zivilgesellschaftliches Engagement, das nicht per se gut ist, wieder kritischer gesehen. Zugleich veränderten auch viele zivilgesellschaftliche Kräfte ihre politischen Strategien und gehen auf größere Distanz zu den Institutionen, um ihre Forderungen wieder deutlicher artikulieren zu

können. Dabei treten auch ganz neue zivilgesellschaftliche Akteure auf die Bühne nationaler und internationaler Politik. Die zivilgesellschaftlichen Proteste forderten die Machthaber der Welt heraus.

Der »Arabische Frühling« 2010, die Occupy-Wall-Street-Bewegung (OWS, vgl. Lingk 2013), die am 17. September 2011 mit der Besetzung des Zuccotti-Parks in New York ins Blickfeld der Öffentlichkeit rückte, die Proteste gegen die Einweihung der Europäischen Zentralbank 2015 in Frankfurt am Main oder das globale Netzwerk Climate Justice Now! (CJN!) waren immer auch eine Kritik an den herrschenden Verhältnissen (vgl. Herkenrath 2011; Oelson 2011). Sie waren Ausdruck des Widerstands gegen die Formen staatlicher Unterdrückung, die Ungleichverteilung des Reichtums, die Macht der Konzerne und die desaströsen sozialen wie ökologischen Folgen neoliberaler Politik. Das zeigte sich auch am Protest gegen das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)¹, das seit 2013 zwischen der EU und den USA verhandelt wurde. Dieses wird zwar aufgrund der welthandelskritischen Position des neuen US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump in Frage gestellt. Doch zugleich sind nach dem Wahlschock in den USA erhebliche Spenden an unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen geflossen; u.a. mit dem Ziel, sich gegen Einschränkungen aller Art zu wehren und sich für die Erhaltung des freiheitlichen Wertekanons in den USA einzusetzen.

Von Hoffnungs- zu Gefahrenträgern

Sowohl die kooperativen wie die konfliktiven Strategien stoßen allerdings zunehmend an Grenzen machtvoller Interessenpolitik. Denn die Möglichkeiten der Einflussnahme und die Partizipation an der Politik sind rechtlich nur schwach abgesichert, wie etwa in der Aarhus-Konvention, sondern vielmehr stark von dem Wohlwollen der Regierungen abhängig. So kann auch nach jahrelanger partizipativer Großzügigkeit nationaler oder internationaler Organisationen die politische Teilnahme wieder restriktiv gehandhabt werden. Die deutlichsten Veränderungen vollziehen sich allerdings auf nationalstaatlicher Ebene. Den Regierungen in Afrika, Asien, Lateinamerika oder im Nahen und Mittleren Osten sind insbesondere die ausländischen NGOs ein Dorn im Auge, die die einheimische Zivilgesellschaft stärken. Sie wollen die Einmischung in die inneren Angelegenheiten durch die Registrierung als »ausländischen Agenten« (vgl. Tagesschau 2016a), wie NGOs in Russland, Malaysia oder Israel (vgl. Spiegel Online 2015) bezeichnet werden, unterbinden und den Geldfluss, der ins Land kommt, kontrollieren.

Bei alledem darf nicht vergessen werden, dass sich zivilgesellschaftliche Akteure schon immer in einem rauen Klima

* PD Dr. Achim Brunnengräber lehrt und forscht an der FU Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU).

¹ Offiziell: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (englisch: Transatlantic Trade and Investment Partnership – früher bekannt unter TAFTA – Trans-Atlantic Free Trade Agreement).

behaupten mussten (vgl. Brunnengräber 2005). Dieses wird heute aber noch weit ungemütlicher, so dass aus demokratischer Perspektive mit einiger Besorgnis auf die eingeschränkten Handlungsspielräume (*»shrinking spaces«*) hingewiesen wird oder darauf, dass politische Arbeit gänzlich unmöglich wird (*»closing spaces«*) (vgl. Carothers und Brechenmacher 2014). Dies gilt nicht nur für autoritäre und halbautoritäre Systeme, sondern auch für vermeintlich demokratische Regierungen (vgl. Unmüßig 2016). Dass sich die Spielräume für zivilgesellschaftliches Engagement nicht zum Besseren verändern, zeigt auch das graphisch aufbereitete Monitoring der Allianz für zivilgesellschaftliche Partizipation CIVICUS. Die Allianz hat sich zur Aufgabe gemacht, die Entwicklungen dort zu beobachten, wo demokratische Prinzipien verletzt werden und stellt eine Zunahme signifikanter Beschränkungen für zivilgesellschaftliches Handeln fest.²

Auch in China (vgl. Tagesschau 2016b), Kambodscha, Indien oder der Türkei werden zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs und Stiftungen, insbesondere solcher ausländischer Provenienz, gegängelt, kontrolliert, diffamiert oder bestimmte politische Aktivitäten werden gänzlich verboten. Die NGO-Aktivitäten werden in administrative, juristische oder auch informelle Schranken verwiesen. Bei Zuwiderhandeln drohen kräftige Geldstrafen, Zensur oder Haft. Andere ausländische NGOs werden aus dem Land verwiesen oder entscheiden selbst, dass sie aufgrund der nicht mehr vorhandenen Bewegungsspielräume das Land verlassen. Schließlich können lebensbedrohliche Gefahren für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht in Kauf genommen werden. In Ägypten haben sich die Räume für zivilgesellschaftliche Aktivitäten fast ganz geschlossen (*no space*). Im Zuge dieser Entwicklung steigt in vielen Ländern die Zahl der Menschenrechtsverletzungen, der Inhaftierungen und von Morden an sog. RegimegegnerInnen, UmweltaktivistInnen oder DissidentInnen. Dabei handelt es sich nicht um einzelne Ereignisse oder Phänomene, sondern um fundamentale Veränderungen in der nationalen und internationalen Politik, bei denen erreichte Fortschritte in der Demokratie wieder zurückgenommen werden (vgl. Drinhausen und Schucher 2015).

Suche nach Ursachen

NGOs müssen sich ganz offensichtlich auf ein restriktiveres politisches Umfeld in der internationalen Politik wie in den Nationalstaaten einstellen, in denen das zivilgesellschaftliche Handeln weiter beschränkt wird. In mindestens 100 Ländern ist dies der Fall, wie CIVICUS in ihrem Jahresbericht 2016 schiebt (vgl. CIVICUS 2016). Dabei ist nur auf den ersten Blick paradox, dass sich die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure grundsätzlich erweitern: Zu den klassischen Formen des Protests, der von Boykottaufrufen über Demonstrationen bis zu zivilem Un-

gehorsam reichen kann, sind längst Online-Kampagnen, Massen-E-Mails, Internetpetitionen, Flashmobs oder virtuelle Diskursräume hinzugekommen, die nicht nur eine Erweiterung des Handlungsrepertoires der zivilgesellschaftlichen Akteure darstellen (vgl. van de Donk et al. 2004), sondern stets auch die Grenzen von Nationalstaaten überschreiten. Aber genau dieser grenzenlose Klick-Aktivismus und die dadurch erweiterten und beschleunigten Protest- und Einflussmöglichkeiten sind sicher wichtige Auslöser, die bei den Regierungen zu neuen Restriktionen – wie etwa die Kontrolle des Internets – führen.

Dabei wird nicht in erster Linie die Freihandelsdoktrin an sich, wie sie sich im TTIP-Vertrag widerspiegelt, von den nationalen Regierungen verteidigt, der Multilateralismus oder das Pariser Abkommen zum Schutz des Klimas. Es sind vielmehr die konkreten Großprojekte, gegen die einheimische wie externe Akteure aus der Zivilgesellschaft ihre Stimmen erheben und deren Engagement bekämpft wird. Dazu gehören die Kohle-, Erdöl- oder Gaserschließung ebenso wie Waldrodungen, der Bau von Großstaudämmen, der Bau von Gaspipelines, der Bergbau oder der Verkauf von Agrarflächen an ausländische Investoren (vgl. Global Witness 2015). Vor allem die Kontrolle des Zugangs und der Ausbeutung von natürlichen Rohstoffen steht im Vordergrund staatlicher Politik. Mit den Strategien der Inwertsetzung gehen oftmals Menschenrechtsverletzungen, soziale Missstände und ökologische Zerstörungen einher, die von NGOs kritisiert werden. Die Regierungen wiederum sehen ihren Machterhalt in Frage gestellt, zumal die Zivilgesellschaft als Stimme des eigentlichen Souveräns (der Bürgerinnen und Bürger) verstanden werden kann. Zivilgesellschaftliche Kräfte weisen darauf hin, dass die bestehenden staatlichen Formen der Demokratie unzureichend oder totalitäre Regime abzulösen sind.

Düstere Perspektiven

Die Konsequenzen der Verengung zivilgesellschaftlicher Handlungsräume sind weitreichend. Zum einen verschärft sich innerhalb der Staaten die Polarisierung der Gesellschaft zwischen staatstragenden und zivilgesellschaftlichen Gruppen; die Demokratie gerät unter Druck. Zum anderen verschärft sich in der Renationalisierung der Politik die Konkurrenz unter den Staaten. Einzelstaatliche energiepolitische Strategien, die auf die billige Versorgung mit Öl, Kohle und Gas abzielen, sind wichtiger als multilaterale Vereinbarungen, wie die geostrategischen Auseinandersetzungen um Rohstoffe, geostrategisch wichtige Inseln oder Förderlizenzen für begehrte Seltene Erden zeigen. In den Schwellenländern, die einen erheblichen ökonomischen Nachholbedarf und einen erheblichen Energiehunger haben, sind die Einschränkungen für zivilgesellschaftliches Engagement besonders zu beobachten. Zudem führen die Krisenherde in der Ukraine, in Syrien, in Nigeria oder durch den grenzenlo-

² Siehe unter: <https://monitor.civicus.org/>.

sen Islamischen Staat (IS) und die unzähligen Terroranschläge dazu, dass nationale Sicherheitspolitiken verschärft werden. Antiterrorgesetze werden schließlich auch auf die »ausländischen Agenten« wie auf die inländischen NGOs angewandt. Die Reaktionen auf Proteste können national dann sehr unterschiedlich ausfallen: Sie reichen von der Diffamierung über die Kriminalisierung bis hin zur gewalttätigen (staatlichen) Eskalation.

Während das Ende des Ost-West-Konfliktes und zahlreiche UN-Weltkonferenzen zu ökologischen und sozialen Themen neue zivilgesellschaftliche Räume öffneten, so sind viele Regierungen dabei, die zivilgesellschaftlichen Handlungsräume auf nationaler wie internationaler Ebene wieder deutlich einzuschränken, besser zu kontrollieren oder gänzlich zu schließen. Der zivilgesellschaftlich organisierte Wutbürger, der lautstark seine Stimme erhebt, wird nicht als Bestandteil der Demokratie, sondern als Gefahr für den Machterhalt angesehen. Das zeigt, dass zivilgesellschaftliche Freiräume nicht nur im internationalen System, sondern auch auf nationaler Ebene stets prekär sind. Sie müssen verteidigt werden. Aber was tun, wenn das Engagement lebensbedrohlich wird und das Machtungleichgewicht offensichtlich ist?

Die Heinrich-Böll-Stiftung, das International Civil Society Centre und weitere zivilgesellschaftliche Organisationen aus aller Welt haben im Oktober 2016 auch aus der Not heraus die »Charta für politische Teilhabe« vorgestellt³. Das Dokument beinhaltet eine Aufforderung an alle, grundlegende Menschen- und Teilhaberechte zivilgesellschaftlicher Akteure zu garantieren. Das ist sicher nur ein kleiner Beitrag gegen die Repressionen, denen Umwelt- und Menschenrechtsgruppen, NGOs, BloggerInnen oder JournalistInnen ausgesetzt sind. Damit sich etwas ändert, muss jedoch auf vielen weiteren – gesellschaftlichen, staatlich-diplomatischen⁴ oder medialen – Ebenen auf die Missstände und das raue Klima aufmerksam gemacht werden, dem die Menschenrechte und zivilgesellschaftliches Engagement überall auf der Welt ausgesetzt sind.

Fazit

Akteure der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft wurden lange Zeit als Advokaten der Demokratie betrachtet. Für ihr Engagement gegen Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörungen und für eine lebenswertere Welt wurden sie gelobt. Als Korrektiv gegen die desaströsen Auswirkungen neoliberaler Politik und Kritiker des Freihandels kam ihnen eine hohe mediale wie politische Aufmerksamkeit zu. Doch der Wind hat sich gedreht: Heute wird die Zivilgesellschaft zunehmend als Gefahr für den souveränen Nationalstaat gesehen. Die Handlungsspielräume der zivilgesell-

schaftlichen Akteure werden drastisch eingeschränkt. Bereits erreichte Fortschritte in der Demokratisierung werden wieder zurückgenommen.

Literatur

Altwater, E. und A. Brunnengräber (2002), »NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 6-7/2002), 6–14.

Brunnengräber, A. (2005), »Gipfelstürmer und Straßenkämpfer. NGOs und globale Protestbewegungen in der Weltpolitik«, in: A. Brunnengräber, A. Klein und H. Walk (Hrsg.), *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 400, Bonn, 328–365.

Carothers, Th. und S. Brechenmacher (2014), *Closing Space. Democracy and Human Rights Support under Fire*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.

Drinhausen, K. und G. Schucher (2015), *Zivilgesellschaft unter Druck. Globaler Widerstand gegen Demokratie wächst*, German Institute for Global and Area Studies, Hamburg, verfügbar unter: https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1503.pdf.

CIVICUS (2016), *State of Civil Society Report*, World Alliance for Citizen Participation, verfügbar unter: <http://www.civicus.org/index.php/socs2016>.

Global Witness (2015), *Jahresbericht 2015*, verfügbar unter: <https://www.globalwitness.org/en/about-us/>.

Herkenrath, M. (2011), *Die Globalisierung der sozialen Bewegungen. Transnationale Zivilgesellschaft und die Suche nach einer gerechten Weltordnung*, Springer VS, Wiesbaden.

Lingk, A. (2013), *Der Aufstand der »99 Prozent«. Kapitalismuskritik in ökonomischen Krisenzeiten am Beispiel der Occupy-Bewegung*, Wissenschaftlicher Verlag Berlin.

Oelsen, Th. (Hrsg.) (2011), *Power and Transnational Activism*, Routledge, London, New York.

Spiegel Online (2015), »Kabinett beschließt Gesetz gegen regierungskritische Organisationen«, *Spiegel Online*, 27. Dezember, verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/israel-kabinett-beschliesst-gesetz-gegen-regierungskritische-ngos-a-1069612.html>.

Tagesschau (2016a), »Russische Meinungsforscher kämpfen um Existenz«, *tagesschau.de*, 25. Oktober, verfügbar unter: <http://www.tagesschau.de/ausland/russland-agenten-101.html>.

Tagesschau (2016b), »China stellt NGOs unter Polizeikontrolle«, *tagesschau.de*, 28. April, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/china-organisationengesetz-101.html>.

Unmüßig, B. (2016), *Zivilgesellschaft unter Druck – shrinking – closing – no space*, Heinrich-Böll-Stiftung, verfügbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/03/zivilgesellschaft_unter_druck_shrinking_spaces.pdf.

³ Siehe unter: <https://civiccharter.org>.

⁴ Siehe etwa: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/079/1807908.pdf>.



Matthias Bauer*

Nichtregierungsorganisationen in der TTIP-Debatte: Kommt von Herzen, was auf Herzen wirken soll?

In Deutschland und anderen europäischen Ländern prägen Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisation, NGO) die öffentliche Meinung zu Fragen der Globalisierung so stark wie nie zuvor. Auf Kosten des geplanten Handels- und Investitionsabkommens der EU mit den USA, TTIP, führt eine kleine, stark vernetzte Gruppe von NGOs in vielerlei Hinsicht einen ideologischen Stellvertreterkrieg gegen multinationale Konzerne, nationale Regierungen und die Europäische Union. Die politischen Gegner der NGOs werden dabei häufig per se unter den Generalverdacht gestellt, den Bürgern nachhaltig schaden zu wollen, und entsprechend dieses Verdachts diffamiert. Mit dem Kampagnenslogan »Stopp TTIP« wurde besonders in der deutschen Öffentlichkeit eine trügerische Kakophonie über die Globalisierung angestimmt, die sich in den Köpfen vieler Menschen festgesetzt hat und deshalb mehr ist als vorübergehender Lärm.

Nichtregierungsorganisationen haben die Debatte über TTIP und die Globalisierung emotional vergiftet und üben gerade deshalb erfolgreich Druck auf die Politik aus

Die Anti-TTIP-Bewegung in Deutschland ist entgegen vieler Behauptungen keine Graswurzelbewegung. Sie wurde von einer kleinen Anzahl stark vernetzter zivilgesellschaftlicher Gruppen top-down initiiert. Die inhaltliche und organisatorische Kernarbeit wird dabei von attac Deutschland, dem Bund Umwelt und Naturschutz (BUND), Campact, Foodwatch, Greenpeace, Mehr Demokratie und dem Forum Umwelt und Entwicklung geleistet. Zusammen mit den politischen Parteien DIE GRÜNEN und DIE LINKE wurden in den vergangenen drei Jahren schlagkräftige Protestkampagnen

abgestimmt und organisiert. Sie bündeln personelle Ressourcen, Spenden und vereinnahmte Steuergelder, um offensiv und polarisierend Stimmung gegen die Verhandlungen des Handels- und Investitionsabkommens TTIP zu machen.

Die NGOs setzen in den Kampagnen primär auf Emotionen. Es geht ihnen nicht um eine ausgewogene Debatte über die Vor- und Nachteile von Freihandelsabkommen. Harte wirtschaftliche Argumente jenseits von – anfangs unglaublich vorgetragenen – Wachstums- und Arbeitplatzeffekten zählen nicht oder werden mit allgemeiner Kapitalismuskritik ins Gegenteil verkehrt. Ein Blick auf die von den NGOs konzentriert wiedergegebenen Kritikpunkte offenbart, dass deren Argumente dem empirischen Test nicht standhalten. Diejenigen Kritikpunkte, auf die die empirische Forschung keine abschließenden Antworten geben kann, wurden von der Politik, beispielsweise durch eine umfassende Reform des Investitionsschutzrechts, bereits adressiert (vgl. Braml und Felbermayr 2016; EU-Kommission 2015). Und dennoch: Mit Erfindungsreichtum, Themen-Hopping und einem beständigen Verunglimpfen privatwirtschaftlicher Interessen schafften es die Kampagnenmanager der NGOs, die Deutungshoheit zu gewinnen und die Politik unter Druck zu setzen.

Nationalismus, Wut und Isolation sind die Gewinner einer gefährlichen Spirale des Schweigens

In Deutschland wurde die öffentliche Debatte von den Kampagnenmanagern der erklärten Anti-TTIP-NGO bereits so vergiftet, dass sich inzwischen selbst eingefleischte Befürworter von Freihandel und Globalisierung in der Debatte nicht mehr öffentlich zu Wort zu melden. Erst im September 2016 hat sich der in Deutschland durchaus beliebte Humorist Dieter Nuhr mit einer Satire über die TTIP-Kritiker die Nase verbrannt: »Rechte, Linke, Religiöse [gegen TTIP]. Da gehen die Linken gemeinsam mit Donald Trump und Marine Le Pen und dem Herrn Kaczyński aus Polen. Wahnsinn. Herzlich willkommen im 21. Jahrhundert.« (vgl. WDR 2016, Ergänzung durch den Autor). Mit diesen Äußerungen hat Nuhr im Internet einen Sturm aus Empörung, Hass und Feindseligkeit geerntet: Auf der obskuren Internetseite »Die Propagandaschau – Der Watchblog für Desinformation und Propaganda in deutschen Medien« schrieb man beispielsweise »Regierungsc clown Dieter Nuhr macht Propaganda für TTIP & CETA«.

Die zunächst mehrheitliche Unterstützung für TTIP in Deutschland ist seit 2013 kontinuierlich und besonders deutlich gefallen. Eine aktuelle Umfrage von DALIA Research kommt zu dem Ergebnis, dass nur noch 32% der Deutschen und 13% der Österreicher für TTIP sind. Zum Vergleich: In Polen und dem Vereinigten Königreich sind zum Stand August 2016 70% der Bürger für TTIP. Selbst im, dem Protektionismus lange zugeneigten, Frankreich wird TTIP von der

* Dr. Matthias Bauer ist Senior Economist beim European Centre for International Political Economy (ECIPE), Brüssel.

Mehrheit der Bürger befürwortet (vgl. DALIA Research 2016). Der deutliche Wandel in der öffentlichen Meinung ist durch das Aufkommen der NSA-Affäre, den politischen und wirtschaftlichen Nachwirkungen der Eurokrise und der damit verbundenen Skepsis gegenüber der Europäischen Union, wenn überhaupt, nur ansatzweise zu erklären. Auch die stille »Liebe zur Planwirtschaft«, wie sie das Institut für Demokratie Allensbach (ifd Allensbach) den Deutschen im Jahr 2013 attestierte, kann lediglich als Nährboden für den Erfolg der Anti-TTIP-Kampagnen in Deutschland in Betracht gezogen werden (vgl. ifd Allensbach 2013).

Mit dem Querschnittsthema TTIP haben die NGOs ein breites Lager aus liberal-konservativ geprägten Kreisen erreicht. Dabei profitieren die Kampagneninitiatoren von lang etablierten Netzwerken, zu denen verschiedene umweltpolitische Organisationen, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und kirchliche Organisationen zählen. Diese wiederum, um politische Profilbildung, Spenden und Mitgliedsbeiträge bemüht, beteiligen sich an Protestaktionen, indem sie beispielsweise die eigenen Mitglieder über E-Mail-Newsletter auffordern, Online-Petitionen leichtgläubig zu »unterzeichnen« (vgl. von der Burchard 2016). Sie suggerieren dabei nach außen häufig das »WIR« und damit bewusst die Botschaft, die Meinungsführerschaft zu haben.

Die »TTIP-Wut« der Deutschen haben sich die NGO-Netzwerke(r) hart erarbeitet

In den sozialen Online-Medien in Deutschland dominierten die Botschaften erklärter Anti-TTIP-Bündnisorganisationen bereits 2014 über 90% der Online-Medienberichterstattung. Die Kampagnenmanager beschränkten sich mit Kalkül auf besonders intuitive, trügerische Metaphern. Nachrichten wie »TTIP ist ein Angriff auf unsere Demokratie«, eine »Attacke gegen unseren Rechtsstaat« oder ein »Trojanisches Pferd multinationaler Konzerne« verbreiteten sich viral im Internet und wurden von klassischen Medien nur selten nachrecherchiert und hinterfragt (vgl. Bauer 2016).

Wie in einer Kurzreportage des ARD-Magazins Plusminus vom 14. Dezember 2016 deutlich wird, zielten die von den Kampagnen-NGOs entwickelten Banner und Schlagzeilen nicht darauf ab, Bürger ausgewogen und evidenzbasiert zu informieren (ARD 2016). Das Gegenteil war der Fall. Auch ein Blick auf die Aufmacher von Google-Bezahlanzeigen zeigt: Mit griffigen Protest-Slogans erzeugten etablierte NGOs wie Greenpeace, Foodwatch oder das Umweltinstitut München bei der Suche nach dem Schlagwort »TTIP« ein nachhaltig negativ geprägtes moralisches Bild von dem Abkommen.

60% der in Bauer (2016) analysierten 1 508 TTIP-Informationsveranstaltungen in deutschen Vereinssälen, Gemeinderäumen und Universitäten wurden von erklärten An-

ti-TTIP-Bündnisorganisationen organisiert. 48% aller auf diesen Veranstaltungen aufgetretenen TTIP-Experten sind Vertreter erklärter Anti-TTIP-Bündnisorganisationen. Von Top-50-Meinungsmachern zu TTIP in Deutschland sind elf Politiker der GRÜNEN, zehn Vertreter von den GRÜNEN nahestehenden NGOs, acht Politiker der SPD, sechs Politiker der LINKEN, sieben Vertreter von Gewerkschaften, sechs Vertreter von kirchlichen NGOs, zwei Politiker der CDU und ein Politiker der FDP. 37 der Top-50-Redner zum Thema TTIP sind Vertreter erklärter Anti-TTIP-Organisationen. Ein Blick auf die öffentlich abrufbaren Vita der Anti-TTIP-Experten zeigt: Sie wurden beruflich ausnahmslos in politischen Parteien, staatlichen Institutionen, Gewerkschaften oder NGOs sozialisiert. Allein dieser Fakt bedürfte einer eingehenderen staats- und moralphilosophischen Analyse, die in diesem Kommentar nicht mit der erforderlichen Sorgfalt geleistet werden kann.

Langjährige persönliche Kontakte und NGO-Netzwerke entfalteten eine enorme gesellschaftspolitische Schlagkraft. Ein Beispiel: Das in Berlin ansässige, politisch der Partei DIE GRÜNEN nahestehende, Forum Umwelt und Entwicklung (FuE) rief mit der Kampagne »TTIPunfairhandelbar« pauschal zum Stopp der TTIP-Verhandlungen und zu damit verbundenen Massenprotesten auf. Die Mitgliedsorganisationen des FuE, z.B. der Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND), der Deutsche Naturschutzring (DNR), die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und das Hilfswerk der evangelischen Kirchen, Brot für die Welt, entfalteten die notwendige Multiplikatorwirkung, indem sie eigene Mitglieder und Mitgliedsorganisationen explizit zur Pauschalverurteilung der TTIP-Verhandlungen anleiteten.

Die undurchsichtige Rolle der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission dürfte den meisten Beobachtern der TTIP-Verhandlungen lediglich als Verhandlungsführer bekannt sein. Weniger bekannt ist, dass Teile der Europäischen Kommission die TTIP-Verhandlungen mit Kalkül bereits seit 2013 durch den Aufbau einer breit angelegten zivilgesellschaftlichen Gegenbewegung unterminierten. Vor allem die Generaldirektion Entwicklungspolitik finanzierte über das niederländische Transnational Institute (TNI) bereits im Jahr 2013 ein breites europäisches Bündnis erklärter Anti-TTIP-NGOs. TNI-Vorstand Susan George, ehemalige Greenpeace-Funktionärin und Ehrenpräsidentin von attac Frankreich, hat auf einer Anti-TTIP-Stakeholder-Konferenz im Europäischen Parlament im Dezember 2014 über das Abkommen gesagt: »TTIP ist ein sehr gefährliches Tier. Ein Tier, das es nicht verdient, in die Liste der bedrohten Tierarten aufgenommen zu werden. Es muss gestoppt werden. Absolut und vollständig.« Insgesamt sind seit 2013 etwa 3 Mio. Euro europäischen Steuergeldes von der Europäischen Kommission an das TNI geflossen.

Besonders brisant ist zudem: Bereits im Jahr 2013 wurde zwischen der Europäischen Kommission und dem TNI explizit vereinbart, dass 3 Mio. europäische Bürger, 100 Europaparlamentarier, 200 Kandidaten für das Europäische Parlament, 600 NGOs und 2 000 Studenten formell für das Thema europäische Investitionspolitik sensibilisiert und/oder für Internetkampagnen gewonnen werden sollten. Die vom TNI finanzierten Partner-NGOs bilden heute den harten Kern des europäischen Anti-TTIP-Bündnisses, das in Fundamentalopposition zu den TTIP-Verhandlungen steht. Nach Angaben der Europäischen Kommission ist eine Evaluierung des Projektes nicht vorgesehen. Die Partnerorganisationen bzw. Subunternehmer des TNI tauchen im Transparenzregister der Europäischen Union nicht als Empfänger von öffentlichen Geldern der Europäischen Kommission auf.

Fazit

NGOs haben in den vergangenen vier Jahren die Deutungshoheit über Freihandelsabkommen gewonnen. Mit Erfindungsreichtum und griffigen Metaphern wollen sie bis heute bestimmen, wie Globalisierung von breiten Teilen der Bevölkerung wahrgenommen werden soll. Dabei sind sie Dritten nicht rechenschaftspflichtig, selbst dann nicht, wenn Kampagnen mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Statt ausgewogen über die Chancen und Folgen von Freihandelsabkommen aufzuklären, üben sich die erklärten Anti-TTIP-Bündnisorganisationen in Fundamentalopposition gegen den Freihandel. Statt zu informieren, wird über moderne Kommunikationskanäle zum Massenprotest aufgerufen. So haben beispielsweise fast 1,6 Mio. Deutsche eine Petition zur europäischen Bürgerinitiative gegen TTIP (online) gezeichnet. Bis zum Stichtag der Petition gab es hingegen nur etwa 13 000 registrierte Besuche auf der Website der europäischen Kommission, wo die offiziellen Verhandlungsunterlagen explizit auf deutscher Sprache zur Verfügung gestellt werden (vgl. Bauer 2016).

Die Protest-NGOs setzen einerseits auf die Meinungsmacht der sozialen Online-Medien. Andererseits verstehen sie es, Gewerkschaften, klerikale Organisationen, Bauernverbände und auch die deutsche Kulturwirtschaft in die Protestaktionen einzubinden. Gleichzeitig zeichnen sich eher globalisierungsfreundliche und gegenüber den TTIP-Verhandlungen offen eingestellte politische Akteure sowie Vertreter der Wirtschaft durch mangelnde Kampagnenfähigkeit aus. Auch unter Wissenschaftlern ist kritikloses Wegsehen bislang eher die Regel als die Ausnahme.

Die Expertise und moralische Autorität der Anti-TTIP-NGOs darf angezweifelt werden. Neben der Aussicht auf individuelle politische Mandate spielen strategische Organisationsinteressen wie politische Profilbildung und die Maximierung von Spendeneinnahmen eine gewichtige Rolle. Sie erklären auch, warum drängende sozioökonomische Probleme, wie

Einkommens- und Vermögensungleichheit, Bildungs-, Subventions- und internationale Wettbewerbspolitik aufgrund mangelnder Kampagnenfähigkeit und Interessenkonflikten zwischen den NGOs nicht aufgegriffen werden.

Globalisierung sollte als Prozess der Intensivierung einer möglichst diskriminierungsfreien, regelgeleiteten internationalen Arbeitsteilung verstanden werden. Vor dem Hintergrund der seit 20 Jahren festgefahrenen Freihandelsverhandlungen unter dem Dach der Welthandelsorganisation stellen die Verhandlungen über TTIP eine einzigartige Chance dar, eine Blaupause für universell akzeptierte Prinzipien, Handelsregeln und vor allem hohe Standards für die globale Arbeitsteilung zu vereinbaren. Welches Forum, welches Format, wenn nicht TTIP, könnte dazu beitragen, dass nationale Regulierungsgeheimnisse auch jenseits eines transatlantischen Wirtschaftsraumes überwunden werden, damit zukünftig auch Menschen aus den Entwicklungs- und Schwellenländern auf der Basis verlässlicher Regeln und transparenter Regierungsführung von der Einbindung in internationale Wertschöpfungsprozesse profitieren können?

Offene Märkte sind, im Sinne des Soziologen Albert Hirschman (1977), die Basis für die Evolution »leidenschaftsloser, vernunftgeleiteter« sozialer Interaktion, materiellen Wohlstands, moralischer Tugenden und letztlich Frieden. Eine derartige Klarstellung ist notwendiger denn je geworden, muss man sich als (wirtschafts-)wissenschaftlicher Befürworter von TTIP-Verhandlungen und Globalisierung nunmehr den Vorwurf gefallen lassen, man sei ein Lobbyist für multinationale Konzerne oder gar eine Inkarnation böser Mächte. Den Befürwortern friedfertiger offener Gesellschaften und verantwortungsvoller Regierungsführung sollte dies zu denken geben.

Literatur

ARD (2016), »Freihandel: So schüren Gegner Ängste«, ARD Plusminus, 14. Dezember, verfügbar unter: <http://mediathek.daserste.de/Plusminus/Freihandel-So-schüren-Gegner-Ängste/Video?bcastId=432744&documentId=39512718>.

Bauer, M. (2015a), *Emotionen statt Argumente – Hintergründe zu den Protesten gegen TTIP*, KAS Analysen und Argumente 173, Berlin.

Bauer, M. (2015b), *Klicks gegen TTIP, Netzaktivismus als Mittel zur Massenmobilisierung*, KAS Analysen und Argumente 174, Berlin.

Bauer, M. (2016), »Manufacturing Discontent: The Rise to Power of Anti-TTIP Groups«, ECIPE Occasional Paper 2, November.

Braml, M. und G. Felbermayr (2016), »Internationaler Investitionsschutz: Die Fakten«, *ifo Schnelldienst* 69(23), 23–28.

DALIA Research (2016), »What do Europeans think about TTIP? Results from two surveys in April and August 2016«, Präsentation im Rahmen der Konferenz »Manufacturing Discontent – The Rise to Power of Anti-TTIP Groups«, 28. November 2016.

DNR (2013), *Leistungsbericht des Deutschen Naturschutzrings* 2013, verfügbar unter: <http://www.dnr.de/downloads/leistungsbericht-2013.pdf>.

EU-Kommission (2015), »EU finalises proposal for investment protection and Court System for TTIP«, Pressemitteilung, 12. November, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6059_en.htm.

Hirschman, A. (1977), *The Passions and the Interests – Political Arguments for Capitalism before its Triumph*, Princeton University Press, First Princeton Classics Edition 2013, Princeton und Oxford.

IfD Allensbach (2013), »IfD Umfrage Nr. 11017«, November, Institut für Demoskopie, Allensbach.

von der Burchard, H. (2016), »Die Freihandelsgegner schlachten ihre goldene Gans«, *Die WELT*, 24. September, verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article158334544/Die-Freihandelsgegner-schlachten-ihre-goldene-Gans.html>.

WDR (2016), »CETA und TTIP – Nuhr dafür!«, WDR 2 Zugabe – Beiträge, 16. September, verfügbar unter: <http://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr2/wdr2-zugabe-beitraege/audio-ceta-und-ttip---nuhr-dafuer-100.html>.

Nachtrag: Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern: Fairer Kompromiss oder Setzen neuer Fehlanreize?

17

Im Oktober 2016 einigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern nach langen Verhandlungen auf eine Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. Die Reform wurde im ifo Schnelldienst 24/2016 von einigen Experten vorgestellt und diskutiert. In Ergänzung zu diesen Beiträgen sieht *Michael Thöne*, Universität zu Köln, wenig Substanz in der Neuregelung, die vor allem das Bild des Finanzausgleichs geändert habe.

Bund-Länder-Finzen: Viel Getue um wenig Reform

Der Weg zum Reformbeschluss

Zwei Stunden waren eingeplant, am Ende wurden es neun. In den frühen Morgenstunden des 9. Dezember 2016 endete die letzte Verhandlungsrunde der Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 mit einem Reformpaket, das nun umgesetzt werden soll. Zwar wurden die beiden Kammern des Parlaments bislang nicht ernsthaft einbezogen, aber angesichts der Koalitionsmehrheit ist der Bundestag in diesem Fall keine wirkliche Instanz. Die Einigkeit der 16 Länderregierungen zum Vorschlag schreibt dem Bundesrat ohnehin die Rolle des nachvollziehenden Notars zu.

Die Einigung ist ein Kompromiss. Naturgemäß kann das Zusammenkommen nach langer und kontrovers geführter Auseinandersetzung nicht alle Seiten zufrieden stellen. Im Gegenteil, Aristide Briands Diktum folgend, ist ein Kompromiss erst dann vollkommen, wenn alle unzufrieden sind. Insofern kann sich der Autor des Beitrags in die Linie der Unzufriedenen einreihen und damit den Beweis der Vollkommenheit des Kompromisses erbringen? Man wird sehen: Mit einem guten Kompromiss sind alle unzufrieden. Umgekehrt wird kein Schuh daraus: Nicht jeder Kompromiss, der alle unzufrieden zurücklässt, ist gut.

Der vertikale Finanzausgleich zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit und der horizontale Finanzausgleich zwischen den 16 Ländern und Stadtstaaten sind immer umstritten. Die Mittel sind immer knapper als die Zwecke, für die man

sie ausgeben könnte. Die Auseinandersetzungen um die Bund-Länder-Finzen sind genauso alt wie die Bundesrepublik. Schon mehrfach sind sie vor dem Bundesverfassungsgericht gelandet. Der Finanzausgleich wurde auch schon mehrfach reformiert – manchmal mit, manchmal ohne den Anstoß eines Urteils aus Karlsruhe.

Die jetzt zu Ende gegangene Auseinandersetzung um die künftigen Bund-Länder-Finanzbeziehungen nahm ihren Anfang im März 2013, als Bayern und Hessen nach einer mehrjährigen Phase der öffentlichen Ankündigungen beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden gegen den Länderfinanzausgleich einreichten. Ursprünglich hatte auch noch Baden-Württemberg, das dritte der seinerzeit drei LFA-Zahlerländer, in Karlsruhe mitklagen wollen. Mit dem Regierungswechsel 2011 hatte das Land von dieser Art der politischen Auseinandersetzung Abstand genommen.

Juristisch stand die Verfassungsbeschwerde von Anfang an auf tönernen Füßen. Sie wurde von allen Beteiligten – wohl auch vom Verfassungsgericht selbst – eher als eine robuste Methode aufgefasst, dringenden Gesprächsbedarf anzumelden. Eine Minderheit muss zuweilen Umwege finden, um gehört zu werden. Das funktionierte auch: Nachdem die Beschwerde eingereicht war, gewannen die Vorgespräche zu den Finanzausgleichsverhandlungen an Ernst und Geltung. Parallel mied auch das BVerfG, den Fall aufzugreifen.

Anfangs war noch vielfach die Rede von einer »Föko III«, hatten die mit den Föderalismusreformen I (2006) und II (2009) angestoßenen Veränderungen doch noch viele Aufgaben unbearbeitet gelassen. Nachdem aber im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom November 2013 der Begriff einer Föderalismuskommissi-



Michael Thöne*

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

on explizit gemieden wurde, sanken die Erwartungen schnell auf ein nüchternes administratives Maß: 2014 nahmen die Länderregierungen über die Finanzministerkonferenz die Gespräche zum zukünftigen Länderfinanzausgleich auf. Dieses Format sollte sicherstellen, dass nur die Regierungen miteinander sprachen und auch nur über Geld. Das breit und partizipativ angelegte Format einer Föderalismuskommission war vielen noch zu plastisch in Erinnerung. Gerade bei einigen auf ihr Selbstbild des »Machers« stolzen Länderregierenden hatte die Vielzahl von Parlamentariern und Professoren in der Föko I einen beinahe traumatischen Eindruck ebenso endloser wie unproduktiver Reden hinterlassen.

Im kleinen Kreis und ohne störende Öffentlichkeit wollten die Länderregierungen schnell zu einer pragmatischen Lösung von und für die Betroffenen kommen. Das ist gründlich misslungen. Zwei Jahre verhandelten, planten und stritten die Länderregierungen, bis ein Modell gefunden war, dem sich alle anschließen mochten. Der neue, von allen 16 Ländern getragene Vorschlag wurde Ende 2015 vorgestellt. Er zeichnet die letztlich beschlossene Lösung schon recht genau vor.

Cleveres Imagemanagement: Die »Abschaffung« von Umsatzsteuerausgleich und Länderfinanzausgleich

Dass es schließlich doch zu einem gemeinsamen Vorschlag aller Länder kam, war keineswegs selbstverständlich. Lange Zeit sah es überhaupt nicht danach aus. Die Positionen der Länder lagen anfangs sehr weit auseinander, nicht nur in der natürlichen Opposition von reichen und armen Ländern. Besonders zwei faktische Zahlerländer, Bayern und Nordrhein-Westfalen, hatten sich in der Auseinandersetzung zeitweilig sehr ineinander verhakt. Zuweilen konnte man den Eindruck haben, dass die anderen 14 an Rande dabei standen und warteten, bis die beiden Kontrahenten irgendwann wieder aus dem Ring steigen würden.

Tatsächlich schien der zentrale Streitpunkt zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen kaum zu lösen, denn Nordrhein-Westfalen wollte den Länderfinanzausgleich deutlich vergrößern, Bayern (und die ostdeutschen Länder) ihn dagegen klein halten und gegebenenfalls sogar noch schrumpfen. Dabei ging es nicht in erster Linie darum, mehr oder weniger Geld umzuverteilen. Wichtiger in dieser Auseinandersetzung war, wie viel der Umverteilung sichtbar stattfindet und wie viel im (Halb-)Verborgenen.

Dreh- und Angelpunkt dabei ist der – nur inoffiziell so genannte – Umsatzsteuervorwegausgleich. Dieser erste Ausgleich vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich erfolgt dadurch, dass die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder nicht nur nach Einwohnerzahlen, sondern bis zu einem Viertel auch nach Einnah-

menschwäche erfolgt. Von der Wirkung her handelt es sich hier um einen vertikalen Finanzausgleich mit horizontal umverteilender Wirkung. Im Vergleich zu einer Zuteilung nur nach Einwohnerzahlen wurden hier 2015 schon 7,9 Mrd. Euro vorweg umverteilt. Durch diese stille Angleichung sinkt die Notwendigkeit zum sichtbaren Ausgleich im eigentlichen Länderfinanzausgleich massiv. 2015 wurden noch 9,6 Mio. direkter LFA-Ausgleichszahlungen horizontal zwischen den Ländern geleistet. Genau zu diesem Zweck, den sichtbaren LFA kleiner wirken zu lassen, war der Umsatzsteuervorwegausgleich 1969 geschaffen worden – als der Bundesfinanzminister Franz-Josef Strauß hieß und Bayern LFA-Empfängerland war. *Honi soit qui mal y pense.*

Quantitativ wirklich bedeutsam wurde der Umsatzsteuerausgleich mit der Integration der ostdeutschen Länder in den regulären Bund-Länder-Finanzausgleich ab 1995, weil damit die zu glättenden Anfangsunterschiede zwischen arm und reich massiv gewachsen waren. Auch heute noch sind die verdeckten Ausgleichszahlungen, die die fünf ostdeutschen Flächenländer im Umsatzsteuerausgleich erhalten, im Schnitt mehr als doppelt so groß wie die eigentlichen LFA-Transfers, die sie danach horizontal erhalten.

Dieses Verstecken eines Gutteils der horizontalen Umverteilung in der vertikalen Steuerweisung ist wegen geringer Transparenz und Umgehung der demokratischen Kontrolle schon immer scharf kritisiert worden. Tatsächlich muss man das Volumen von 7,9 Mrd. Euro Umsatzsteuerausgleich selbst ausrechnen. Offiziell dokumentieren Bund und Länder diesen Betrag nicht. Und genau in diese vom Gesetzgeber selbst gegrabene Grube sind die Finanzausgleichsverhandlungen 2014 gefallen und schienen lange nicht herauszukommen.

Denn Nordrhein-Westfalen muss 2015 im Umsatzsteuerausgleich auf 2,1 Mrd. Euro Einnahmen verzichten; hier ist es das größte Zahlerland noch vor Bayern. Dieser Verzicht ist so groß, dass NRW im eigentlichen Länderfinanzausgleich dann zum finanzschwachen *Empfängerland* wird. In Nordrhein-Westfalens Fall reichen die LFA-Transfers bei weitem nicht aus, die Verluste im Umsatzsteuerausgleich zu kompensieren. Der Stachel, als tatsächliches Zahlerland immer Empfängerland genannt zu werden, saß tief – zumal es manche »echte« Zahlerländer zuweilen nicht an gut gewürzter Rhetorik und despektierlichen Ratschlägen in Richtung der armen Schlucker auf der Empfängerseite fehlen lassen. Primär aus Imagegründen hat deswegen Nordrhein-Westfalen vehement die Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs gefordert, um hinterher – bei ungefähr gleicher Belastung – im vereinten und damit erheblich größeren Länderfinanzausgleich auch amtlich ein Zahlerland zu sein.¹

¹ Der Autor gesteht gern ein, dass er sein Land Nordrhein-Westfalen im Bestreben, den Umsatzsteuerausgleich abzuschaffen und den absurden Status eines »zahlenden Empfängerlandes« loszuwerden, argumentativ nach Kräften unterstützt hat (vgl. Thöne 2012; 2015a). Allerdings hatte er

Das umgekehrte Imageproblem haben die ostdeutschen Länder. Sie haben in der Auseinandersetzung kraftvoll für den Erhalt des Umsatzsteuerausgleichs gestritten. Sie wollten in einem integrierten Länderfinanzausgleich nicht als so finanzschwach vor dem Ausgleich erscheinen, wie sie tatsächlich sind. Ein einstufiger LFA für den kompletten horizontalen Ausgleich hätte die ostdeutschen Länder, so deren Verhandlungsposition, auf Dauer auf eine wahrgenommene »Bittstellerposition« festgelegt. *Materiell* hätte das allerdings keinen Unterschied gemacht. Auf dem Weg zu einer Einigung auf eine gemeinsame Position der ostdeutschen Länder wurden zugunsten dieser symbolpolitisch wichtigen Forderung nach dem Erhalt des Umsatzsteuerausgleichs andere Positionen aufgegeben, die auch *materielle* Vorsorge für den hier besonders gravierenden demographischen Wandel hätten schaffen können. So kam es beispielsweise nicht dazu, dass die ostdeutschen Länder eine Position vertreten haben, die das hier für Landes- und kommunale Ebene zunehmend virulente Problem der Remanenzkosten des demographischen Wandels aufgreift. Sachsen-Anhalt wurde als Land schon 2012 vom seinem Verfassungsgericht dazu verurteilt, die kommunale Ebene von aus Remanenzkosten stammenden Zusatzlasten freizustellen. Die Landesebene selbst kann eine solche Entlastung nun nicht erwarten, es wurde nicht einmal dafür gestritten. Man mag diese Versäumnisse in der Zukunft noch bedauern. Letztlich dominiert in der ostdeutschen Verhandlungsposition im Finanzstreit aber Rationalität und Pragmatismus: Solange der solidarische Ausgleich hinreichende zusätzliche Finanzmittel erbringt, ist das Image zweitrangig.

Bayern, Nordrhein-Westfalens größter Kontrahent in der Auseinandersetzung, hatte ein anders gelagertes Imageproblem. Dem war nicht so leicht pragmatisch beizukommen. Bayern ist unstrittig das leistungsfähigste Land im Finanzausgleich: Mit 5,5 Mrd. Euro stemmte es 2015 allein 57% der Umverteilungssumme des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Im vorgelagerten Umsatzsteuerausgleich hat es zudem mit 2,1 Mrd. Euro beinahe genauso viel wie Nordrhein-Westfalen geleistet, d.h. ein gutes Viertel der Umverteilungssumme auf dieser Stufe. Die in den letzten Jahren noch einmal deutlich gewachsene Dominanz Bayerns unter den Zahlern hat im Freistaat eine Debatte entstehen lassen, dass das Ausgleichssystem in eine Schiefelage geraten sei und Bayern unverhältnismäßig stark belastet werde. Tatsächlich mussten 2015 für die 5,5 Mrd. Euro LFA-Pflichten immerhin rund 11% des bayerischen Staatshaushalts aufgebracht werden. Entsprechend ging die Münchner Staatsregierung von Anfang an mit einem an Margret Thatcher gemahnenden »I want my money back«-Habitus in die Verhandlungen hinein. Inoffizielle, aber keineswegs geheim gehaltene Verhandlungsposition war eine Entlastung um 1 Mrd. Euro im Jahr.

zu dieser Zeit wirklich nicht erwartet, dass sich die Reform nahezu vollständig in diesem einen Schritt erschöpfen würde.

Tatsächlich war diese Forderung auch nicht das Problem, das einer Einigung im Weg gestanden hätte. Alle Beteiligten wussten von Anfang an, dass man am Ende Bayern und die anderen Zahlerländer würde entlasten müssen. Die allgemeine Bereitschaft dazu war gegeben – zumal die meisten Länderregierungen in ihren Kalkulationen von vornherein zusätzliche Milliarden vom Bund als Schmiermittel für eine Einigung eingerechnet hatten. Durch eine Neujustierung des Ausgleichstarifs im horizontalen LFA hätte eine solche Entlastung leicht herbeigeführt werden können. Vielleicht nicht ganz die von Bayern gewünschte Milliarde Euro, aber auf jeden Fall genug, um mit einem satten Verhandlungserfolg in den Freistaat zurückkehren zu können.

Die gleichzeitige Abschaffung des Umsatzsteuerausgleichs allerdings hätte diesen Erfolg, genauer gesagt das *Bild* dieses Erfolges, zunichte gemacht. Denn mit dem Ende des unsichtbaren Vorwegausgleichs müsste der sichtbare Länderfinanzausgleich deutlich wachsen. Bayern hätte 2,1 Mrd. Euro mehr Umsatzsteuereinnahmen erhalten und dann als finanzstärkstes Land auch merklich höhere LFA-Transfers zahlen müssen. Diese rein rechnerische Umstellung allein könnte man so austarieren, dass die faktische Belastung für die Zahler und die tatsächlichen Transfers an die Empfänger weitgehend unverändert bleiben, obwohl die im einstufigen Finanzausgleich sichtbaren Zahlen größer erscheinen. Das heißt, auch die gewollte Entlastung für Bayern und die anderen Zahler könnte umgesetzt werden. Man würde es den Zahlen aber nicht mehr ohne weiteres *ansehen*.

Hier liegt das entgegengesetzte Imageproblem: Man kann gut nachvollziehen, dass die bayerische Staatsregierung Probleme gehabt hätte, zuhause das Bild des erfolgreichen Finanzausgleichsverhandlers zu vermitteln, wenn sie zwar *faktisch* eine Entlastung von einigen hundert Millionen Euro herausgeholt hätte, aber gleichzeitig im zukünftigen Staatshaushalt zum Beispiel 6,5 statt bisher 5,5 Mrd. Euro für LFA-Zahlungen veranschlagen müsste. Das ginge kaum; Erfolge müssen sichtbar sein in der Politik.

Zusammengefasst: Zwei Imageprobleme dominierten den Finanzausgleichsstreit hinter den Kulissen. Das eine konnte nur mit *Abschaffung* des Umsatzsteuerausgleichs gelöst werden, das andere nur mit dessen *Erhalt*. Entweder musste der ganze horizontale Finanzausgleich in den sichtbaren Bereich geholt werden oder der unsichtbare Teil im Verborgenen bleiben. Da sich zudem die Fronten zeitweilig sehr verhärtet hatten, gab es keine gesichtswahrende Ausweichmöglichkeit in andere Felder oder Gegengeschäfte.

Vor diesem Hintergrund ist der gefundene Kompromiss in gewisser Weise genial. Er durchschlägt den gordischen Knoten, indem er den ganzen Länderfinanzausgleich einfach »abschafft« und den gleichen horizontalen Ausgleich nun komplett in die vertikale Umsatzsteuerverteilung verschiebt. Auf den ersten Blick eine große und innovative Lösung. In-

novativ ist sie auf jeden Fall, was den Umgang mit politischen Problemen angeht. Das verhakete doppelte Imageproblem bestand im Bezugsrahmen des hergebrachten Systems. Statt das Problem zu lösen, wird einfach der Bezugsrahmen neu definiert. Man kommt nicht umhin, der Finesse dieses taktischen Kunstgriffs seine Anerkennung zu zollen.

Auf den zweiten Blick fragt man aber, was denn nun wirklich gewonnen ist jenseits des nur für die involvierten Politiker wichtigen Erfolges, dass alle gesichtswahrend aus der Situation herausgekommen sind. Viele kritische Kommentare sehen in der Vertikalisierung als solcher einen verfassungspolitisch bedeutsamen Wechsel, weil nun der solidarische Ausgleich zwischen den Ländern durch ein bilaterales Bittstellerverhältnis jedes einzelnen Landes zum Bund ersetzt werde. Zentralisierung gehe einher mit Entsolidarisierung zwischen den Ländern. Aber diese Kirche kann man im Dorf lassen. Die Reform bringt in der Tat einen Zentralisierungsschub, aber nicht durch die Vertikalisierung.²

Zunächst einmal wird der Finanzausgleich *nicht* abgeschafft. Auch in Zukunft werden die finanziellen Umverteilungsfragen noch im *Finanzausgleichsgesetz* geregelt. Auch in Zukunft wird dieses Gesetz über den Bundesrat und damit im Wesentlichen gemeinsam von den Ländern geprägt. Bilaterale Einzelgeschäfte zwischen Bund und Ländern werden, wie heute auch schon, ein schnelles Ende finden im Angesicht von bis zu 15 eifersüchtigen anderen Ländern und eines argwöhnisch auf Gleichbehandlung pochenden Verfassungsgerichts. »Entsolidarisierung« kann auch nur dort stattfinden, wo vorher Solidarität geherrscht hat. Die Rahmenbedingungen geben keinen Hinweis, dass sich hier real viel ändern sollte – weder zum Guten noch zum Schlechten. Sogar die berechtigte Sorge, dass die Intransparenz steigt, weil der ganze Ausgleich in den traditionell obskuren Umsatzsteuermechanismus geschoben wird, könnte in der Praxis an Bedeutung verlieren. Früher konnte man die Vorwegumverteilung gut verstecken, weil mit dem eigentlichen LFA ein sichtbarer Mechanismus im Schaufenster stand. Auch über den horizontalen Ausgleichsmechanismus eines zukünftigen FAG wird in Zahlen berichtet werden. Eine etwaige Hoffnung mancher Landespolitiker, in Zukunft werde niemand mehr finanzstarke und finanzschwache Länder ausweisen können, ist – so überhaupt je vorhanden – unbegründet. Natürlich wird darüber genauso gesprochen werden wie heute. Vielleicht sogar noch mehr, weil es konkurrierende Messkonzepte geben wird, über die sich die mediale Öffentlichkeit trefflich streiten können.

Kurzum, wer in dieser Vertikalisierung den substanziellen Reformschritt sieht, geht – unabhängig davon, wie er es bewertet – dem Symbolhaften der Reformgeste auf den

Leim. Hier wird das Bild des Finanzausgleichs geändert, nicht die Substanz.

Weitere Elemente der Finanzreformen

Aber die Reform beschränkt sich nicht darauf, die Finanzausgleichsabrechnung in die Umsatzsteuerverteilung vorzuziehen. Oder? Der Gesetzentwurf hilft bei der Einordnung: »Diese Systemumstellung macht vielfältige Änderungen im Finanzausgleichsgesetz erforderlich. Hingegen basieren die Regelungen für die Ermittlung der Höhe der Zu- und Abschläge weitgehend auf den Regelungen des bisherigen Systems des Länderfinanzausgleichs (...)«.

Die Modifikationen im horizontalen Bereich fallen bescheiden aus: Die kommunale Finanzkraft wird zu 75% statt zu 64%, die bergrechtliche Förderabgabe zu 33% statt zu 100% berücksichtigt. Der Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern (die nicht mehr so heißen dürfen) erfolgt nach einem symmetrischen linearen Zu- und Abschlagstarif von 63% anstelle des ähnlichen, aber symmetrischen linear-progressiven Tarifs heute. Das sind schon alle Änderungen im horizontalen Bereich.

Im vertikalen Verhältnis, bei den Bundesergänzungszuweisungen, ist ein wenig mehr Bewegung zu verzeichnen: Hier werden die Ergänzungszuweisungen für ostdeutsche Länder mit steuerschwachen Kommunen ersetzt durch allgemein zugängliche Zuweisungen an Länder mit steuerschwachen Kommunen. Die werden unverändert überwiegend in Ostdeutschland liegen. Eine neue Bundesergänzungszuweisung schafft für die Länder, die bei der leistungsorientierten Forschungsmittelvergabe nur unterdurchschnittlichen Erfolg haben, einen partiellen finanziellen Ausgleich. Diese Mittel sind nicht für Forschung zweckgebunden. Außerdem wird der Nivellierungsgrad der allgemeinen Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen für einnahmeschwache Länder weiter erhöht: In Zukunft werden die Finanzlücken, die bis 99,75% des Durchschnitts bestehen, zu 80% vom Bund aufgefüllt. Wie erwartet, wird der Bund wieder einmal bei der Sanierung des Saarlandes und der Hansestadt Bremen helfen.

Das ist eine Reihe von Anpassungen im Detail, mehr nicht. Zugleich fließt über die neuen, im Kern aber unveränderten Finanzausgleichsmechanismen ab 2020 der Großteil der zusätzlichen 9,7 Mrd. Euro, die der Bund abgeben soll, damit jedes einzelne der 16 Länder im Vergleich zum gegenwärtigen System besser dasteht.

Kriterien für einen guten Finanzausgleich

In welcher Weise und wie gut ein Finanzausgleich und seine Reform funktionieren, wird zumeist aus einem selbstbezogenen Narrativ betrachtet. Fachleute für den Fiskalfödera-

² Fuest und Thöne (2012) zeigen, dass LFA-Vertikalisierung auch in Kombination mit einer kraftvollen Stärkung des föderalen Elements funktioniert.

lismus bewerten Veränderungen eines Finanzierungssystems (oder deren Ausbleiben) vorrangig mit Blick auf die bisherige Diskussion zum selben Finanzausgleich. Dieser Blickwinkel ist ebenso naheliegend wie ergebnisorientiert, er prägt auch den vorliegenden Beitrag. Es bringt aber mit sich, dass viele Aspekte des betrachteten Systems für selbstverständlich genommen werden. Zum Teil werden etablierte Stärken nicht mehr hinreichend gewürdigt; zum Teil werden auch etablierte Schwächen mit einem gewissen Fatalismus nicht mehr erneut angeprangert, weil sie zunehmend als Konstante wahrgenommen werden – oder weil man sich einfach nicht weiter wiederholen möchte.

Die potenzielle Unausgewogenheit eines solchen Narrativs wird erst deutlich, wenn man mit den eigenen Maßstäben an ein anderes, ausländisches System herangeht und erkennt, dass anderswo zum Teil ganz andere Probleme bestehen – und dass der heimische Finanzausgleich zum Teil Stärken aufweist, die man schon nicht mehr gewürdigt hat.

Anlässlich eines Vergleichs des reformbedürftigen deutschen LFA mit dem gleichfalls, aber in ganz anderer Hinsicht reformbedürftigen spanischen regionalen Finanzierungssystem haben *de la Fuente, Kastrop und Thöne* (2016) eine Kriterienrastra zusammengetragen, das mit etwas mehr Abstand eine breitere Würdigung der Stärken und Schwächen eines regionalen Finanzierungssystems ermöglicht. Dieses einfache Raster – es arbeitet der Anschaulichkeit halber mit glücklichen, neutralen und traurigen »Smileys« – wird an dieser Stelle eingesetzt, um innerhalb Deutschlands die Eigenschaften des heutigen Länderfinanzausgleichs (einschließlich Umsatzsteuerausgleich) mit denen des vereinbarten einstufigen Finanzausgleichs der Zukunft zu vergleichen (vgl. Übersicht 1).

An dieser Stelle ist nicht genug Raum, die genutzten Kriterien vertieft zu erklären und die Einordnungen zu erläutern. Angesichts der geringen materiellen Änderungen, die der Reformvorschlag mit sich bringt, überrascht es aber kaum, dass auch bei den Bewertungskriterien wenig Veränderung auftritt. Die eher graduellen Veränderungen in den horizontalen Regelungen und die auf Kontinuität und Aufstockung ausgerichteten Anpassungen in den vertikalen Verhältnissen rechtfertigen bei fast keiner Kategorie eine Neubewertung.

Lediglich in den beiden »Nice-to-have«-Kategorien Transparenz und Einfachheit kommt es zu Verschiebungen. Die Einfachheit des Systems verbessert sich, weil zwei horizontale Umverteilungsstufen zu einer zusammengezogen wer-

den. Dadurch droht aber auch eine Abnahme der Transparenz – zumindest ist es erklärte Reformabsicht, ein System zu bekommen, dem man nicht mehr unmittelbar ansieht, wer überdurchschnittlich viel und wer unterdurchschnittlich viel erhält – wer also Zahlerland und Nehmerland ist.

In der Gesamtschau sagt der Pessimist, dass keine Verbesserung zu konstatieren ist. Der Optimist stellt beruhigt fest, dass es auch zu keiner Verschlechterung gekommen ist. Beide kommen nicht umhin, viele verpasste Gelegenheiten zu beklagen.

Verpasste Chancen – und ein Linsengericht

Führt man sich vor Augen, welche Agenda für diese Reform anstand, um die Bund-Länder-Finzen zukunftstauglich weiterzuentwickeln, wird deutlich, wie wenig Substanz hier geboten wird.

Das seit vielen Jahrzehnten genutzte System, die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten mit 1,35 zu multiplizieren, um mit dieser »Veredelung« pauschal unterstellte Mehrbedarfe und/oder Ausstrahlungseffekte ins Umland abzugelten, wird unreflektiert fortgeführt. Zwar sind Einwohnerwertungen auch in vielen kommunalen Finanzausgleich ein akzeptiertes Instrument, Aufgaben- und Belastungsunterschiede nachzuzeichnen. Kaum vorstellbar wäre aber, dass dort irgendein Landesverfassungsgericht ein neues Finanzausgleichsgesetz durchgehen ließe, welches uralte und aus der Luft gegriffene Werte ungeprüft fortzuschreiben versucht.

Übersicht 1
Stärken und Schwächen eines regionalen Finanzierungssystems

Kriterien	LFA Status quo	LFA zukünftig
Aufgabengerechte Mindestausstattung	☹️	☹️
Fairness in der Umverteilung	☹️	☹️
Nicht-Diskriminierung	☹️	☹️
Erschwinglichkeit	☹️	☹️
Keine Übernivellierung (Rangfolgeerhalt)	☹️	☹️
Änderungssensitivität	☹️	☹️
Versicherungsfunktion	😊	😊
Ausgabenautonomie	☹️	☹️
Steuerautonomie	☹️	☹️
Dynamische Effizienz/Anreizgerechtigkeit	☹️	☹️
Kongruenz mit Finanzverfassung	☹️	☹️
Planbarkeit/Berechenbarkeit	😊	😊
Transparenz	☹️	☹️
Einfachheit	☹️	☹️

😊 = gut; ☹️ = neutral, ☹️ = unzureichend.

Quelle: Darstellung des Autors.

Umgekehrt wird es weiterhin unterlassen, den Schritt hin zu einer stärkeren Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs zu tun.³ Obwohl die Länder mehr als 25% ihrer Mittel im Bildungsbereich verausgaben, werden im LFA keine bildungsorientierten Bedarfsindikatoren genutzt. Zu Recht weisen die ostdeutschen Länder darauf hin, dass sie in der sekundären und tertiären Bildung mehr Menschen ausbilden, als später dann bei ihnen bleiben werden. Sie »subventionieren« Bildung und Ausbildung für viele Menschen, die schließlich doch in den Westen abwandern, dort produktiv sind und Steuern zahlen. Die ostdeutschen Länder investieren hier in Köpfe, haben aber selbst nichts davon. In Staaten mit zeitgemäßen Finanzausgleichssystemen wie auch in den moderneren der deutschen kommunalen Finanzausgleiche wäre eine solche Auslassung undenkbar. Diese offene Flanke des LFA-Systems wird mit den notwendigen bildungsorientierten Integrationsleistungen zugunsten von Flüchtlingen absehbar noch problematischer.

Eine weitere Unterlassung ist oben schon angesprochen worden: Wiederum die ostdeutschen Länder leiden in weit überdurchschnittlichem Maße unter dem demographischen Wandel. Neben den niedrigen Geburtenziffern und der zunehmenden Alterung der Bevölkerung wirkt in vielen Regionen die Abwanderung junger Menschen verschärfend auf die ohnehin kontraktiven Trends. Der konventionelle Finanzausgleich unterstellt durch seine weitgehende Einwohnerorientierung implizit, dass das Angebot öffentlicher Leistungen proportional und ebenso schnell heruntergefahren werden kann, wie Einwohner verloren gehen. Objektiv ist das vielfach unmöglich. Ein zukunfts- und aufgabenorientierten Finanzausgleich hätte Vorkehrungen für Kostenremanenzen treffen sollen.

Schließlich wird wieder einmal die Chance verpasst, Solidarität in der Umverteilung mit mehr Eigenverantwortung bei den Ländereinnahmen zu kombinieren. Kein föderales Land auf der Erde hat regionale Gliedstaaten, die so wenig Einnahmenverantwortung tragen wie die deutschen Bundesländer. Dass es hier Konzepte gibt, mehr Steuerregionalisierung zu schaffen, die gerade auch für finanzschwache Länder attraktiv und umverteilungsneutral sind, ist längst bekannt. Doch jenseits der mittlerweile weidlich ausgepressten Grunderwerbsteuer trauen sich die Länder keine weiteren Schritte zu mehr Eigenverantwortung. Auch der eigentlich naheliegende Schritt, die Gesetzgebungshoheit für die seit Jahren blockierte Grundsteuerreform einfach auf die Länder zu verlagern und das Problem damit ursachengerecht zu lösen, wird vermieden.

Was ein zusätzliches Quäntchen an Steuerautonomie angeht, muss mit der LFA-Reform nicht das letzte Wort gesprochen sein. Eine klug gestaltete Steuerregionalisierung ist ohnehin finanzausgleichsneutral. Formal gehören die bei-

den nicht zwingend zusammen. Die Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer wurde 2006 auch ohne LFA-Reform umgesetzt. Dass *politisch* die Aussichten für mehr Einnahmenverantwortung der Länder nicht gerade steigen, wenn die Finanzausgleichreform in trockenen Tüchern ist, steht auf einem anderen Blatt.

Insofern muss man, wieder einmal, den Blick über die südliche Grenze werfen und feststellen, dass Österreich es besser macht. Nachdem die Republik schon in der Modernisierung der öffentlichen Haushalte Deutschland um Jahre voraus ist, haben die Österreicher sich nun nahezu zeitgleich auf eine Reform ihres Finanzausgleichs verständigt. Auch hier ist ein Kompromiss herausgekommen, der hinter den Erwartungen zurückbleibt und manches Nötige ungetan lässt. Aber er enthält – nach der ausführlichen und öffentlichen Debatte, die in Deutschland so peinlich gemieden wurde – den Einstieg in die aufgabenorientierte Länderfinanzierung, und die Steuerautonomie wird ebenfalls leicht ausgebaut.

Beim deutschen Bund-Länder-Finanzausgleichs muss also konstatiert werden, dass es hier viel Getue um wenig Reform gemacht wird. Dennoch wird viel passieren. Denn als Gegengeschäft zu den 9,7 Mrd. Euro, die der Bund für das Zustandekommen des finanziellen Kompromisses zwischen den Länder zahlt, wird es zu einem deutlichen Zentralisierungsschub kommen. Das BMF formuliert es in seiner Pressemeldung zum LFA-Kompromiss still triumphierend: »Gleichzeitig verbessern wir das Bund-Länder-Verhältnis strukturell, indem der Bund mehr Kompetenzen bekommt.« *Einseitig* mehr Kompetenzen bekommt... Mancher sprach direkt vom Linsengericht, für das die Länder ihr föderales Geburtsrecht hergeben. Der zusätzliche Vorstoß in Richtung einer starken Zentralisierung der inneren Sicherheit von Januar 2017 war zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht absehbar.

Diese Diskussion wird uns die nächsten Jahre begleiten. In der Tat wehren sich die Länder nicht gerade mit Händen und Füßen gegen die weitere Aushöhlung ihrer originär *politischen* Funktionen. Man darf sich wundern, warum gerade die Länderregierungen selbst einen solchen Prozess voranzutreiben scheinen. Vielleicht wandert Deutschland in Richtung eines Föderalismusmodells, das man als »Sanduhr-Föderalismus« bezeichnen kann. Das wäre ein Modell, in dem lokale und zentralstaatliche Kompetenzen an Gestaltungspflicht gewinnen, während die Träger gliedstaatlicher Kompetenzen an Bedeutung verlieren.⁴ Mancher betrachtet das Sanduhrmodell als zeitgemäßes Ziel eines zukunftstauglichen Föderalismus. Mancher sieht es als Anfang vom Ende eines gelebten Föderalismus. So oder so, die Frage liegt

³ Die beiden folgenden Absätze in Anlehnung an Thöne (2015b).

⁴ Der Begriff stammt von Shah (2012). In die deutsche Diskussion eingebracht wurde der Begriff durch den Bericht »Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende« (2014) der Finanzpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, der der Autor dieses Beitrags angehört hat.

nach *diesem* Beschluss zur Reform der Bund-Länder-Finanzen nun unübersehbar auf dem Tisch.

Literatur

Fuente, Á. de la, C. Kastrop und M. Thöne (2016), »Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives«, BBVA Working Paper N° 16/04, Madrid.

Fuest, C. und M. Thöne (2012), »Reform des Finanzföderalismus in Deutschland«, in: I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. II, 1. Aufl., Springer, Berlin, 265–321.

Shah, A. (2012), »Whither Provinces and States? The case for an Hourglass Model of Federalism«, Forum of Federations Occasional Paper No. 9, Ottawa.

Thöne, M. (2012), »Deutscher Finanzausgleich bizarr: Nachrichten aus dem zahlenden Empfängerland«, *Ökonomenstimme*, 2. August, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/08/deutscher-finanzausgleich-bizarr-nachrichten-aus-dem-zahlenden-empfaengerland/>.

Thöne, M. (2015a), »Blockade beim deutschen Finanzausgleich Ein Vorschlag zur Güte«, *Ökonomenstimme*, 24. August, verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2015/08/blockade-beim-deutschen-finanzausgleich--ein-vorschlag-zur-guete/>.

Thöne, M. (2015b), »Solidarität 4.0 statt Solidarpakt III«, *ifo Schnelldienst* 68(23), 12–14.

Der Ifo World Economic Survey – eine weltweite internationale Konjunkturbefragung – ist seit über 30 Jahren fest am ifo Institut etabliert. Ziel ist es, durch die vierteljährliche Befragung von mehr als 1 000 Wirtschaftsexperten ein möglichst aktuelles Bild über die wirtschaftliche Lage und die zukünftige Entwicklung in über 100 wichtigen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern zu liefern. Seit der Einführung im Jahr 1981 gab es außer Anpassungen des Fragenkatalogs im Wesentlichen keine methodischen Änderungen. Ab 2017 gibt es drei Neuerungen: In Analogie zum ifo Geschäftsklima wird die Saldenmethodik angewandt, für die Aggregation zu Ländergruppen wird das Bruttoinlandsprodukt verwendet, und die Ländergruppen werden in Anlehnung an die Definition des Internationalen Währungsfonds abgegrenzt.

Die weltweite internationale Konjunkturbefragung Ifo World Economic Survey (WES) zählt zu den »Economic Tendency Surveys«, bei denen qualitative Informationen erhoben werden. Anstatt bei der Beurteilung einer ökonomischen Kennziffer (wie z.B. der Inflationsrate) einen numerischen Wert (wie z.B. 2,5%) anzugeben, wählen die Teilnehmer in der Regel eine Antwort aus den Kategorien »positiv« (wie z.B. »steigen«), »neutral« (wie z.B. »gleich bleiben«) oder »negativ« (wie z.B. »fallen«) aus. Für jedes im WES betrachtete Land werden anschließend für jeden Zeitpunkt die prozentualen Anteile der drei Kategorien berechnet. Da die gleichzeitige Beobachtung der drei Anteile über die Zeit schwer zu interpretieren ist, werden sie üblicherweise in ein zusammengefasstes Maß umgerechnet. Wie international üblich, verwendet das ifo Institut hierfür die sogenannte Saldenmethodik (vgl. OECD 2003).

Saldenmethodik

Im Fragebogen des WES gibt es für die qualitativen Fragen drei mögliche Antwortkategorien: »good/better/higher« (+) für eine positive Einschätzung bzw. eine Verbesserung, »satisfactory/about the same/no change« (=) für eine neutrale Einschätzung und »bad/worse/lower« (-) für eine negative Einschätzung bzw. eine Verschlechterung. Jede Expertenmeinung eines Landes trägt ungewichtet zum Gesamtergebnis für ein Land bei. Für einen Zeitpunkt t werden für jede Frage und für jedes Land i entsprechend die jeweiligen Anteile der Antworten (+), (=) und (-) berechnet. Der Saldo $S_{i,t}$ ergibt sich aus der Differenz der (+)- und (-)-Anteile:

$$S_{i,t} = 100 \left(\frac{(+_{i,t}) - (-_{i,t})}{n_{i,t}} \right),$$

wobei $n_{i,t}$ der Anzahl der zum Zeitpunkt t an der WES-Befragung teilnehmenden Experten entspricht. Wenn alle Experten eine positive Einschätzung abgeben, ist $(+_{i,t}) = 1$ und $(-_{i,t}) = 0$ der Saldo beträgt + 100 Punkte; wenn alle Experten negativ gestimmt sind, ist $(+_{i,t}) = 0$ und $(-_{i,t}) = 1$ der Saldo liegt bei - 100 Punkten. Somit bewegt sich der Wertebereich der Salden zwischen - 100 und + 100 Punkten. Der Mittelpunkt liegt bei 0 Punkten und wird erreicht, wenn der Anteil der positiven und der negativen Antworten gleich groß ist. Die neutrale Kategorie spielt bei der Berechnung des Saldos keine Rolle.

Ein Beispiel zur Berechnung der Saldenwerte

Von 20 Experten schätzen fünf die Wirtschaftslage ihres Landes als gut ein, acht als zufriedenstellend und sieben als schlecht. Die positiven Antworten (5) und die negativen Antworten (7) werden nun saldiert ($5 - 7 = -2$), durch die Anzahl aller erhaltenen Antworten (20) geteilt und mit 100 multipliziert. Der sich ergebende Wert von - 10 Saldenpunkten ist die Einschätzung der Experten im Hinblick auf die aktuelle Lage in einem Land.

Die Berechnung des Wirtschaftsklimas

Im Mittelpunkt der Berichterstattung des ifo Instituts steht das sogenannte Wirtschaftsklima (GSCL) eines Landes i zum Zeitpunkt t . Es berechnet sich als geometrischer Mittelwert aus dem Saldo der Lageeinschätzung (GSON) und dem Sal-

do der Konjunkturerwartungen für die nächsten sechs Monate (GSOE):

$$GSCL_{i,t} = \sqrt{(GSON_{i,t} + 200)(GSOE_{i,t} + 200)} - 200.$$

Auch das Wirtschaftsklima schwankt zwischen - 100 und + 100 Punkten.

Keine Indexierung mehr

Die Berechnung des ifo Wirtschaftsklimas erfolgte zwar bisher schon nach der Saldenmethodik. Allerdings wurden die resultierenden Zeitreihen immer in Form eines Index und somit in Bezug auf ein bestimmtes Referenzjahr dargestellt. So wurden das Wirtschaftsklima und die Klimakomponenten des WES – Lageeinschätzung und Konjunkturerwartungen – auf das Basisjahr 2005 = 100 normiert. Diese Darstellung

brachte jedoch eine Reihe von Problemen mit sich. So können bei einer Indexierung weder Niveauvergleiche mit anderen Ländern noch Aussagen über das Niveau der jeweiligen Komponenten zum aktuellen Befragungszeitpunkt getroffen werden. Der Vergleich muss jeweils immer zum Referenzjahr und damit zu jeder einzelnen Reihe selbst erfolgen. Ein Querschnittsvergleich zum Zeitpunkt *t*, der eigentliche Vorteil einer uniformen und internationalen Konjunkturbefragung, scheidet aus.

Die Problematik wird in den Abbildungen 1a und 1b ersichtlich, die jeweils Lage, Erwartung und Wirtschaftsklima im Euroraum zeigen. Während in Abbildung 1a die indexierten Reihen dargestellt sind, zeigt Abbildung 1b die Saldenwerte. Zwar sind die individuellen Verläufe identisch; allerdings verschiebt sich mit der Indexierung das Niveau. So stiegen die indexierten Erwartungen (Abb. 1a, blaue Linie) in den Jahren 2013 und 2014 (grau schattierte Fläche) auf über 100 Indexpunkte und lagen in etwa auf demselben Niveau

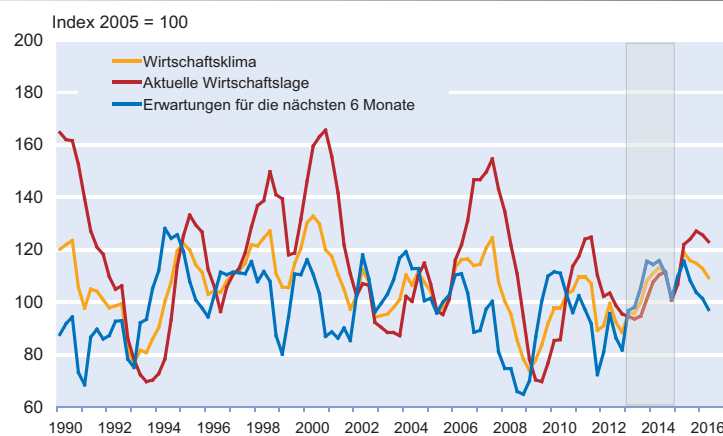
wie die aktuelle Wirtschaftslage (Abb. 1a, rote Linie). Eine naheliegende Interpretation wäre, dass die relativen Antwortanteile bei beiden Fragen identisch sind und dass eine Mehrheit der Experten aufgrund eines Indexwertes von über 100 die Lage als gut und die Erwartungen als optimistisch einschätzen. Allerdings erweist sich diese Interpretation als falsch. Ein Blick auf die Darstellung in Saldenpunkten (Abb. 1b) zeigt, dass in diesem Zeitraum nur die Erwartungen positive Salden aufweisen und damit im Vergleich zur Lage deutlich höher liegen. Während also die aktuelle Lage durch die Experten mehrheitlich noch als schlecht beurteilt wurde, war der Anteil der im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung optimistischen Experten größer als jener der pessimistischen.

Die Interpretation von Salden ist damit intuitiver. Deshalb wird ab der ersten Veröffentlichung im Jahr 2017 auf die Indexierung verzichtet, und es werden lediglich die Saldenpunkte ausgewiesen. Die einheitliche Fragestellung ermöglicht auf diesem Wege auch einen Vergleich zwischen den Ländern.

Zur konjunkturellen Interpretation der WES-Salden

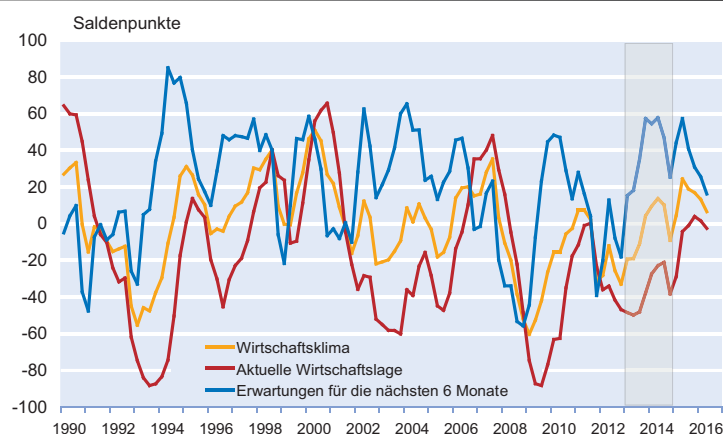
Ein weiterer Vorteil dieser Darstellung ist die Möglichkeit, den Salden eine konjunkturelle Interpretation zu geben. Dazu wird im Folgenden das Wirtschaftsklima eines Landes mit der trendbereinigten vierteljährlichen

Abb. 1a
Euroraum Indexwerte



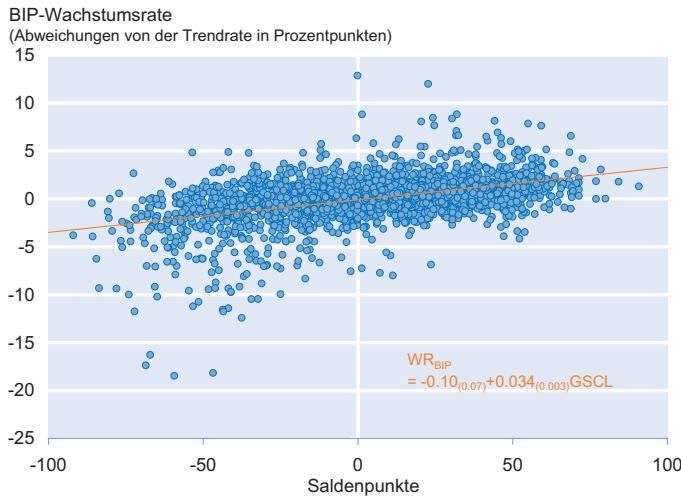
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 1b
Euroraum Saldenpunkte



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2
Alle Länder



Anmerkung zur Regressionsgleichung WR_{BIP} steht für die trendbereinigte Wachstumsrate. Die Werte in Klammern sind die Standardfehler der Regression.

Quelle: Nationale Statistikbehörden; OECD; IWF; Berechnungen des ifo Instituts.

Jahreswachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des jeweiligen Landes verglichen. Die Trendbereinigung wurde mittels des Hodrick-Prescott-Filters mit einem Glättungsparameter von λ gleich 1 600, wie bei Quartalsdaten üblich, durchgeführt. Für die Untersuchung kamen sämtliche Länder infrage, für die vierteljährliche Jahreswachstumsraten verfügbar waren und für die eine ausreichende Anzahl an Teilnehmern bei der WES-Befragung (mindestens zehn) vorlagen. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom ersten Quartal 1989 bis zum vierten Quartal 2015. Insgesamt lagen damit 2 469 Beobachtungen aus 56 Ländern vor, die als Punktwolke in Abbildung 2 gezeigt werden.

Der Vergleich zwischen den WES-Salden und der Abweichung der BIP-Wachstumsrate von seiner Trendrate zeigt einen positiven und signifikant von null verschiedenen Zusammenhang (Abb. 2, rote Regressionslinie). Demnach geht eine Verbesserung des WES-Klimas in einem Land im Mittel mit einer zunehmenden trendbereinigten Wachstumsrate des BIP in diesem Land einher. Aus dem geschätzten Steigungskoeffizienten kann bei einer Verbesserung des WES-Klimas um 10 Saldenpunkte und gegebener Trendrate ein Anstieg der BIP-Wachstumsrate um 0,34 Prozentpunkte abgeleitet werden. Der Abschnitt der Regressionsgeraden mit der vertikalen Achse liegt bei $-0,1$ Prozentpunkt. Da er sich allerdings statistisch nicht signifikant von null unterscheidet, entspricht ein WES-Saldenergebnis von null im Mittel einer Entwicklung, bei der das BIP mit seiner Trendrate wächst. Bei positiven WES-Salden liegt die BIP-Wachstumsrate

einer Volkswirtschaft über der Trendwachstumsrate, bei negativen Salden darunter.

Gewichtung mit dem kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt

Bei der Aggregation der WES-Ergebnisse zu Ländergruppen (wie z.B. Nordamerika, Asien, Euroraum oder OPEC) wurden bisher Außenhandelszahlen verwendet. Dazu wurde ein Gewichtungsfaktor w berechnet, der die in US-Dollar umgerechneten Exporte Ex und Importe Im eines Landes i ins Verhältnis zum Gesamtaußenhandel der aus n Ländern bestehenden Gruppe setzt. Die Außenhandelszahlen, die aus der Datenbank der UNO entnommen wurden, lagen in der Regel mit einer Verzögerung von zwei Jahren ($t - 2J$) vor:

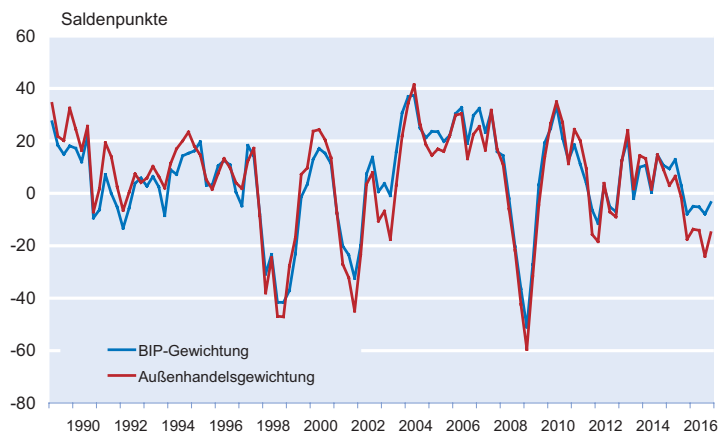
$$w_{i,t} = \frac{Ex_{i,t-2J} + Im_{i,t-2J}}{\sum_{i=1}^n (Ex_{i,t-2J} + Im_{i,t-2J})}$$

Im Zuge der Umstellung werden die Gewichtungsfaktoren aus den kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukten BIP der einzelnen Länder berechnet:

$$w_{i,t} = \frac{BIP_{i,t-2J}}{\sum_{i=1}^n BIP_{i,t-2J}}$$

Die kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukte werden aus dem World Economic Outlook des Internationalen Währungsfonds entnommen. Um eine einheitliche Datierung über alle Länder hinweg zu gewährleisten, werden die Gewichtungsfaktoren auf Basis der Daten des Vorvorjahres ($t - 2J$) berechnet. Mit dieser Umstellung passt sich das ifo Institut an die allgemein übliche Vorgehensweise bei der Aggregation in internationalen Organisationen (vgl. IWF; OECD) an. Ein Vergleich der alten mit der neuen Aggrega-

Abb. 3
Wirtschaftsklima Asien mit alter und neuer Ländergewichtung



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Tab. 1
Neue Länderaggregate im WES

Global								
Fortgeschrittene Volkswirtschaften			Schwellen- und Entwicklungsländer					
Euroraum	G-7-Staaten	Andere fortgeschrittene Volkswirtschaften	Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)	Schwellenländer in Asien	Schwellenländer in Europa	Lateinamerika	Mittlerer Osten und Nordafrika	Subsahara Afrika
EU 28			ASEAN-5 (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand, Vietnam)					

tion am Beispiel Asiens zeigt allerdings, dass die Unterschiede nur gering sind (vgl. Abb. 3).

Andere Länderaggregate

Schließlich wurden auch die bisher angebotenen Länderaggregate überarbeitet. Die Einteilung in Ländereinkommensklassen ist kaum mehr üblich. Inzwischen wird weitgehend nach Industrie- und Schwellenländer unterschieden. Bei der Auswahl der neuen Länderaggregate hat sich das ifo Institut stark an der Vorgehensweise des Internationalen Währungsfonds orientiert und bietet die in Tabelle 1 aufgeführte Länderzusammensetzungen an.

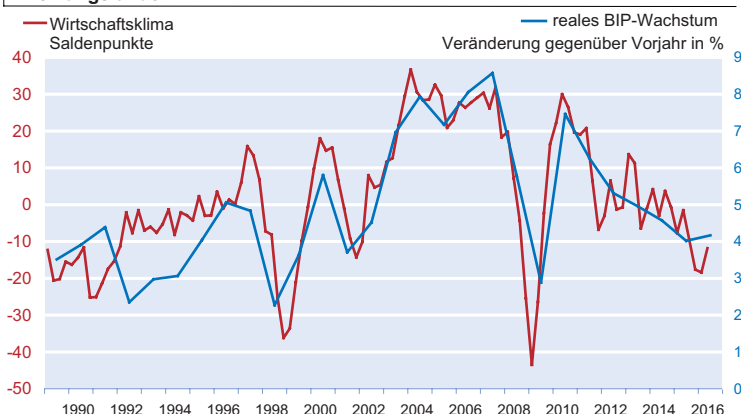
Durch die Angleichung an die Definition des Internationalen Währungsfonds können die WES-Konjunkturindikatoren für die einzelnen Ländergruppen mit den vom Währungsfonds für diese Ländergruppen angebotenen makroökonomischen Zeitreihen verglichen werden (vgl. Abb. 4).

Änderungen im Fragebogen

Neben den Standardfragen zu makroökonomischen Variablen und deren erwartete Veränderung werden im WES andere halbjährliche Fragen zu bestimmten Themen gestellt. Bei diesen Fragen gibt es keine neutrale Antwortkategorie

bzw. keinen symmetrischen Nullpunkt. Vielmehr wird nach dem Ausmaß eines Problems gefragt, z.B. ob das Angebot an Krediten für Firmen durch bankspezifische Faktoren beschränkt ist. Die Antwortmöglichkeiten sind »not constrained/moderately constrained/strongly constrained«. Bei dieser Frage werden die beiden Kategorien »moderately constrained« und »strongly constrained« ungewichtet als Prozentanteil für den Grad der Kreditbeschränkung ausgewiesen. Der Wertebereich geht entsprechend von 0 bis 100. Bei der Frage zu den wichtigsten Wirtschaftsproblemen werden die bisher drei Antwortmöglichkeiten (»most important/important/not so important«) zu zwei reduziert werden: »yes« für ein derzeit wichtiges Problem und »no« für kein Problem. Für die Zeitreihe werden hier jeweils nur die prozentualen Anteile der mit »yes« beantworteten Fragen ausgewiesen, so dass im Zeitverlauf ersichtlich ist, ob die Dringlichkeit der Probleme zu- oder abnimmt. Die Skala geht auch hier von 0 (kein Befragter sieht die Variable – z.B. Korruption – derzeit als Wirtschaftsproblem an) bis 100 (alle Befragten haben angekreuzt, dass die Variable ein Problem darstellt). Zudem wurde der Fragenkatalog angepasst. So wurden messbare Auswahlmöglichkeiten, also z.B. Variablen, für die es ohnehin offizielle Statistiken gibt, wie *inflation*, *unemployment* oder *public debt*, gestrichen und durch andere nicht-messbare Variablen wie z.B. *lack of innovation*, *inadequate infrastructure*, *political instability*, *lack of credible central bank policy* oder *widening income inequality* ersetzt.

Abb. 4
Wirtschaftswachstum und ifo Wirtschaftsklima für Schwellen- und Entwicklungsländer



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Zusammenfassung

Die Umstellung auf Saldenmethodik kommt den Datennutzern entgegen, da die WES-Ergebnisse nun nach internationalem Standard mit der Saldenmethodik präsentiert werden. Somit dürften die Daten in Zukunft intuitiver und leichter zu interpretieren sein. Bei einem Saldo von null wächst eine Volkswirtschaft bzw. eine Region in etwa mit ihrer Trendrate. Bei positiven Saldo liegt die BIP-Wachstumsrate darüber, bei negativen darunter. Auch die neu erstellten Länderaggregate, die sich an den Definitionen des Internationalen Währungsfonds orientieren, sowie die neuen Ländergewichte dürften den Nutzern entgegenkommen, da die Konstruktion der WES-

Konjunkturindikatoren den von internationalen Organisationen verwendeten Standards entspricht.

Literatur

OECD (2003), *Business Tendency Surveys: A Handbook*, OECD, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/std/leading-indicators/business-tendency-surveys-handbook.htm>, aufgerufen am 14. Oktober 2016.

Der Investitionsindikator, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2,5%. Für 2017 ist insgesamt mit einem weiteren Anstieg des Bruttoinlandsprodukts sowie nochmals höheren Ausgaben für die Ausrüstungsgüter und für die Leasingengagements zu rechnen, allerdings bei nachlassendem Wachstumstempo.

Wie das Statistische Bundesamt im November 2016 berichtete, lag das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im dritten Quartal 2016 – preis-, saison- und kalenderbereinigt – um 0,2% höher als im Vorquartal, in den ersten zwei Quartalen war es stärker gestiegen (um 0,4% im zweiten und um 0,7% im ersten Quartal). Positive Impulse kamen im dritten Quartal 2016 überwiegend vom inländischen Konsum: Sowohl die privaten Konsumausgaben (+ 0,4%) als auch die Konsumausgaben des Staates (+ 1,0%) nahmen kräftig zu. Dagegen stagnierten die Anlageinvestitionen: In Ausrüstungen wurden 0,6% weniger investiert als im Vorquartal, in Bauten 0,3% mehr.

Auch im Vorjahresvergleich hat sich das Wirtschaftswachstum etwas verlangsamt: Das preisbereinigte BIP stieg im dritten Quartal 2016 um 1,5% nach 3,1% im zweiten und 1,5% im ersten. Dabei kamen die positiven Impulse vor allem aus dem Inland: Die privaten Konsumausgaben waren preisbereinigt um 1,5% höher als im Vorjahr, die des Staates sogar um 4,5%. Die Bauinvestitionen legten ebenfalls zu (+ 2,0%), insbesondere bei Wohnbauten. Dagegen wurde in Ausrüstungen etwas weniger investiert als ein Jahr zuvor (– 0,6%).

Die preisbereinigte Bruttowertschöpfung war im dritten Quartal 2016 in allen Wirtschaftsbereichen höher als vor Jahresfrist. Den stärksten Anstieg hatte der Bereich Information und Kommunikation (+ 2,9%), gefolgt von den Finanz- und Versicherungsdienstleistern (+ 2,5%). Auch das Baugewerbe steigerte seine Wirtschaftsleistung deutlich (+ 2,4%). Im Verarbeitenden Gewerbe gab es ein leichtes Plus von 0,9% (vgl. Statistisches Bundesamt 2016a).

Die Stimmung in der deutschen Wirtschaft erwies sich zuletzt weiterhin als

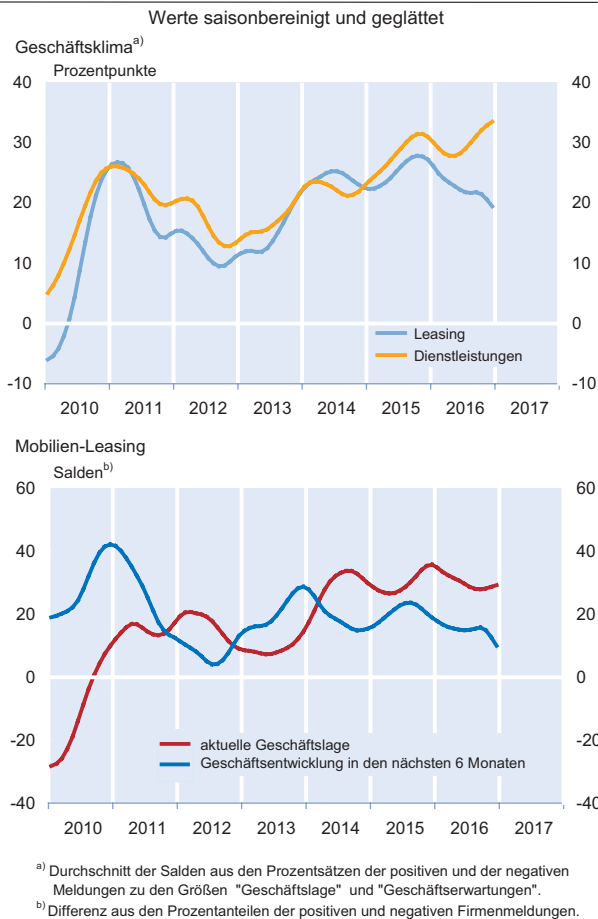
gut. Der ifo Geschäftsklimaindex stieg im Dezember von 110,4 auf den Jahreshöchstwert von 111,0. Die Einschätzung der aktuellen Geschäftslage verbesserte sich auf den höchsten Stand seit Februar 2012. Auch der Ausblick auf das erste Halbjahr 2017 fiel leicht optimistischer aus (vgl. Fuest 2016a). Die deutschen Exporteure hoffen zudem auch auf eine Verbesserung ihres Auslandsgeschäfts im Jahr 2017. Die Exporterwartungen stiegen im Dezember von 6,7 auf 8,0 Saldenpunkte. Dazu trägt auch die Zinsanhebung der amerikanischen Zentralbank, die den Dollarkurs hochtrieb, bei (vgl. Fuest 2016b).

Lebhafte Fahrzeugkonjunktur

Die Automobilkonjunktur entwickelte sich 2016 im Jahresverlauf unerwartet günstig. Bei den Pkw-Neuzulassungen ist in den ersten elf Monaten ein Plus von 4,6% aufgelaufen. Für das Gesamtjahr ist daher mit einer ähnlichen Steigerung zu rechnen. Von Januar bis November blieb der Anteil der privaten Pkw-Neuzulassungen mit 34,6% auf niedrigem Niveau (vgl. Kraftfahrt-Bundesamt 2016). Das heißt, der Anteil der Fahrzeuge, die zu den Investitionen zählen, war mit 65,4% weiter sehr hoch. Bei den Nutzfahrzeugen, die als guter Konjunkturindikator gelten, gab es in diesem Zeitraum einen Zuwachs von rund 6%; hier war jedoch im November Stagnation zu verzeichnen.

Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften konnte das hohe Niveau der ersten Jahreshälfte nicht halten, wie die Ergebnisse der Konjunkturumfragen des ifo Instituts im Leasingsektor belegen. Die Geschäftsklimareihe zeigt im Jahresverlauf eine leicht fallende Tendenz, liegt verglichen mit anderen Wirtschaftsbereichen aber immer noch auf einem sehr komfortablen Niveau (vgl. Abb. 1). Dafür waren auch weniger die Geschäftslageurteile

Abb. 1
Unternehmensnahe Dienstleister und Leasing



Quelle: ifo Konjunkturtest Dienstleistungen, Berechnungsstand: 19. Dezember 2016.

verantwortlich, da die Zufriedenheit der Leasinggesellschaften mit dem Geschäftsverlauf in der zweiten Jahreshälfte wieder spürbar stieg. Die Geschäftserwartungen trübten sich dagegen vor allem in den vergangenen beiden Monaten deutlich ein. Das deutet auf eine nachlassende Dynamik in den nächsten Monaten hin.

Leasing auf Rekordniveau

Die Leasingbranche entwickelte sich 2016 wesentlich dynamischer als die Anlageinvestitionen der Gesamtwirtschaft. Dies belegen die Ergebnisse des ifo Investitionstests im Leasingsektor. Im Jahresdurchschnitt von 2016 wurde im Neugeschäft ein Wachstum von 8,5% auf 56,8 Mrd. Euro erreicht, das ist der bisher höchste Wert der Branche. Wobei bei Mobilien ein Plus von 7,2% und bei Immobilien ein Anstieg von knapp 79%, allerdings auf niedrigem Niveau, zu verzeichnen war. Damit schnitten die Leasinggesellschaften, nicht zuletzt dank der unerwartet dyna-

mischen Fahrzeugkonjunktur, deutlich besser ab als die gesamtwirtschaftlichen Investitionen. Dies bedeutet für die Leasingquote 2016 einen Anstieg auf 16,2% und bei Mobilien von 22,8 auf 24%, ein neues Rekordniveau (vgl. Städler 2016).

Für das Wachstum der Leasinginvestitionen 2016 war vor allem die Fahrzeugsparte verantwortlich, die ein Plus von etwa 8% erreichte, aber auch die Produktionsmaschinen mit rund +6%. Als Wachstumsspitzenreiter stellten sich, von niedrigem Niveau kommend, Großmobilen wie Luft-, Schienen- und Wasserfahrzeuge sowie Immobilien heraus, die jeweils um rund 80% zulegen konnten. Die einzige Produktgruppe mit einem klaren Minus bei den Leasinginvestitionen waren EDV-Anlagen und Büromaschinen (-8%).

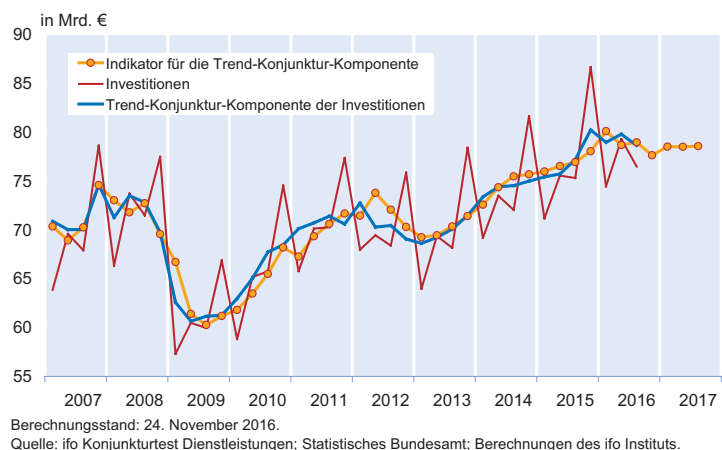
Indikator deutet auf schwächere Investitionsneigung hin

Der auch auf den Geschäftslagebeurteilungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindikator¹, den das ifo Institut und der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen gemeinsam ermitteln, signalisiert für das Jahr 2016 einen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen von 2,5%. Danach deuten die Werte für die ersten drei Quartale von 2017 auf eine schwächere Entwicklung hin (vgl. Abb. 2). Betrachtet man die Ausrüstungsinvestitionen allein, also ohne die sonstigen Anlagen, ergibt sich für 2016 nur ein Zuwachs von etwa 1,6%.

In Anbetracht der relativ guten Konjunktur und der extrem niedrigen Zinsen ist das eine im historischen Vergleich wenig dynamische Entwicklung. Angesichts der ungewöhnlich günstigen Finanzierungsbedingungen deutet die insgesamt moderate Investitionsentwicklung auf relativ verhaltene Er-

¹ Detaillierte Informationen zur Methode finden sich in Gürtler und Städler (2007).

Abb. 2
Investitionsindikator



wartungen der Unternehmen und gestiegene Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung hin.

Sonstige Anlageinvestitionen mit erhöhtem Gewicht

Die anlässlich der letzten Generalrevision der VGR erheblich revidierten Investitionszahlen haben einen merklichen Einfluss auf die Entwicklung des Aggregats. Sie führten auch zu spürbaren Änderungen beim Verlauf und beim Niveau des ifo Investitionsindikators. Die Investitionen in sonstige Anlagen zeigen ein wesentlich weniger volatiles Entwicklungsmuster als die Ausrüstungsinvestitionen. Da erstere nun verdreifacht wurden, führt deren höheres Gewicht im Gesamtaggregate zu einem glatteren Verlauf des Indikators.

Hierbei ist zu beachten, dass aufgrund der jüngsten Konzeptänderung und Generalrevision der VGR durch das ESVG 2010 die Investitionsquoten vollständig neu berechnet und deutlich angehoben werden mussten. Denn die Behandlung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung als Investitionen ist hier die quantitativ mit Abstand größte Konzeptänderung und zu etwa 70% für die Niveauerhöhung des BIP verantwortlich. Für das Jahr 2010 beispielsweise sind 2,3 Prozentpunkte der Niveauerhöhung des BIP (von insgesamt 3,3%) auf die Neubuchung von Forschung und Entwicklung zurückzuführen.

Auf der Verwendungsseite führte die geänderte Buchung von Forschung und Entwicklung zu einer deutlichen Erhöhung der nominalen Bruttoanlageinvestitionen um rund 62 Mrd. Euro beziehungsweise 14,3% im Jahr 2010. Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) sind nun unter dem Begriff »Geistiges Eigentum« subsumiert; so werden im ESVG 2010 jene Investitionsarten bezeichnet, die zuvor die immateriellen Anlagegüter umfassten. Im Sprachgebrauch der VGR gehört FuE somit zu den Investitionen in »Sonstige Anlagen«, die daneben noch Investitionen in Nutztiere und Nutzpflanzungen enthalten. Vor der Revision lagen die Investitionen in sonstige Anlagen für das Jahr 2010 bei 27,4 Mrd. Euro oder lediglich 6,3% der Bruttoanlageinvestitionen. Durch die zusätzlichen Investitionen in Forschung und Entwicklung haben sie sich verdreifacht; sie betragen nun 86,5 Mrd. Euro, was einem Anteil von 17,4% an den Bruttoanlageinvestitionen entspricht (vgl. Statistisches Bundesamt 2014).

Die konjunkturelle Erholung der deutschen Wirtschaft hat sich 2016 fortgesetzt. Die aktuelle Konjunkturprognose vom Dezember 2016 ging von einem Anstieg des realen BIP um 1,9% für das Gesamtjahr 2016 aus, davon + 1,2% für die preisbereinigten Ausrüstungsinvestitionen. Die Investitionen im Nichtwohnbau sollen real um 2,6% zunehmen (vgl. Wollmershäuser et al. 2016). Dass der Aufschwung 2016 nicht kräftiger ausfiel, liegt an den eher schwachen Exporten und

der weiterhin moderaten Investitionstätigkeit der deutschen Wirtschaft, die Investitionsquote sinkt.

»Darüber hinaus findet die schwache Investitionsentwicklung ihren Niederschlag im Leistungsbilanzsaldo der deutschen Volkswirtschaft. Deutschland wird in diesem Jahr erneut einen sehr hohen Leistungsbilanzüberschuss aufweisen. Wenngleich dies zu einem erheblichen Teil auf den niedrigen Ölpreis und die expansive Geldpolitik der EZB zurückzuführen ist, spiegelt sich darin ein hoher positiver Finanzierungssaldo der Unternehmen wider: Der Anstieg der Unternehmensersparnis geht Hand in Hand mit einer hohen Investitionstätigkeit im Ausland, also einem Kapitalexport. Deutsche Unternehmen kommen folglich bei ihren Investitionsentscheidungen häufig zu dem Schluss, dass ein Engagement in Deutschland nicht hinreichend attraktiv ist« (vgl. Elstner und Schmidt 2016). Auch Aktienrückkäufe, Unternehmensfusionen und üppige Dividendenzahlungen von Unternehmen deuten darauf hin, dass es nicht an der nötigen Liquidität, sondern an der Phantasie für sinnvolle und rentable Investitionsprojekte fehlt.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft neben den Anlageinvestitionen nach wie vor auch erheblich in die Gewinnung neuer Mitarbeiter und in die Qualifizierung des vorhandenen Personals investiert. Trotz des eher moderaten Wirtschaftswachstums steigt die Zahl der Beschäftigten in Deutschland scheinbar unauffhaltsam. Wie das Statistische Bundesamt kürzlich mitteilte, wurde im dritten Quartal 2016 mit 43,7 Mio. Erwerbstätigen ein neuer Höchststand bei der Erwerbstätigkeit seit der Wiedervereinigung erreicht (vgl. Statistisches Bundesamt 2016b).

Die deutsche Wirtschaft will auch weiter neue Mitarbeiter einstellen. Das ifo Beschäftigungsbarometer stieg im Dezember auf 111,8 Punkte von 111,1 Punkten im Vormonat. Dies ist ein neuer historischer Rekordwert seit der Einbeziehung der Dienstleister im Jahr 2002. Der Zahl der Arbeitsplätze steigt somit unvermindert an. Ein Ende des Beschäftigungsbooms ist nicht abzusehen. Die Investitionen in Humankapital (wie z.B. innerbetriebliche Weiterbildung) werden in der VGR nicht berücksichtigt. Gerade dem Einsatz hochqualifizierten Personals kommt aber aus Wettbewerbsgesichtspunkten sowie aus Sicht der Innovationsfähigkeit von Unternehmen eine wesentliche Bedeutung zu (vgl. Sauer und Strobel 2015). Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Herausforderungen im Rahmen der Maßnahmen, die unter dem Stichwort »Industrie 4.0« beschrieben werden. Experten weisen darauf hin, dass bisher die Lösungen vor allem in der Technik gesucht werden. Dabei spiele gerade der Mensch im Innovationsprozess eine wichtige Rolle: als Mitgestalter und Koproduzent, als Anwender und Innovator (vgl. Buhr 2015). Das ZEW stellte in einer Untersuchung dazu fest: »Die meisten Unternehmen haben erkannt, dass die digitale Transformation kein rein technologisches Thema

ist. Der Einsatz neuer Technologien, die zunehmende Vernetzung sowie die inzwischen hohe Bedeutung von Daten als Produktionsfaktor verändern die Art der Tätigkeiten in Unternehmen. Investitionen in die Digitalisierung erfordern somit auch Investitionen in das Humankapital der Beschäftigten« (Bertschek 2016).

2017: Schwächeres Wachstum zu erwarten

Insgesamt ist für 2017 – nach derzeitigem Prognosestand – mit einem weiteren Anstieg des BIP sowie nochmals höheren Ausgaben für die Ausrüstungsgüter und für die Leasingengagements zu rechnen, allerdings bei nachlassendem Wachstumstempo.

Da die Autokonjunktur wohl hinter der überraschend positiven Entwicklung von 2016 zurückbleiben wird, dürfte auch die Dynamik beim Neugeschäft der Leasinggesellschaften im Jahr 2017 nicht mehr den Schwung von 2016 aufweisen. Der BDL erklärte, dass seine Erwartungen für das Jahr 2017 deutlich gedämpft seien. Er befürchtet, dass der Wahlerfolg von Donald Trump in den amerikanischen Präsidentschaftswahlen die Investitionszurückhaltung der deutschen Unternehmen noch verstärken wird (vgl. o.V. 2016). Der Leasingverband rechnet, auf der Basis der aktuellen Prognosen für die Ausrüstungsinvestitionen, mit einem Plus im Neugeschäft von 2 bis 3%.

Literatur

Bertschek, I. (2016), »Digitalisierung braucht Weiterbildung«, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, Pressemitteilung, 10. November, verfügbar unter: <http://www.zew.de/de/presse/pressearchiv/digitalisierung-braucht-weiterbildung/?cHash=90196b9f33d10165f66f69fb94bdc726>.

Buhr, D. (2015), »Weit mehr als Technik: Industrie 4.0«, *ifo Schnelldienst* 68(10), 10–12.

Elstner, St. und Chr. Schmidt (2016), »Wachstum und Investitionen: Diagnosequalität und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf«, *ifo Schnelldienst* 69(22), 18–21.

Fuest, C. (2016a), »ifo Geschäftsklima steigt zu Weihnachten – ifo Konjunkturtests Dezember 2016«, ifo Institut, Pressemitteilung, 19. Dezember, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Business-Climate/Geschaeftsklima-Archiv/2016/Geschaeftsklima-20161219.html>.

Fuest, C. (2016b), »Fallender Euro lässt deutsche Exporteure hoffen – ifo Exporterwartungen im Dezember 2016«, ifo Institut, Pressemitteilung, 20. Dezember, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/facts/Survey-Results/Konjunkturtest/Exporterwartungen/Archiv/2016/Exporterwartungen-20161220.html>.

Gürtler, J. und A. Städtler (2007), »Ausgezeichnete Geschäftslage beim Leasing – Boom bei den Ausrüstungsinvestitionen«, *ifo Schnelldienst* 60(12), 54–57.

Kraftfahrt-Bundesamt (2016), »Fahrzeugzulassungen im November 2016«, Pressemitteilung, 2. Dezember, verfügbar unter: http://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/Fahrzeugzulassungen/pm31_2016_n_11_16_pm_komplett.html?nn=716864.

o.V. (2016), »Leasingunternehmen verzeichnen Rekordjahr«, *Handelsblatt*, 25. November.

Sauer, S. und Th. Strobel (2015), »Aktuelle Ergebnisse der ifo Investorenrechnung: Investitionen in geistiges Eigentum gewinnen an Bedeutung«, *ifo Schnelldienst* 68(6), 40–42.

Städtler, A. (2016), »Leasing wächst kräftiger als die Anlageinvestitionen – geringe Dynamik für 2017 erwartet«, *ifo Schnelldienst* 69(23), 52–63.

Statistisches Bundesamt (2014), »VGR-Generalrevision 2014: Ergebnisse und Hintergründe«, Hintergrundpapier zur Pressemitteilung, 1. September, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Methoden/Downloads/Revision2014_Hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile.

Statistisches Bundesamt (2016a), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 3. Quartal 2016«, Pressemitteilung, 24. November, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/11/PD16_413_811.html.

Statistisches Bundesamt (2016b), »43,7 Millionen Erwerbstätige im 3. Quartal 2016«, Pressemitteilung, 17. November, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/11/PD16_407_13321.html.

Statistisches Bundesamt (2016a), »Industrie investierte 2015 knapp 60 Milliarden in Sachanlagen«, Pressemitteilung, 16. November, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/11/PD16_405_422.html.

Wollmershäuser, T., W. Nierhaus, N. Hristov, D. Boumans, J. Garnitz, M. Götter, Chr. Grimme, St. Lautenbacher, R. Lehmann, W. Meister, M. Reif, F. Schröter, A. Steiner, M. Stöckli, K. Wohlrabe und A. Wolf (2016): »ifo Konjunkturprognose 2016–2018: Robuste deutsche Konjunktur vor einem Jahr ungewisser internationaler Wirtschaftspolitik«, *ifo Schnelldienst* 69(24), 28–73.

Die Erbschaftsteuer in Deutschland – Reformbedarf und Reformkompromiss

Florian Dorn, Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke*

In der Oktober-Umfrage des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden Professoren für Volkswirtschaftslehre an deutschen Universitäten zur Erbschaftsteuer und ihrer jüngsten Reform in Deutschland befragt. Während der verabschiedete Reformkompromiss von Bund und Ländern weiterhin gestaffelte Steuersätze mit (verschärften) Verschonungsregeln für Betriebsvermögen vorsieht, sprechen sich die deutschen Volkswirte mehrheitlich für eine niedrigere, dafür einheitliche Erbschaftsteuer ohne Ausnahmeregelungen aus. Der Mehrheit der Befragungsteilnehmer zufolge wurden im Reformkompromiss insbesondere die Sicherung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit sowie die Interessen der CSU und der Familienunternehmen berücksichtigt, jedoch den Aspekten der Steuergerechtigkeit und Verständlichkeit des Steuersystems zu wenig Rechnung getragen.

Die Erbschaftsteuer ist in Deutschland häufig Gegenstand der wirtschaftspolitischen Debatte. Die Kernfrage dabei ist, ob Erbschaften überhaupt einer Besteuerung unterworfen sein sollten. In Deutschland ist dies grundsätzlich der Fall. Allerdings gibt es im Erbschaftsteuergesetz persönliche Freibeträge in Abhängigkeit vom Verwandtschaftsgrad und Verschonungsregelungen für Betriebsvermögen, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Befreiung von der Steuerpflicht vorsehen. Die Verschonungsregeln sollen insbesondere dem Erhalt von kleinen und mittleren Unternehmen sowie der Sicherung von Arbeitsplätzen dienen. Im Dezember 2014 erklärte das Bundesverfassungsgericht die bisher gültigen Regelungen allerdings für verfassungswidrig und forderte eine Neuregelung binnen eineinhalb Jahren. Bis zu einer Reform vergingen dennoch fast zwei Jahre. Zunächst dauerte es, bis sich die Große Koalition einigte und im Bundestag ein neues Gesetz verabschiedete. Dieses wurde jedoch von der Mehrheit der rot-grün-regierten Länder im Bundesrat gestoppt, so dass im Vermittlungsausschuss weiterverhandelt werden musste. Nachdem die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist bereits im Juni 2016 abgelaufen war, einigten sich Bund und Länder im September 2016 schließlich doch noch auf einen Reformkompromiss zur Erbschaftsteuer. Dieser sieht eine Verschärfung der Vorgaben von Verschonungsregeln für Betriebsvermögen vor (vgl. Box). Die Reform gilt rückwirkend zum 1. Juli 2016.

In der Oktober-Umfrage wurden die Ökonomen zunächst grundsätzlich zu ihrer Meinung über die Erbschaftsteuer befragt. Zudem sollten sie sich zu einer allgemeinen Reform der Erbschaftsteuer und zu dem gegenwärtigen Reformkompromiss äußern. An der Befragung beteiligten sich 125 Volkswirte. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 19,97%. 89,6% der Teilnehmer beantworteten den Fragebogen vollständig.

Grundsätzliche Meinung der Ökonomen zur Erbschaftsteuer

Hinsichtlich der Erbschaftsteuer gibt es kontroverse Ansichten. So können Erbschaften als leistungsloses Vermögen angesehen werden. Sie unterliegen damit nicht dem ökonomischen Leistungsprinzip und können daher hoch besteuert werden. Dem steht die Sichtweise entgegen, dass die Erblasser frei über ihr Vermögen verfügen sollten und eine Erbschaftsteuer daher nicht erhoben werden sollte.¹

In einem ersten Schritt wurden die Ökonomen daher gebeten, ihre grundsätzliche Meinung zur Besteuerung von Erbschaften zu äußern. Bei der Frage, ob sie

* Die Autoren danken Fabian Häring für wertvolle unterstützende Tätigkeiten bei der Erstellung des Artikels. Herr Häring war von Oktober bis Dezember 2016 Praktikant im ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

¹ Aus ökonomischer Sicht hängt die optimale Höhe der Besteuerung von Erbschaften und Vermögen von vielen Faktoren ab. Dazu gehört etwa die Verteilung von Einkommen und Vermögen, die Elastizität von Einkommen und Erbschaften auf Steuersatzänderungen sowie das Ausmaß an Umverteilung, das gesellschaftlich schließlich erwünscht ist (vgl. Piketty und Saez 2013). Hines et al. (2016) sowie Schinke (2016) zeigen etwa, wie sich eine Reduzierung der Schenkungsteuern im Zuge der Erbschaft- und Schenkungsteuerreform 2009 positiv auf die Rate der Schenkungen in Deutschland auswirkte.

Box**Die neuen Regelungen der Erbschaftsteuerreform 2016**

Die wichtigsten Punkte des Erbschaftsteuer-Kompromisses:

- Um den Wert eines Unternehmens festzustellen und Überbewertungen zu vermeiden, soll das Betriebsergebnis maximal mit einem pauschalierten Kapitalisierungsfaktor von 13,75 multipliziert werden. Der Faktor kann bei Bedarf allerdings durch Rechtsverordnung an die Zinsentwicklung angepasst werden. Bisher wurde der Kapitalisierungsfaktor jährlich neu in Anlehnung an die gegenwärtige Zinsentwicklung festgelegt und lag zuletzt bei 17,86.
- In Fällen, in denen ein Erbe finanziell nicht in der Lage ist, die Erbschaftsteuer zu bezahlen, soll sie künftig für sieben anstatt für zehn Jahre gestundet werden können. Im ersten Jahr erfolgt die Stundung zinslos, ab dem zweiten Jahr wird eine Verzinsung fällig. Voraussetzung für die Stundung ist, dass die Vorgaben zur Lohnsumme und Behaltensfrist eingehalten werden.
- Um das für Familienunternehmen charakteristische personale Element zu berücksichtigen, ist ein Vorwegabschlag von maximal 30% auf das begünstigte Vermögen möglich. Dafür müssen im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung Beschränkungen vorliegen, die für ein Familienunternehmen typisch sind.
- Aufgrund der Höhe der steuerbefreiten Beträge hatte das Bundesverfassungsgericht 2014 insbesondere die Privilegierung großer Unternehmen beanstandet. Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen, wurde im Reformkompromiss eine Grenze von 26 Mio. Euro (Prüfchwelle) eingeführt:

Bei großen Betriebserbschaften ab 26 Mio. Euro wird die Steuer fortan grundsätzlich für das gesamte Vermögen in vollem Umfang festgesetzt:

- Der Erbe hat dabei im Rahmen einer Verschonungsbedarfsprüfung die Möglichkeit nachzuweisen, dass er die Steuerschuld nicht aus dem auf ihn übergehenden sowie aus seinem bereits verfügbaren Vermögen (inklusive Privatvermögen) begleichen kann. Alternativ hat der Erbe die Möglichkeit, einen Verschonungsabschlag zu beantragen, durch den der Steuererlass schrittweise abgeschmolzen werden kann, bis er bei Erbschaften ab 90 Mio. Euro ganz entfällt.

Für Betriebe mit einem Vermögenswert unter 26 Mio. Euro gilt fortan:

- Wie bisher zu 85% (Regelverschonung) oder zu 100% (Optionsverschonung) von der Steuer befreit, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (Fortführung des Betriebs um fünf bzw. sieben Jahre; Mindestlohnsummen von 400 bzw. 700% der Ausgangslohnsumme).
- Während bisher jedoch Betriebe mit bis zu 20 Beschäftigten von der Lohnsummenregelung ausgenommen waren, gilt für diese Ausnahme jetzt eine Beschränkung auf Betriebe mit nicht mehr als fünf Beschäftigten.
- Für Betriebe von sechs bis zehn bzw. elf bis 15 Mitarbeitern gelten jeweils niedrigere Mindestlohnsummen (250 und 500% bzw. 300 und 565%).
- Die vollständige oder teilweise Verschonung wird nur noch begünstigtem Vermögen zuteil. Um die Optionsverschonung in Anspruch zu nehmen, darf das begünstigungsfähige Vermögen jedoch maximal zu 20% aus Verwaltungsvermögen bestehen. Das nicht begünstigte Verwaltungsvermögen unterliegt hingegen zukünftig bei allen Erwerbem von Betriebsvermögen einer sofortigen definitiven Besteuerung und wird somit auch bei einem Vermögen unter 26 Mio. Euro besteuert. Bisher war ein Verwaltungsvermögensanteil von bis zu 50% unschädlich und ebenfalls begünstigt. Der Katalog von Gegenständen, die ausdrücklich als Verwaltungsvermögen zählen, ist ebenfalls erweitert worden. Dazu gehören nun auch Briefmarkensammlungen, Oldtimer, Yachten, Segelflugzeuge sowie sonstige typischerweise der privaten Lebensführung dienende Gegenstände, wenn die Herstellung, Verarbeitung, Vermietung oder der Handel mit diesen Objekten nicht Hauptzweck des Betriebes ist.

Die Neuregelungen treten rückwirkend zum 1. Juli 2016 in Kraft.¹

¹ Vgl. Wiebe und Fetzer (2016) für detaillierte Erläuterungen zu den neuen Regelungen der Erbschaftsteuerreform 2016 und ihren Auswirkungen für Familienunternehmen.

grundsätzlich eine hohe oder gar keine Besteuerung von Erbschaften bevorzugen, stimmte die Mehrheit der Teilnehmer (51%) keiner der beiden Möglichkeiten zu (vgl. Abb. 1). Dies zeigt zwar, dass die Ökonomen eine Erbschaftsteuer prinzipiell befürworten, diese allerdings nicht zwangsläufig hoch ausfallen sollte. Immerhin noch 37% der Teilnehmer würden aber eine grundsätzliche hohe Besteuerung befürworten, da Erbschaften für sie leistungsloses Vermögen darstellen. Lediglich 12% der Teilnehmer sprechen sich für eine generelle Abschaffung der Erbschaftsteuer aus.

Auch wenn sich die Teilnehmer des Ökonomenpanels somit im Grundsatz mehrheitlich für eine Erbschaftsteuer aussprechen, gibt es bezüglich der genauen Ausgestaltung verschiedene Alternativen. Befragt dazu, welches Modell sie

im Hinblick auf die Erbschaftsteuer bevorzugen würden, präferieren die Teilnehmer des Ökonomenpanels ein anderes als das gegenwärtig in Deutschland vorherrschende Modell.

So werden Erbschaften hierzulande derzeit abhängig von der Steuerklasse und dem Wert des steuerpflichtigen Erwerbs mit gestaffelten Sätzen von bis zu 50% besteuert (vgl. Tab. 1 und 2). Für Betriebsvermögen wurden dabei im Rahmen von Verschonungsregeln Ausnahmen geschaffen. Als Alternative dazu wird häufig vorgeschlagen, sämtliche Steuerergünstigungen abzubauen und alle Erbschaften ohne Ausnahmen mit einem einheitlichen niedrigen Satz zu besteuern. ifo-Präsident Clemens Fuest begründete etwa schon im Sommer 2016, dass ein einheitlicher niedriger Steuersatz die einfachste und gerechteste Lösung sei und

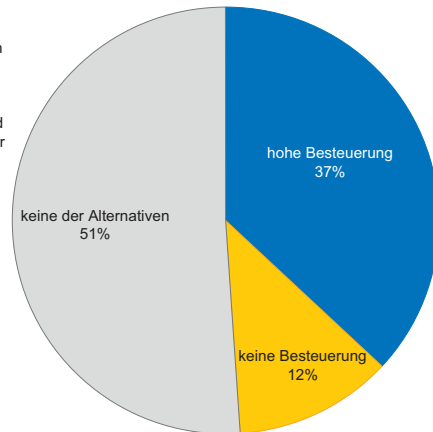
Abb. 1
Besteuerung der Erbschaften

Welcher Aussage stimmen Sie im Hinblick auf die Erbschaftsteuer zu?

hohe Besteuerung:
Erbschaften stellen leistungsloses Einkommen dar. Sie sollen daher hoch besteuert werden.

keine Besteuerung:
Der Erblasser sollte frei über sein Geld verfügen können. Eine Erbschaftsteuer sollte daher nicht erhoben werden.

keine der beiden Alternativen



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

sprach sich dabei unter Einhaltung der persönlichen Freibeträge für eine einheitliche Erbschaftsteuer von 8% auf alles aus (vgl. ifo Institut 2016; FAZ 2016).²

Unter der Voraussetzung eines gleichen Steueraufkommens bei allen in der Befragung zur Auswahl gestellten Alternativen präferieren auch 61% der Teilnehmer des Ökonomenpanels die Option eines einheitlich niedrigen Erbschaftsteuersatzes (vgl. Abb. 2). 39% der befragten Teilnehmer würden dagegen das gegenwärtig in Deutschland vorherrschende Modell mit Ausnahmen und einer Staffelung der Erbschaftsteuersätze bevorzugen.

² Fuest führte aus, dass die Kombination aus hohen Steuersätzen und Ausnahmen für Unternehmen nicht zu einer gerechten und wirtschaftlich tragbaren Erbschaftsteuer führen könne. Durch die Ausnahmen bleibe die Steuergerechtigkeit auf der Strecke, ohne Ausnahmen wäre die Steuer jedoch für die Unternehmen wirtschaftlich nicht tragbar. Gerechtigkeit und wirtschaftliche Tragbarkeit sind laut Fuest daher nur zu erreichen, wenn die Steuersätze massiv gesenkt werden und die Ausnahmen für Unternehmensvermögen entfallen.

Gegenwärtig nimmt die Erbschaftsteuer in Deutschland aus haushaltspolitischer Sicht eine nachgeordnete Rolle ein, da sie mit knapp 6,3 Mrd. Euro (2015) lediglich für rund 1% des gesamten Steueraufkommens steht.

Die Teilnehmer des Ökonomenpanels sprechen sich dahingehend eindeutig für eine Stärkung der Bedeutung der Erbschaftsteuer im Steuermix aus (vgl. Abb. 3). Befragt, ob sie eine Steuerreform befürworten würden, die bei gleichem Gesamteueraufkommen zu einer Erhöhung des Erbschaftsteueraufkommens mit einer gleichzeitigen Senkung anderer Steuern führt, sprach sich eine absolute Mehrheit von 68% der Teilnehmer für eine solche Reform aus. Lediglich 23% der Teilnehmer würden eine derartige Reform ablehnen, während 9% dazu keine Angabe machten.

Die Teilnehmer hatten bei dieser Frage zudem noch optional die Möglichkeit anzugeben, welche andere Steuer sie für eine Erhöhung des Erbschaftsteueraufkommens senken würden. Am häufigsten wurde dabei eine Senkung der Einkommensteuer vorgeschlagen.³

Verschonungsregeln bei der Erbschaftsteuer aus Sicht der Ökonomen

Das deutsche Erbschaftsteuergesetz sieht in seiner konkreten Ausgestaltung neben einer Staffelung der Steuersätze auch Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen vor, wonach dieses steuerlich verschont werden kann.

Die Frage, ob Betriebsvermögen erbschaftsteuerlich begünstigt werden sollte, wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert.⁴ Gegen die Verschonung von Betriebsvermögen spricht, dass zum einen zu-

Tab. 1
Steuerklassen und persönliche Freibeträge

Steuerklasse	Personenkreis	Freibetrag
I	Ehegatte und Lebenspartner Kinder, Stiefkinder, Kinder verstorbener Kinder und Stiefkinder Enkelkinder Eltern und Großeltern bei Erbschaften	500 000 Euro
		400 000 Euro
		200 000 Euro
		100 000 Euro
II	Eltern und Großeltern (soweit nicht zur Steuerklasse I gehörend), Geschwister, Neffen und Nichten, Stiefeltern, Schwiegerkinder, Schwiegereltern, geschiedene Ehegatten und Lebenspartner einer aufgehobenen Lebenspartnerschaft	20 000 Euro
III	Alle übrigen Beschenkten und Erwerber, Zweckzuwendungen	20 000 Euro

Quelle: §16 ErbStG.

³ ifo-Präsident Clemens Fuest legte etwa in einem Interview mit der Nordwest-Zeitung dar, dass die Einkommensteuern durch die Kalte Progression stärker als andere Steuern steigen und man deshalb hier die Steuerzahler entlasten sollte (vgl. Herholz 2016). Jüngste Berechnungen des ifo Instituts zeigen Reformoptionen für mögliche steuerliche Entlastungswirkungen bei der Einkommensteuer auf – beispielsweise durch einen »Tarif auf Rädern« zur Beseitigung der Kalten Progression (vgl. Dorn et al. 2016a) oder durch Varianten zur Abflachung des Mittelstandsbauchs (vgl. Dorn et al. 2016b). Wenn die Steuerquote zwischen 2014 und 2020 konstant gehalten würde, würden sich allein dadurch schon Entlastungsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer in Höhe von 18 Mrd. Euro ergeben (vgl. Fuest 2016).

⁴ Der nachfolgende Überblick zum Stand der Forschung folgt weitgehend Kauder et al. (2014, S. 2 f.). Vgl. zudem zur Begünstigung des Betriebsvermögens BMF (2012), zu Steuervergünstigungen und Unternehmensnachfolge vgl. Pérez-González (2006), Bennesden et al. (2007) und Grossmann und Strulik (2010).

Tab. 2
Steuersätze nach Steuerklassen

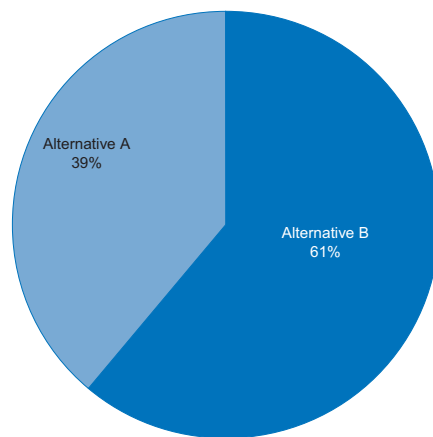
Wert des steuerpflichtigen Erwerbs (§ 10 ErbStG) bis einschließlich	Steuerklasse I	Steuerklasse II	Steuerklasse III
75 000 Euro	7%	15%	30%
300 000 Euro	11%	20%	30%
600 000 Euro	15%	25%	30%
6 Mio. Euro	19%	30%	30%
13 Mio. Euro	23%	35%	50%
26 Mio. Euro	27%	40%	50%
Über 26 Mio. Euro	30%	43%	50%

Quelle: §19 ErbStG.

Abb. 2
Alternative Modelle zur Ausgestaltung der Erbschaftsteuer

Nehmen Sie an, der Gesetzgeber spricht sich für eine Erbschaftsteuer aus. Welches Modell würden Sie bei gleichem Steueraufkommen bevorzugen?

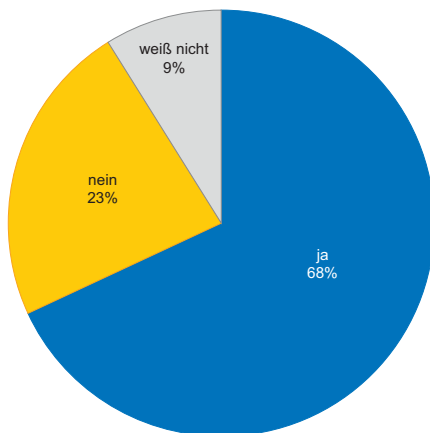
- Alternative A:**
Besteuerung mit gestaffelten Sätzen von bis zu 50% und Ausnahmen für Betriebsvermögen (wie gegenwärtig).
- Alternative B:**
Besteuerung aller Erbschaften (ohne Ausnahmen) mit einem einheitlichen niedrigen Satz.



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

Abb. 3
Erbschaftsteuer im Steuermix

Würden Sie eine Steuerreform befürworten, die für ein höheres Erbschaftsteueraufkommen sorgt, wenn gleichzeitig andere Steuern gesenkt werden (bei gleichem Gesamtaufkommen)?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

sätzliche Steuererhebungskosten entstehen und verschiedene Vermögensarten durch die Verschonung steuerlich unterschiedlich behandelt werden, was wiederum zu kreativen Steuervermeidungsplanungen der Unternehmen füh-

ren kann. Diese können volkswirtschaftlich ineffizient sein, wenn infolgedessen unternehmerische Entscheidungen allein aus Steuergründen getroffen werden. Für die Verschonung von Betriebsvermögen spricht dagegen, dass durch die Erbschaftsteuer den Unternehmen Liquidität entzogen wird, was Investitionen und Arbeitsplätze gefährden oder gar zu Unternehmensverkäufen führen könnte.

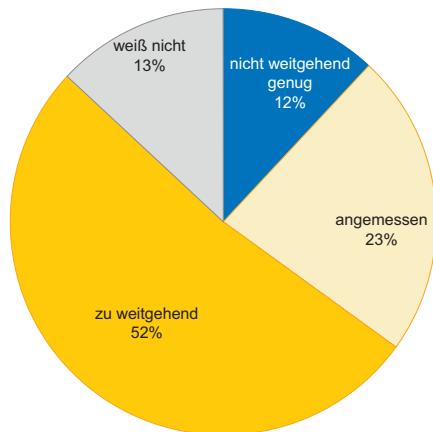
Aus den Antworten einer unter Familienunternehmen in den Vereinigten Staaten durchgeführten Umfrage von Astrachen und Tutterow (1996) geht hervor, dass sich durch die Erbschaftsbesteuerung Anreize bei Investitions- und Beschäftigungsentscheidungen verschieben und dadurch das Unternehmenswachstum reduziert wird.⁵ In einer vom ifo Institut durchgeführten Umfrage unter deutschen Familienunternehmen im Jahr 2014 weisen die Antworten der Unternehmen ebenfalls mehrheitlich darauf hin, dass die Begünstigung von Betriebsvermögen (Verschonungsabschlag) im Erb- und Schenkungsfall wichtig zur Aufrechterhaltung der Investitionshöhe und der Beschäftigtenzahl ist. Knapp 43% der Familienunternehmen gaben sogar an, dass das Unternehmen oder Teile davon hätten verkauft werden müssen, wenn es den Verschonungsabschlag nicht gegeben hätte (Kauder et al. 2014). Auch Brunetti (2006) zeigt, dass eine Erbschaftsteuer häufig zu Verkäufen von Unternehmen geführt hat, wobei in der Studie nicht nachzuweisen ist, dass ein Liquiditätsmangel dafür verantwortlich war.

Houben und Maiterth (2011) kommen dagegen anhand einer Mikrodatensimulation zu dem Ergebnis, dass die in Deutschland bereits vor der Erbschaftsteuerreform 2009 angewandten Regelungen keine Gefahr für Unternehmen und Arbeitsplätze durch steuerbedingte Liquiditätsengpässe waren.⁶ Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF 2012) sieht

⁵ Holtz-Eakin et al. (2001) zeigen zudem, dass Familienunternehmer in den Vereinigten Staaten vorbeugend tätig wurden und vermehrt Lebensversicherungen abgeschlossen haben, damit zum Zeitpunkt der Erbschaftsteuerbelastung (d.h. zum Todeszeitpunkt) liquide Mittel für das Unternehmen zur Verfügung standen.
⁶ Die vor 2009 angewandten Regelungen wurden 2006 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, da die damalige Bewertung von Betriebs- und Grundvermögen mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar war.

Abb. 4
Bisherige Verschonungsregeln aus ökonomischer Sicht

Wie bewerten Sie die bisherigen vom Bundesverfassungsgericht gekippten Verschonungsregeln für Betriebsvermögen aus ökonomischer Sicht?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

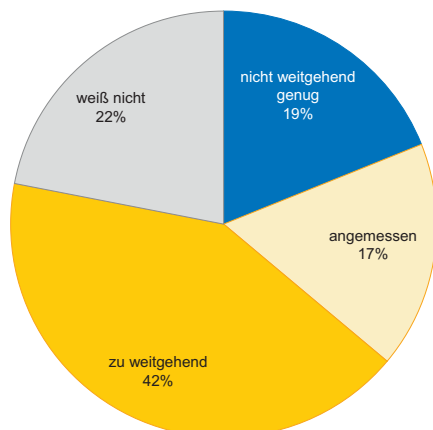
keinen empirischen Beleg dafür, dass eine Erbschaftsteuer zu einer gravierenden Bedrohung von Unternehmen und Arbeitsplätzen führt. Vielmehr betrachtet der Beirat Stundungsregelungen als geeignet, um Erbschaftsteuerbedingte Liquiditätsgengpässe zu vermeiden.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2014 die bisher gültigen Verschonungsregeln für Betriebsvermögen in Deutschland für verfassungswidrig erklärt hatte, musste das Erbschaftsteuergesetz in Deutschland reformiert werden. Die Vertreter von Bund und Ländern haben sich im September 2016 auf einen Kompromissvorschlag zur Reform der Erbschaftsteuer einigen können. Dieser sieht insbesondere eine Einschränkung der bisher für Betriebsvermögen geltenden Verschonungsregeln vor (vgl. Box).

Befragt zu einer Beurteilung der Verschonungsregeln für Betriebsvermögen aus ökonomischer Sicht, sind die Teilnehmer

Abb. 5
Neue Verschonungsregeln aus ökonomischer Sicht

Wie bewerten Sie die im Kompromiss vereinbarten Verschonungsregeln für Betriebsvermögen aus ökonomischer Sicht?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

des Ökonomenpanels mehrheitlich der Ansicht, dass sowohl die bisherigen als auch die neuen Regelungen zu weitgehend sind (vgl. Abb. 4 und 5). So beurteilt eine Mehrheit von 52% der Teilnehmer die bisherigen, vom Bundesverfassungsgericht gekippten Verschonungsregeln für Betriebsvermögen aus ökonomischer Sicht als zu weitgehend. Lediglich 23% der Teilnehmer stufen die bisherigen Regelungen als angemessen ein, während diese für 12% der Teilnehmer nicht weitgehend genug gehen. 13% treffen keine eindeutige Aussage. Im Hinblick auf die neu vereinbarten Verschonungsregeln, die zwar gegenüber den bisherigen Regelungen Einschränkungen vorsehen, ergibt sich allerdings nahezu keine Änderung dieses Meinungsbildes. So erachtet eine Mehrheit von 42% der Teilnehmer auch die neuen Regelungen als immer noch

zu weitgehend. Demgegenüber gehen die neuen Verschonungsregeln für 19% der Teilnehmer nicht weit genug, während sie für 17% angemessen sind. 22% der befragten Ökonomen treffen keine eindeutige Aussage.

Welchen Aspekten wurde im Reformkompromiss Rechnung getragen?

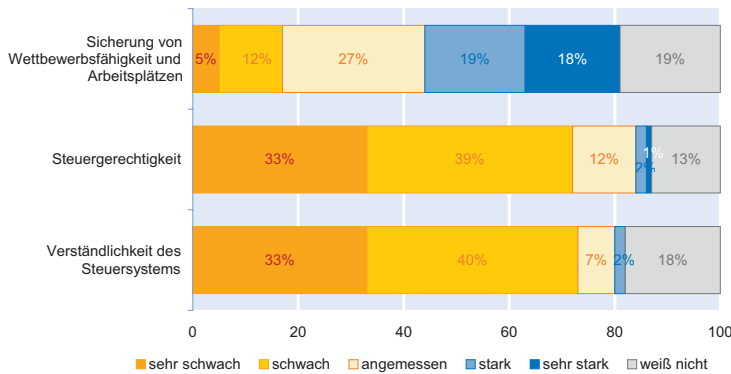
Die Sicherung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit gehört zu den zentralen Zielen der Wirtschaftspolitik. Kritiker der Erbschaftsteuer argumentieren, dass eine zu hohe Erbschaftsteuer auf Unternehmensvermögen diesen Zielen entgegenwirken kann, da die Steuer zu Liquiditätsgengpässen und ineffizienten Investitionsentscheidungen sowie zur Gefährdung des Fortbestands des Unternehmens führen kann. Daher wurde von der Politik versucht, mit der Schaffung von Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen diesen negativen Effekt einer Erbschaftsteuer zu begrenzen.

Im Hinblick auf den nun vereinbarten Reformkompromiss zu diesen Ausnahmeregelungen ist die relative Mehrheit der befragten Ökonomen der Meinung, dass der Aspekt der Sicherung von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit bei den neuen Verschonungsregeln angemessen berücksichtigt wurde (27%, vgl. Abb. 6). Für 37% der Teilnehmer wurde dieser Aspekt sogar stark bzw. sehr stark beachtet.

Im Gegensatz dazu wurde nach Ansicht der befragten Ökonomen den Aspekten der Steuergerechtigkeit sowie der Verständlichkeit des Steuersystems in der gegenwärtigen Reform nicht in angemessenem Maße Rech-

Abb. 6
Gewichtung einzelner Aspekte im Reformkompromiss zur Erbschaftsteuer

Wie stark ist in den folgenden Aspekten im Reformkompromiss Rechnung getragen worden?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

nung getragen. Eine absolute Mehrheit von 72% respektive 73% der Teilnehmer beurteilt die Berücksichtigung dieser Aspekte in den neu geschaffenen Verschonungsregeln als schwach bzw. sehr schwach.

Clemens Fuest bezeichnete den gefundenen Reformkompromiss zur Erbschaftsteuer beispielsweise als ungerecht, weil unterschiedliche Vermögensarten sehr unterschiedlich belastet werden. Auch künftig könnten sehr große Vermögen ganz oder fast unbesteuert übertragen werden, während etwa nicht begünstigte und eventuell kleinere Vermögen hohen Steuern unterliegen. Bei Steuersätzen von bis zu 50% sei es jedoch unausweichlich, große Ausnahmen für Betriebsvermögen zu gewähren, ohne erheblichen wirtschaftlichen Schaden anzurichten. Die weiterhin hochkomplexen und bürokratischen Verschonungsregeln für Betriebsvermögen sind laut Fuest aber ebenfalls wirtschaftlich schädlich, da sie notwendige Umstrukturierungen von Unternehmen behindern würden. Ein einheitlicher niedriger Steuersatz ohne Verschonungsregeln sei hingegen nicht nur gerecht, sondern auch effizient, so der ifo-Präsident (vgl. ifo Institut 2016; Herholz 2016).

Gewinner des Reformkompromisses

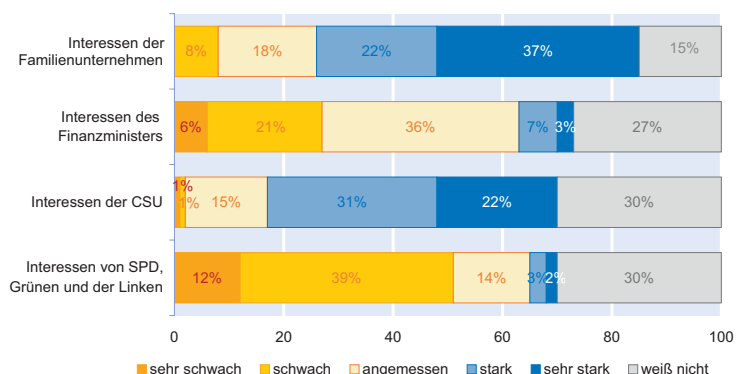
Die Ökonomen wurden auch bezüglich einer Beurteilung der Berücksichtigung der Interessen verschiedener Gruppen und Parteien im Reformkompromiss befragt (vgl. Abb. 7). Nach Ansicht der Ökonomen wurden im Reformkompromiss insbesondere die Interessen der Familienunternehmer bedacht. Familienunternehmen haben in Deutschland eine erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung und prägen zudem mehrheitlich die deutsche Unternehmenslandschaft. So liegt

der Anteil der Familienunternehmen an allen Unternehmen (ohne öffentliche Unternehmen) in Deutschland bei über 90%. Zudem erwirtschaften diese zusammen knapp die Hälfte der Gesamtumsätze aller Unternehmen (vgl. Gottschalk et al. 2011). Die Familienunternehmen tragen dabei mit knapp 42% wesentlich zum Ertragsteueraufkommen (Körperschaft-, Gewerbe-, veranlagte Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag) in Deutschland bei (vgl. Büttner et al. 2016). Befragt dazu, inwiefern den Interessen der Familienunternehmer in dem Reformkompromiss Rechnung getragen wurde, sind 59% der Teilnehmer der Meinung, dass die Anliegen der Familienunternehmer sehr stark bzw. stark im Reformkompromiss berücksichtigt wurden.

Im Vorfeld des Kompromisses war die Besteuerung von Erbschaften schon häufig Thema der politischen Debatte. Finanzminister Wolfgang Schäuble brachte im Februar 2015 einen Eckpunkteplan hervor, der deutlich verschärfte Verschonungsregeln für Betriebsvermögen vorsah (vgl. Funk 2015). Die SPD, die prinzipiell ebenfalls für Verschärfungen bei den Verschonungsregeln eintrat, unterstützte den Vorschlag Schäubles, stellte aber keine eigenen, weitergehenden Forderungen auf. Der CSU dagegen ging Schäubles Vorschlag viel zu weit. Sie forderte detaillierte Ausnahmeregelungen im Rahmen der Besteuerung von Betriebsvermögen, um Arbeitsplätze, vor allem in mittelständischen Betrieben, zu schützen. Entsprechende Regelungen kämen nach Ansicht der CSU insbesondere Familienunternehmen zugute, die in der Unternehmensstruktur in Bayern einen großen Anteil ausmachen. Die Position der CSU wurde weitestgehend auch vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann geteilt, der damit allerdings von der mehrheitlichen Position seiner Partei, den

Abb. 7
Berücksichtigung der Interessen einzelner Gruppierungen im Reformkompromiss zur Erbschaftsteuer

Wie stark ist in den folgenden Aspekten im Reformkompromiss Rechnung getragen worden?



Quelle: Ökonomenpanel Oktober 2016.

Grünen, abwich (vgl. Leithäuser 2016).⁷ Erst nach Verabschiedung des Reformkompromiss legten die Grünen auf ihrem Parteitag die einheitliche Position fest, dass sie sich vornehmlich für die Einführung einer einfachen und zweifelsfrei verfassungskonformen Erbschaftsteuer einsetzen, wobei sie die genaue Ausgestaltung nicht weiter spezifizierten (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 2016). Eine einfache Ausgestaltung der Erbschaftsteuer könnte beispielsweise durch eine Flat-Tax erreicht werden. Eine derartige Ausgestaltung favorisieren auch weite Teile der FDP. So plädiert etwa FDP-Chef Lindner für eine niedrige Flat-Tax ohne Ausnahmen, um Bürokratie abzubauen (vgl. FDP 2016). Die Linke dagegen plädiert schon seit langem für eine allgemeine Erhöhung der Erbschaftsteuersätze – insbesondere für große Vermögen –, für eine starke Reduzierung der Ausnahmeregelungen für Betriebsvermögen sowie für die Einführung einer allgemeinen Vermögensteuer ab einem Vermögen von einer Million Euro (vgl. Die Linke 2009; 2013).

Mit Blick auf den nun gefundenen Reformkompromiss ist es nicht verwunderlich, dass insbesondere die CSU vermeldete, sich bei der Erbschaftsteuerreform durchgesetzt zu haben und so an der Seite der Familienunternehmen zu stehen (vgl. CSU 2016). Auch 53% der Teilnehmer des Ökonomenpanels sind der Ansicht, dass den Interessen der CSU im Reformkompromiss stark bzw. sehr stark Rechnung getragen wurde. Das Ergebnis ist im Einklang mit der Einschätzung der Ökonomen, dass zudem insbesondere die Interessen der Familienunternehmen berücksichtigt wurden (siehe oben).

Die Interessen des Finanzministers werden dagegen von einer relativen Mehrheit der Teilnehmer als angemessen im Reformkompromiss berücksichtigt beurteilt (36%). Gleichzeitig meinen aber auch 27% der Teilnehmer, dass dessen Belange nur unzureichend (schwach bzw. sehr schwach) beachtet wurden. Dies gilt nach Ansicht der Teilnehmer auch im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Interessen von SPD, Grünen und der Linken. Die Beachtung der Belange dieser Gruppe im Reformkompromiss wird von 51% der Teilnehmer als schwach bzw. sehr schwach beurteilt.

Letztlich zeigt die politische Debatte um den Reformkompromiss sowie die Streuung in der Meinung unter den Ökonomen, wie es vom Finanzwissenschaftler Stefan Homburg im Ökonomenpanel treffend kommentiert wurde, dass bei

keiner Steuer die Werturteile so weit auseinander laufen wie bei der Erbschaftsteuer.

Literatur

Astrachan, J. und R. Tutterow (1996), »The Effect of Estate Taxes on Family Business: Survey Results«, *Family Business Review* 9(3), 303–314.

Bennedsen, M., K. Nielsen, F. Pérez-González, und D. Wolfenzon (2007), »Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance«, *Quarterly Journal of Economics* 122(2), 647–691.

BMF (2012), *Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, BMF, Berlin.

Brunetti, M. (2006), »The Estate Tax and the Demise of the Family Business«, *Journal of Public Economics* 90(10–11), 1975–1993.

Bündnis 90/Die Grünen (2016), *Wir investieren in Gerechtigkeit*, Beschluss der 40. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz, 11.–13. November 2016, Münster.

Büttner, T., N. Potrafke, M. Reischmann, W. Scheffler und C. Schinke (2016), *Der Beitrag der Familienunternehmen zum Steueraufkommen in Deutschland – Entwicklung der Steuern von Einkommen und Ertrag*, Stiftung Familienunternehmen, München.

CSU (2016), »Keine Steuererhöhung und Schutz von Arbeitsplätzen – CSU setzt sich bei Erbschaftsteuerreform durch«, Pressemitteilung, 23. September, verfügbar unter: <http://www.csu.de/aktuell/meldungen/september-2016/csu-setzt-sich-bei-erbschaftsteuerreform-durch/>.

Die Linke (2009), *Konsequent sozial. Für Frieden und Demokratie*, Bundestagswahlprogramm der Partei Die Linke.

Die Linke (2013), *100 Prozent sozial – Die Linke*, Wahlprogramm zur Bundestagswahl der Partei Die Linke.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016a), *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, München.

Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz und M. Mosler (2016b), *Die Beseitigung des Mittelstandsbauchs – Varianten und Kosten*, ifo Forschungsberichte 77, ifo Institut, München.

FAZ (2016), »ifo-Chef fordert acht Prozent Erbschaftsteuer auf alles«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, FAZ.NET, 15. Juli, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/recht-steuern/gestoppte-reform-ifo-chef-fordert-acht-prozent-erbschaftsteuer-auf-alles-14341808.html>.

FDP (2016), »Familienunternehmen brauchen Rechtssicherheit«, *portal liberal*, verfügbar unter: <https://www.liberal.de/content/familienunternehmen-brauchen-rechtssicherheit>.

Fuest, C. (2016), »Einkommensteuerentlastungen sind finanzierbar«, ifo Standpunkte 2016, Nr. 177; auch erschienen unter dem Titel »Geringere Steuern sind möglich«, *Zeit Online*, 15. August.

Funk, A. (2015), »Reform der Erbschaftsteuer – Das Dilemma der SPD«, *Der Tagesspiegel online*, 12. Juli, verfügbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/reform-der-erbschaftsteuer-das-dilemma-der-spd/12044990.html>.

Gottschalk, S., M. Niefert, G. Licht, A. Hauer, D. Keese und M. Woywode (2011), *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Familienunternehmen*, Gutachten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen, München.

Grossmann, V. und H. Strulik (2010), »Should Continued Family Firms Face Lower Taxes than other Estates?«, *Journal of Public Economics* 94(1–2), 87–101.

Herholz, A. (2016), »Von der Reform profitieren Steuerberater«, Interview mit Clemens Fuest, *NWZ online*, 23. September, verfügbar unter:

⁷ Beim Thema Erbschaft- und Vermögensteuer kam erneut der Streit der Parteiflügel der Grünen zum Vorschein. Entgegen der Position des Flügels rund um Winfried Kretschmann stand insbesondere der linke Flügel der Partei. Der linke Flügel forderte statt der Beibehaltung von Verschonungsregeln für Betriebsvermögen vielmehr sogar die Wiedereinführung einer allgemeinen Vermögensteuer. Auch die Einführung einer Flat-Tax wurde hierbei diskutiert. Im Bundesrat stimmten letztlich jedoch neben dem von Familienunternehmen geprägten Baden-Württemberg auch die grün-mitregierten Länder Hessen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen und Hamburg für den verabschiedeten Reformkompromiss, während andere grün-mitregierte Länder wie Thüringen oder Rheinland-Pfalz dagegen stimmten.

http://www.nwzonline.de/interview/von-der-reform_a_31,1,1191931063.html.

Hines, J., N. Potrafke, M. Riem und C. Schinke (2016), »Inter Vivos Transfers of Ownership in Family Firms«, CESifo Working Paper Nr. 5923.

Holtz-Eakin, D., J. Phillips und H. Rosen (2001), »Estate Taxes, Life Insurance, and Small Business«, *Review of Economics and Statistics* 83(1), 52–63.

Houben, H. und R. Maiterth (2011), »Endangering of Business by the German Inheritance Tax? An Empirical Analysis«, *Business Research* 4(1), 32–46.

ifo Institut (2016), *ifo-Präsident Fuest für acht Prozent Erbschaftsteuer auf alles*, Pressemitteilung, 15. Juli, verfügbar unter: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Archiv/2016/Q3/pm_20160715_Erbschaftsteuer.html.

Kauder, B., M. Reischmann, M. Riem, C. Schinke und N. Potrafke (2014), *Die Auswirkungen der Erbschaftsteuer auf Familienunternehmen*, Stiftung Familienunternehmen, München.

Leithäuser, J. (2016), »Steuer-Streit ohne Lösung – Das grüne Bund-Länder-Gefälle«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET*, 23. September, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/die-gruenen-der-kompromiss-bei-der-erbschaftsteuer-zeigt-die-konflikte-innerhalb-der-partei-14449856.html>.

Pérez-González, F. (2006), »Inherited Control and Firm Performance«, *American Economic Review* 96(5), 1559–1588.

Piketty, T. und E. Saez (2013), »A Theory of Optimal Inheritance Taxation«, *Econometrica* 81(5), 1851–1886.

Schinke, C. (2016), »Inter Vivos Transfers and the 2009 German Transfer Tax Reform«, mimeo, ifo Institut.

Wiebe, T. und N. Fetzer (2016), *Das neue Erbschaft- und Schenkungssteuerrecht. Was ändert sich für Familienunternehmen?*, Stiftung Familienunternehmen, München.

Seit dem Frühjahr 2016 müssen die Banken bei der Vergabe von Immobilier-Verbraucherdarlehensverträgen neue Vorschriften beachten. Diese Neuregelung geht auf Bestrebungen der Europäischen Union zurück, zukünftig nicht nur die Risiken für die Verbraucher, sondern auch für das gesamte Finanzsystem wesentlich zu verringern. Zum Leidwesen vieler Kreditinstitute und -kunden lässt die Umsetzung des deutschen Gesetzgebers aber gerade bei der nochmals aufgewerteten Bonitätsprüfung einige Fragen offen. So haben auf die möglichen rechtlichen Konsequenzen ihres Handelns anscheinend etliche Banken – allen voran die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken – mit einer restriktiveren Kreditvergabe reagiert. Darauf deuten auch Informationen der Europäischen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank hin. Gleichwohl ist noch immer schwer einzuschätzen, wie groß die negativen Auswirkungen der neuen Vorgaben tatsächlich sind und ob es sich dabei nur um einen vorübergehenden Effekt handelt. Während sich die Banken über den notwendigen Änderungsbedarf der neuen Regulierung uneins sind, hat die Bundesregierung inzwischen einen Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht, der die bestehenden Rechtsunsicherheiten verringern soll.

Was hat sich durch die Wohnimmobilienkreditrichtlinie geändert?

Seit dem 21. März 2016 gilt in Deutschland die neue Wohnimmobilienkreditrichtlinie, kurz WIKR, die wiederum Anfang 2014 auf EU-Ebene beschlossen wurde. Danach darf sich »die Kreditwürdigkeitsprüfung nicht hauptsächlich darauf stützen, dass der Wert der Wohnimmobilie den Kreditbetrag übersteigt, oder auf die Annahme, dass der Wert der Wohnimmobilie zunimmt ...« (Art. 18 Abs. 3 RL 2014/17/EU). Im Gegensatz zu anderen Mitgliedsländern hat sich die Bundesregierung bei der Umsetzung der europäischen Richtlinie aber für einen Sonderweg entschieden. So hat sie eine mögliche Ausnahmeregelung für den altersgerechten Umbau oder Gebäudesanierungen nicht in Anspruch genommen. Dass auch in solchen Fällen die Kreditvergabe maßgeblich von der Bonitätsprüfung abhängt, ist einer der Hauptkritikpunkte der neuen Regelung. Schließlich haben derartige Kreditentscheidungen – verglichen mit Fällen, in denen die Errichtung oder der Erwerb von Immobilien finanziert werden soll – in der Regel deutlich geringere Ausleihungsbeträge bzw. Beleihungsquoten zum Inhalt.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Bonitätsprüfung unklare Vor-

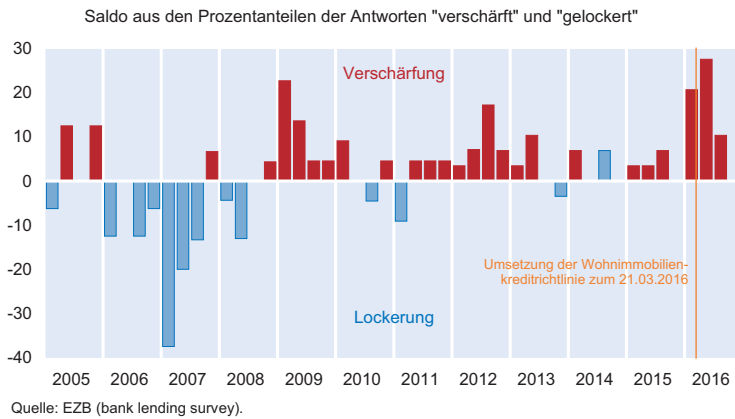
gaben macht. So heißt es im deutschen Gesetzestext, dass die Vergabe von Immobilier-Verbraucherdarlehensverträgen nur dann erfolgen darf, wenn »es bei [dem Kreditvertrag] wahrscheinlich ist, dass der Darlehensnehmer seinen Verpflichtungen [...] vertragsmäßig nachkommen wird« (§ 505a Abs. 1 BGB). Zwar geht das Gesetz auch auf die Voraussetzungen für eine angemessene Bonitätsprüfung ein, nach Meinung von Experten ist der Interpretationsspielraum allerdings erheblich.

Kommt der Kreditgeber seinen Pflichten zur Kreditwürdigkeitsprüfung nicht nach, so droht ihm eine Erstattung des Zinsanteils, der über dem vergleichbaren marktüblichen Kapitalmarktzins – zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bzw. der letzten Zinsanpassung – lag. Überdies kann bei derlei Verstößen der »Darlehensnehmer [den Kreditvertrag] jederzeit fristlos kündigen; ein Anspruch auf eine Vorfalligkeitsentschädigung besteht nicht« (§ 505d Abs. 1 BGB). Der finanzielle Schaden, mit dem Kreditgeber bei nachgewiesenem Fehlverhalten rechnen müssen, ist also beträchtlich. Ob sich die Banken derzeit richtig verhalten, werden allerdings erst zukünftige Gerichtsverfahren zu klären haben, wenn Kreditnehmer, die ihren Vertragspflichten nicht mehr nachkommen können, den Klageweg einschlagen.

Darüber hinaus bergen neu abgeschlossene Fremdwährungskredite inzwischen

¹ Aus der Reihe »Institutionelle Veränderungen und ihre Wirkung auf Branchen«

Abb. 1
Veränderung der Kreditkonditionen
Wohnungsbaukredite an private Haushalte in Deutschland



ebenfalls empfindliche finanzielle Konsequenzen für den Kreditgeber. So wurde auf EU-Ebene die Vorgabe erlassen, dass Währungsschwankungen in Höhe von mehr als 20% zulasten des Kreditnehmers diesen zu einer Umwandlung des Darlehens in seine Heimatwährung berechtigen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Zuge der WIKR die Bedeutung des (zukünftigen) Immobilienwertes wesentlich gesunken ist. Gerade in Deutschland können die Bewertungskriterien – Stichwort Beleihungswert – allerdings als recht konservativ angesehen werden. Zugleich führen hierzulande Auslegungsprobleme der neuen Regelung dazu, dass seit dem Inkrafttreten offenbar zahlreiche Banken inzwischen deutlich vorsichtiger agieren, da im Ernstfall harte Strafen drohen.

In der Praxis führt die Neuregelung mittlerweile oftmals dazu, dass Rentner oder Personen nahe dem Rentenalter schwerer Kredite erhalten. So verlangt die deutsche Umsetzung der EU-Richtlinie, dass nunmehr ausschließlich der vertragmäßige Darlehensnehmer den Kredit zurückzahlt. Daraus leiten wiederum viele Juristen rechtliche Risiken bei der Kreditvergabe an ältere Antragsteller ab. Wenn nämlich der Darlehensnehmer aufgrund der statistischen Lebenserwartung das Ende der Vertragslaufzeit voraussichtlich nicht mehr erleben wird und demnach mit einiger Wahrscheinlichkeit seinen vertragmäßigen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann, so darf dieser Darlehensvertrag – vor dem Hintergrund der neuen Kreditvorgaben – nicht abgeschlossen werden. Ältere Personen sehen sich daher in der Realität mit folgender Situation konfrontiert: Übersteigt die angestrebte Tilgungsdauer die »wahrscheinliche« Restlebenszeit, so sinken die Chancen auf einen Bankkredit im Normalfall auf null, und es muss über eine höhere Tilgungsrate oder

über einen geringeren Kreditbetrag nachgedacht werden.

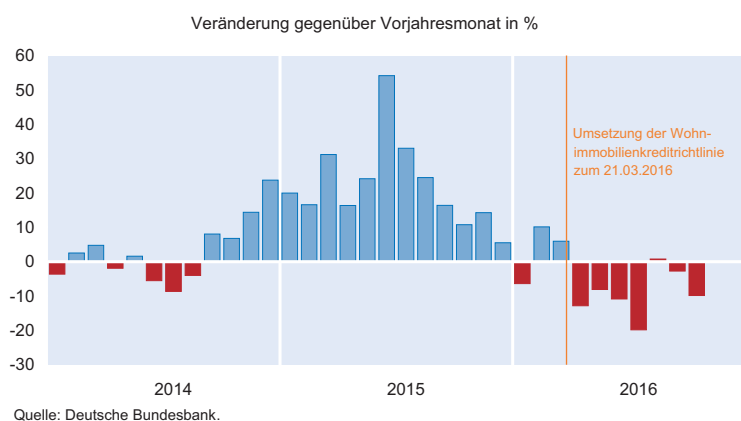
Für Berufsanfänger, junge Familien und Selbstständige hat sich die Situation tendenziell ebenfalls verschlechtert. So wird für die Bonitätsprüfung einerseits auch weiterhin das verstetigte Einkommen – das also über einen längeren Zeitraum nachweisbar ist – herangezogen. Andererseits sind nunmehr die potenziellen Risiken für die zukünftige Finanzkraft des Kreditnehmers noch stärker zu berücksichtigen. Neben dem Verlust des Arbeitsplatzes haben für gewöhnlich etwa auch die Gründung einer Familie bzw. die Entscheidung für weitere Kinder negative Folgen für den verfügbaren Finanzrahmen des

Schuldners. Bislang konnten Bedenken hinsichtlich möglicher Rückzahlungsschwierigkeiten zumeist mit Hilfe des Wertes der beliebigen Immobilie ausgeräumt werden. Dies ist jetzt aber nicht mehr möglich, wie bereits die neue EU-Richtlinie klargestellt hat (vgl. oben). Für diese Einschränkung sind vor allem die früheren Immobilienpreisexzesse in etlichen europäischen Ländern verantwortlich. Im Gegensatz zur Bundesregierung plädierten die Verfasser des europäischen Richtlinienentwurfes allerdings dafür, dass im Zuge von Modernisierungsvorhaben oder altersgerechten Umbauten Immobiliensicherheiten weiterhin den Ausschlag für eine positive Kreditentscheidung geben dürfen.

Trägt die neue Kreditregulierung die Hauptschuld für die deutlich schwächere Kreditvergabe seit April?

Nach den Ergebnissen der quartalsweisen Bankenbefragung durch die EZB haben die deutschen Kreditinstitute ihre Vergabekonditionen seit dem 1. Quartal 2016 anscheinend sichtlich verschärft (vgl. Abb. 1). Zudem ist nach An-

Abb. 2
Entwicklung der Neukreditvolumina
Wohnungsbaukredite an private Haushalte in Deutschland



gaben der Deutschen Bundesbank das Neuvergabevolumen von Wohnungsbaukrediten – einschließlich Bauspardarlehen – in nahezu allen Monaten seit April gegenüber dem jeweiligen Vorjahresmonat rückläufig (vgl. Abb. 2). Da jedoch das Neukreditgeschäft der Banken im Jahr 2015 erheblich zugelegt hatte, dürfte die nunmehr ungünstigere Entwicklung wohl auch mit einer zwischenzeitlichen »Normalisierung« des Kreditmarktes zusammenhängen. Die tatsächlichen Auswirkungen der neuen EU-Richtlinie sind demnach nicht klar erkennbar.

Immerhin lassen beide Statistiken einen negativen Einfluss der neuen Kreditvorschriften vermuten. Allerdings ist unklar, ob es sich darum nur um einen vorübergehenden Effekt handelt, d.h. ob sich gerade die eher kleineren Banken im Zeitablauf mit den neuen Regelungen arrangieren werden. In diesem Zusammenhang haben die größeren (Privat-)Banken in der Vergangenheit gerne darauf hingewiesen, dass ihre eigenen Verfahren der Bonitätsprüfung ohnehin hohen Ansprüchen genügen. Angesichts der neuen Regelungen mussten sie deshalb ihre Kreditprozedere nur leicht anpassen und sehen auch – wie etwa die Bundesverbraucherzentrale – deutlich weniger gesetzgeberischen Änderungsbedarf.

Wie hat die Politik auf die anhaltende Kritik reagiert?

Die Klagen über die veränderte Rechtslage – vorgebracht vor allem von Vertretern der Sparkassen und Genossenschaftsbanken – zeigten nach einiger Zeit Wirkung. Ab Oktober versuchten nämlich die drei Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen über eine Bundesratsinitiative nachträgliche Änderungen am Gesetz zur Umsetzung der WIKR zu erwirken. So soll etwa die »Wahrscheinlichkeit der Rückzahlung« konkretisiert und die zukünftige Gehaltsentwicklung berücksichtigt werden. Letzteres zielt auf die späteren Gehaltszuwächse von Berufseinsteigern sowie auf den beruflichen Wiedereinstieg von Elternteilen ab, die sich eine Auszeit für die Kinderbetreuung nehmen. Zudem wird angestrebt, dass Anschlussfinanzierungen im Zuge von Altverträgen nicht den neuen Vorgaben unterliegen. Des Weiteren soll es Ausnahmen für ältere Antragsteller geben, die altersgerechte Baumaßnahmen durchführen möchten. Darüber hinaus wäre es aber wohl auch sinnvoll, wenn die Kreditrückzahlung nicht strikt an den Kreditnehmer gebunden wäre, wie Verbände vorschlagen. Auch eine Klarstellung, dass Vermieter keine »Verbraucher« – also keine Selbstnutzer – sind, würde Probleme bei der Kreditvergabe zukünftig verringern.

Inzwischen hat nun das Bundesjustizministerium ein Änderungsgesetz zur Umsetzung der WIKR vorgelegt, das bereits Ende 2016 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Dieses enthält einerseits eine Ausnahmeregelung für Immobili-

enverzehrkredite; der Markt für derartige Verträge spielt derzeit aber noch so gut wie keine Rolle. Andererseits sollen bei der Kreditwürdigkeitsprüfung im Zuge von Umbau- und Renovierungsmaßnahmen nunmehr die dadurch erzielten Wertsteigerungen Berücksichtigung finden. Darüber hinaus strebt der Gesetzgeber hinsichtlich der Durchführung der Bonitätsprüfung weitere Konkretisierungen an. Die hierzu angekündigten Leitlinien müssen allerdings noch formuliert werden. Auch die Art und Weise der Umsetzung dieser Leitlinien ist bislang noch nicht klar. Dies kann in Form einer umfassenden Übersicht über Kriterien und Methoden oder lediglich mittels Klärung von Einzelfragen – also ob z.B. die statistische Lebenserwartung berücksichtigt werden muss – geschehen.

Mit dem Gesetzesentwurf kommt die Bundesregierung den Kritikern der neuen Regelung demnach nur ein Stück weit entgegen. So wird es bei der Kreditvergabe weiterhin keine generelle Ausnahme für Umbau- und Renovierungsmaßnahmen geben, d.h., der Immobilienwert darf in diesen Fällen auch zukünftig nicht ausschlaggebend für die Kreditscheidung sein. Überdies werden Anschlussfinanzierungen nicht von der neuen strengeren Kreditwürdigkeitsprüfung freigestellt. Und auch der Ruf nach zeitlicher Beschränkung der Sanktionen gegen den Kreditgeber – der Bundesrat hatte vorgeschlagen, das Kündigungsrecht drei Jahre nach Vertragsabschluss erlöschen zu lassen, um Rechtsfrieden zu ermöglichen – blieb ungehört. Der Darlehensnehmer behält also weiterhin das Recht, den Vertrag bei Fehlern in der Kreditwürdigkeitsprüfung während der gesamten Laufzeit vorzeitig aufzulösen – und zwar zu seinen Gunsten.

Fazit und Auswirkungen auf die Baunachfrage

Selbstverständlich ist der Bundestag bei der Ausgestaltung deutscher Gesetze an europäisches Recht gebunden. Bezüglich der neuen EU-Vorgaben zur Vergabe von Immobilienkrediten an Verbraucher ist allerdings folgendes anzumerken: Angesichts der schwerwiegenden finanziellen Folgen für Millionen von EU-Bürgern und der Erschütterung des europäischen Finanzsystems im Zuge der zurückliegenden Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Beweggründe der Europäischen Union für eine strengere Regulierung der Kreditvergabepraxis durchaus nachzuvollziehen. So hat gerade das – in etlichen Ländern beobachtete – unbekümmerte Vertrauen in »unaufhörlich« steigende Wohnimmobilienpreise in der jüngeren Vergangenheit immensen Schaden angerichtet. Allerdings verfügte das deutsche Banken- und Finanzsystem bereits damals über die notwendigen (rechtlichen) Rahmenbedingungen, um die Risiken bei der Vergabe von Wohnungskrediten niedrig zu halten. Inzwischen erlebt auch Deutschland einen starken Aufschwung seines Wohnungsmarktes, der sich in kräftigen Preiszuwächsen widerspiegelt. Auch in diesem neuen Umfeld gab es bis zuletzt keine Hinweise darauf, dass bei der Kreditvergabe mitt-

lerweile regelmäßig zu hohe Risiken eingegangen werden. Der zusätzliche Nutzen der neuen EU-Vorgaben ist hierzulande also minimal. Ganz im Gegenteil, der Bedeutungsverlust von Immobiliensicherheiten kann – vor dem Hintergrund einer weiterhin konservativen Immobilienbewertung – sogar als unnötige Behinderung der hiesigen Kreditvergabe bewertet werden.

Soviel zur Frage nach der Sinnhaftigkeit der neuen europäischen Regelungen für den deutschen Wohnungskreditmarkt. Darüber hinaus darf die ursprüngliche Umsetzung in deutsches Recht wohl in Teilen als missglückt betrachtet werden. Neben den – nach Einschätzung von Juristen – unklaren Vorgaben zur Prüfung der Kreditwürdigkeit sind unter anderem die weiterhin mangelnde Wertschätzung von Immobiliensicherheiten im Zuge von Bestandsmaßnahmen oder auch die Koppelung der Rückzahlungsvereinbarung an den Vertragsschuldner zu beanstanden. Hinsichtlich der Vorgaben zur Bonitätsprüfung ruhen die Hoffnungen der Beschwerdeführer nun auf der konkreten Ausgestaltung der geplanten Leitlinien, die von den Bundesministerien für Finanzen bzw. Justiz und Verbraucherschutz erarbeitet werden sollen.

Bei der Beurteilung der möglichen Folgen für die Baunachfrage darf angenommen werden, dass sich die neue Gesetzeslage vor allem auf die Modernisierungs- bzw. Umbaupläne älterer Immobilieneigentümer negativ ausgewirkt hat. Diese wurden bislang nämlich mehrfach bestraft, indem der Wert ihrer Immobilie per se keinen Kredit mehr rechtfertigt und dadurch ihre – im Vergleich zum vorherigen Arbeitseinkommen – niedrigen Rentenbezüge ihre Kreditwürdigkeit noch stärker nach unten drücken. Darüber hinaus stellte für solche Antragsteller die voraussichtliche restliche Lebensdauer bisher eine weitere hohe Hürde bei der Kreditvergabe dar. In diesem Zusammenhang kann sicherlich von einer Form der »Altersdiskriminierung« gesprochen werden. Die Auswirkungen auf die Wohnungsbautätigkeit bzw. auf die Betriebe des Baugewerbes dürften sich allerdings in Grenzen gehalten haben. So wächst die Nachfrage nach Bau- und Handwerkerleistungen – aufgrund des kräftig anziehenden Neubaus – derzeit stärker als das Angebot. Während die einen Bauherren wegen mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten ihre Pläne inzwischen begraben mussten, freuen sich die anderen darüber, dass nun früher mit ihrem eigenen Bauvorhaben begonnen werden konnte.

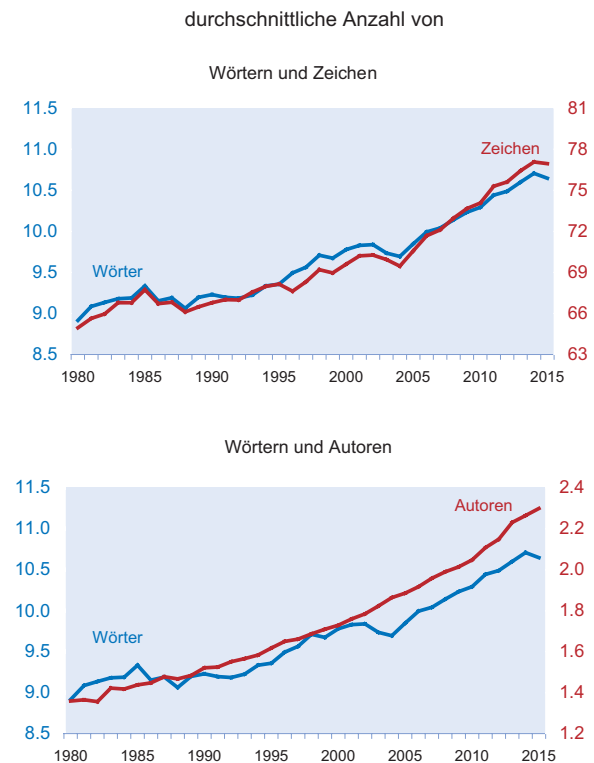
Zitierungen sind ein wichtiges Maß zur Messung der Leistung eines Forschers. Sie spielen u.a. eine Rolle für Rankings (z.B. beim FAZ-Ökonomenranking, vgl. Butz und Wohlrabe 2016) oder die Gewährung von Forschungsgeldern. In der Wissenschaft sind sie auch eine Kenngröße für die Reputation eines Wissenschaftlers. Aufgrund dessen ist es das Ziel jedes Forschers, seine Zitierungen zu maximieren. Der beste Weg dafür ist, wissenschaftlich hochwertige und einflussreiche Artikel zu schreiben. Darüber hinaus gibt es aber noch viele andere Aspekte, die die Anzahl der Zitierungen positiv oder negativ beeinflussen. Einige dieser sind z.B. das Prestige der Zeitschrift oder des Autors selbst, die Anzahl der Autoren (vgl. z.B. Rath und Wohlrabe 2016 oder Sommer und Wohlrabe 2017), der Zeitpunkt der Publikation und natürlich auch der Titel. Der letzte Aspekt soll im vorliegenden Artikel untersucht werden. Insbesondere wird evaluiert, inwieweit die Länge des Titels und die Verwendung von Satzzeichen die Zitierungen in der Volkswirtschaftslehre beeinflussen.¹ Die existierende Literatur kommt zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, ob und wie Titelcharakteristika und Zitierungen zusammenhängen. Subotic und Mukherjee (2014) sowie Nair und Gibbert (2016) geben einen Überblick über existierende Studien.

Für die Untersuchung wurden Daten von Web of Science (WoS) genutzt. Der Datensatz enthält 312 879 Artikel, die zwischen 1980 und 2015 in 430 verschiedenen (ökonomischen) Fachzeitschriften veröffentlicht wurden. Diese waren in der »Economics«-Kategorie von WoS gelistet. Für jeden Artikel wurden der Titel, das Publikationsjahr, die Anzahl der Seiten und Autoren sowie die Gesamtzitierungen Ende 2015 extrahiert und die Anzahl der Worte, die Zeichenanzahl (inklusive Leerzeichen) gezählt. Darüber hinaus wurde geprüft, ob Satzzeichen in einem Titel vorkommen.

In dem Datensatz variiert die Länge des Titels zwischen einem und 53 Wörtern, die Anzahl der Zeichen zwischen drei und 366. Die obere Graphik von Abbildung 1 stellt die durchschnittliche Anzahl der Wörter und Zeichen pro Titel über die Zeit dar. In beiden Fällen zeigt sich ein klarer Aufwärtstrend. Die durchschnittliche Anzahl der Wörter im Titel steigt von etwa neun im Jahr 1980 auf 10,5 Ende 2015. Die untere Graphik in der gleichen Abbildung zeigt, dass dies eventuell mit der Anzahl der Autoren zusammenhängt, die im gleichen Zeitraum auch kontinuierlich angestiegen ist.

In Abbildung 2 wird die Verwendung von Satzzeichen allgemein (obere Graphik) und von Fragezeichen, Ausrufezeichen und Doppelpunkten im Besonderen (untere Graphik) wiedergegeben. Es scheint in der Datenbank WoS einen Strukturbruch zu geben. Die drei Beispiele zeigen, dass diese Satzzeichen erst systematisch ab 1996 erfasst worden sind. Auch andere Satzzeichen sind wohl vor diesem

Abb. 1
Entwicklung des Titels im Zeitverlauf



Quelle: Web of Science; Berechnungen des ifo Instituts.

Jahr anderweitig in der Datenbank abgespeichert worden. Aufgrund dessen werden in der folgenden Untersuchung nur die Daten ab 1996 verwendet.

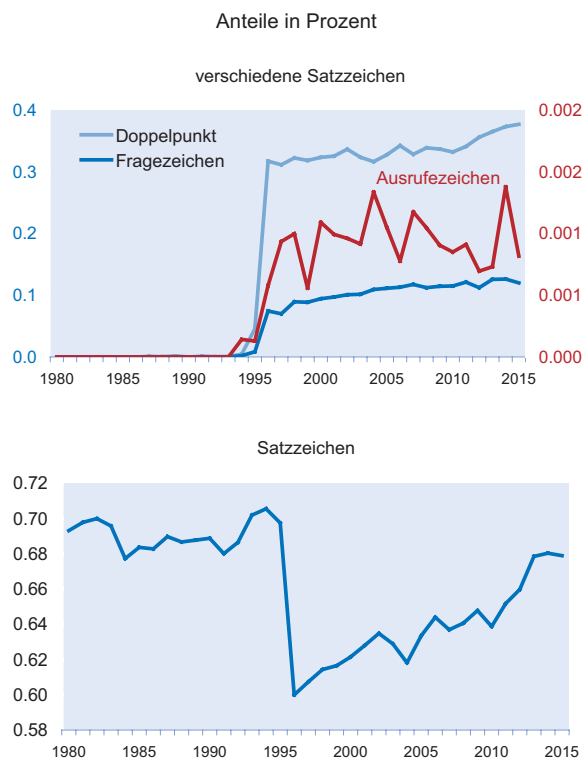
Zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Titelcharakteristika und Zitierungen wird ein Regressionsmodell verwendet. Die Anzahl der Zitierungen eines Artikels ist in diesem Fall die abhängige Variable. Als erklärende Variablen werden folgende verwendet:

- Anzahl der Wörter,
- Seitenanzahl,
- Anzahl der Autoren,
- Alter des Artikels in Jahren,
- Satzzeichen (ja/nein).

Darüber hinaus werden sogenannte zeitspezifische Effekte berücksichtigt. Erstere berücksichtigen die generelle Qualität (Reputation) einer Zeitschrift und letztere das Zitierungsverhalten über die Zeit. Es ist zu erwarten, dass die Anzahl der Wörter einen negativen Einfluss auf die Zitierungen hat, da kürzere Titel allgemein als präziser und fokussierter wahrgenommen werden. Zudem ist der Erinnerungseffekt größer. Für die anderen Variablen wird ein positiver Einfluss erwartet, wie bereits in früheren Studien dokumentiert (vgl. Rath und Wohlrabe 2016). Mit Blick auf die Satzzeichen wird auch von einem positiven

¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf Gnewuch und Wohlrabe (2017).

Abb. 2
Relative Häufigkeit einzelner Zeichen im Titel



Quelle: Web of Science; Berechnung des ifo Instituts.

Vorzeichen ausgegangen. Ein Fragezeichen im Titel provoziert möglicherweise Antworten. Ausrufezeichen können den Titel einprägsam machen.

In Tabelle 1 sind die Regressionskoeffizienten für drei verschiedene Modelle dargestellt. Im ersten Modell wurden die Satzzeichen nicht berücksichtigt. Alle Variablen haben die erwarteten Koeffizienten und sind hoch signifikant. Ein zusätzliches Wort im Titel senkt die Zitierungen um 0,1 (ceteris paribus). Im zweiten Modell bleiben die Koeffizienten na-

hezu unverändert. Nun wird jedoch auch berücksichtigt, ob der Titel ein Satzzeichen enthält oder nicht. Ist dies der Fall, so erhöht dies die Zitierungen um knapp 0,5. Im dritten Modell wird der Einfluss von drei bestimmten Satzzeichen untersucht. Ein Fragezeichen und ein Doppelpunkt erhöhen die Anzahl der Zitierungen. Ein Ausrufezeichen hingegen hat keinen signifikanten Einfluss.

Während frühere Studien keine eindeutigen Ergebnisse für den Zusammenhang zwischen der Titellänge und dem Erfolg eine Publikation gefunden haben, zeigen die vorliegenden Ergebnisse, dass in der Ökonomie ein kurzer Titel eindeutig zu bevorzugen ist. Dies steht aber etwas im Kontrast zu der Entwicklung, dass die Titel im Zeitablauf immer länger geworden sind (vgl. Abb. 1). Darüber hinaus wurde gezeigt, dass Satzzeichen die Anzahl der Zitierungen positiv beeinflussen. Dies gilt insbesondere für Fragezeichen. Es sollte jedoch festgehalten werden, dass aus einem schlechten Artikel aufgrund eines guten Titels deshalb kein großartiges Papier wird.

Literatur

Butz, A. und K. Wohlrabe Butz (2016), »Die Ökonomen-Rankings 2015 von Handelsblatt, FAZ und RePEc: Methodik, Ergebnisse, Kritik und Vergleich«, Ifo Working Paper No. 212.

Gnewuch, M. und K. Wohlrabe (2017), »Title characteristics and citations in economics«, *Scientometrics*, Im Erscheinen.

Nair, L.B. und M. Gibbert (2016), »What makes a good title and (how) does it matter for citations? a review and general model of article title attributes in management science«, *Scientometrics* 107(3), 1331–1359.

Rath, K. und K. Wohlrabe (2016): »Recent trends in co-authorship in economics: Evidence from RePEc«, *Applied Economics Letters* 23(12), 897–902.

Sommer, V. und K. Wohlrabe (2017), »Citations, journal ranking and multiple authorships reconsidered: evidence from almost one million articles«, *Applied Economics Letters*, im Erscheinen.

Subotic, S. und B. Mukherjee (2014), »Short and amusing: The relationship between title characteristics, downloads, and citations in psychology articles«, *Journal of Information Science* 40(1), 115–124.

Tab. 1
Regressionsergebnisse

	Abhängige Variable: Anzahl der Zitierungen		
	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Konstante	- 8,98 ***	- 9,09 ***	- 8,99 ***
Wörter	- 0,10 ***	- 0,11 ***	- 0,15 ***
Seiten	0,36 ***	0,36 ***	0,36 ***
Autoren	1,31 ***	1,31 ***	1,31 ***
Alter	1,21 ***	1,21 ***	1,21 ***
Satzzeichen		0,47 ***	
Fragezeichen			1,64 ***
Ausrufezeichen			0,21
Doppelpunkt			0,90 ***
R ²	0,19	0,19	0,19
N	229 827	229 827	229 827

Bemerkungen: *** p < 0,01.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ifo Konjunkturtest im Dezember 2016 auf einen Blick: Die deutsche Wirtschaft legt einen Jahresendspurt hin¹

Die deutsche Wirtschaft ist in festlicher Stimmung. Der ifo Geschäftsklimaindex stieg im Dezember von 110,4 auf 111,0 Punkte. Die Einschätzung der aktuellen Geschäftslage erreichte den höchsten Stand seit Februar 2012. Auch der Ausblick auf das erste Halbjahr 2017 fiel leicht optimistischer aus. Die deutsche Wirtschaft legt einen Jahresendspurt hin.

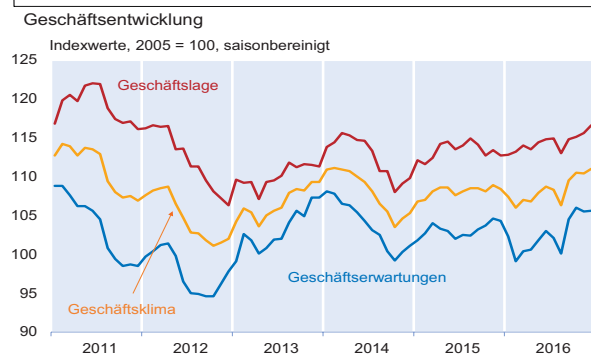
Im Verarbeitenden Gewerbe ist der Index gestiegen. Sowohl die Urteile zur aktuellen Lage als auch die Erwartungen wurden günstiger eingeschätzt, und die Nachfrage sowie der Auftragsbestand zogen merklich an. Dementsprechend wollen mehr Unternehmen die Produktion in den kommenden Monaten anheben. Im Großhandel hat sich das Geschäftsklima, vor allem aufgrund der günstigeren Lageurteile,

auf den höchsten Stand seit fast drei Jahren verbessert. Hingegen nahmen die Großhändler die optimistischen Erwartungen etwas zurück. Im Einzelhandel blieb der Index auf hohem Niveau unverändert. Während die Einzelhändler die aktuelle Lage etwas weniger gut beurteilten, verbesserten sich ihre Erwartungen. Die Händler von Elektroartikeln berichteten von einem guten Weihnachtsgeschäft.

Das Bauhauptgewerbe setzte seine Rekordjagd fort. Den Baufirmen ging es seit der Wiedervereinigung noch nie so gut. Die erneut verbesserten Erwartungen sprechen dafür, dass sich der Boom in den nächsten Monaten fortsetzen wird. Im Dienstleistungssektor hat sich die Stimmung verschlechtert. Der Indikator fiel von 35,0 im November auf 31,7 Saldenpunkte im Dezember. Die Unternehmen bewerteten die aktuelle Lage weniger gut, und auch ihre Erwartungen korrigierten sie leicht nach unten. Beide Indizes liegen jedoch weiterhin deutlich über ihrem langfristigen

¹ Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests, Ergebnisse von Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern sowie des Ifo World Economic Survey (WES) werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

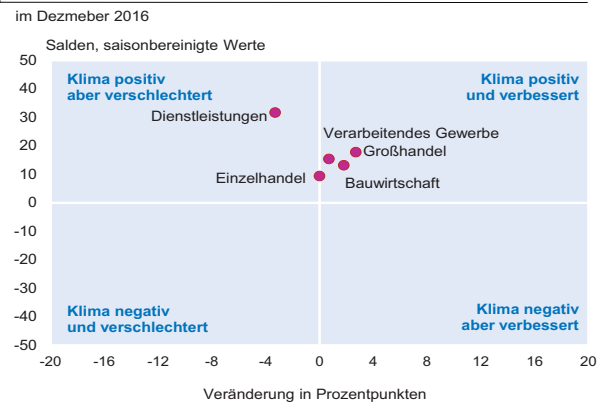
Abb. 1
Gewerbliche Wirtschaft^{a)}



^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel.

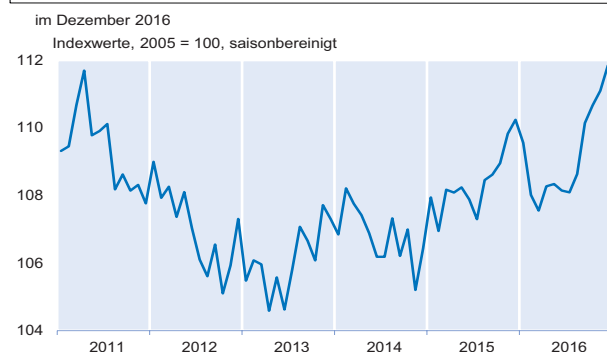
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 2
Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

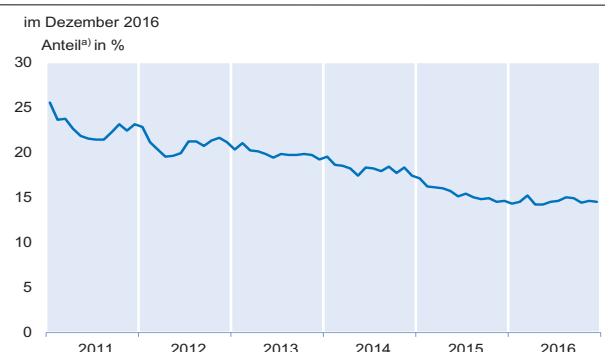
Abb. 3
ifo Beschäftigungsbarometer Deutschland^{a)}



^{a)} Verarbeitendes Gewerbe, Bauhauptgewerbe, Groß- und Einzelhandel, Dienstleistungssektor.

Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 4
Kredithürde – gewerbliche Wirtschaft



^{a)} Anteil der Unternehmen, die angeben, die Kreditvergabe sei restriktiv.

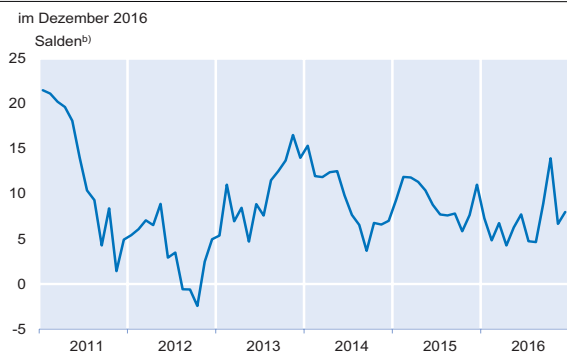
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Durchschnitt. Die Einstellungsbereitschaft unter Dienstleistern bleibt weiterhin sehr hoch.

Die Kreditfinanzierung ist für deutsche Firmen weiterhin unproblematisch. Die Kredithürde für die gewerbliche Wirtschaft ist leicht von 14,6% im November auf 14,5% im Dezember gefallen. Das ist der Anteil jener Firmen, die von einer restriktiven Kreditvergabe der Banken berichten. Das

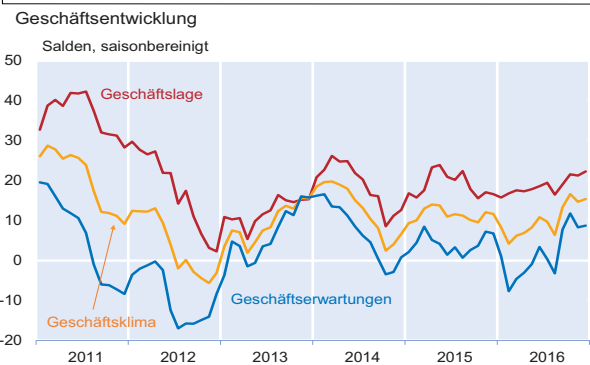
Finanzierungsumfeld war 2016 sehr günstig und wird dies auch 2017 bleiben. Die deutsche Wirtschaft plant, zusätzliches Personal einzustellen. Das Beschäftigungsbarometer stieg im Dezember auf 111,8 Punkte, von 111,1 Punkten im Vormonat. Dies ist ein neuer historischer Rekordwert seit der Einbeziehung der Dienstleister im Jahr 2002. Der Zahl der Arbeitsplätze steigt somit unvermindert an. Ein Ende des Beschäftigungsbooms ist nicht abzusehen.

Abb. 5
Exportenerwartungen – Verarbeitendes Gewerbe^{a)}



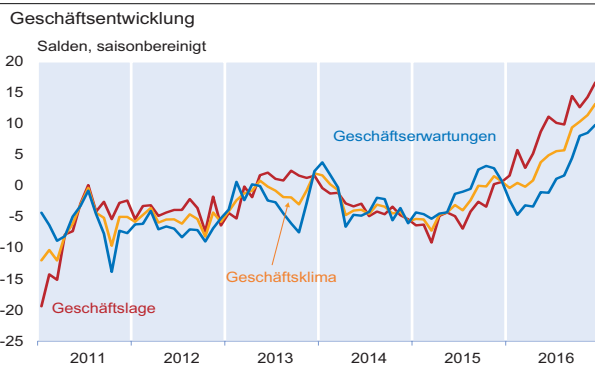
^{a)} Ohne Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung.
^{b)} Aus den Prozentsätzen der Meldungen über zu- und abnehmende Exportgeschäfte.
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 6
Verarbeitendes Gewerbe



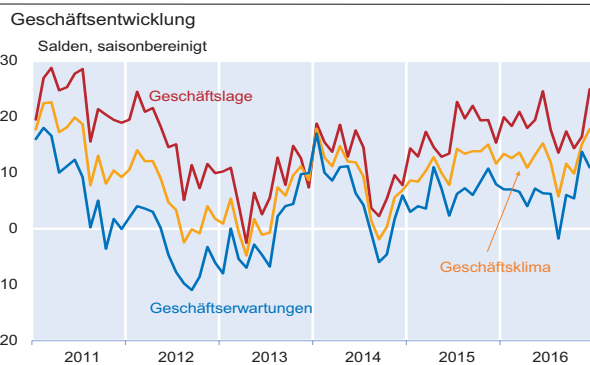
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 7
Bauhauptgewerbe



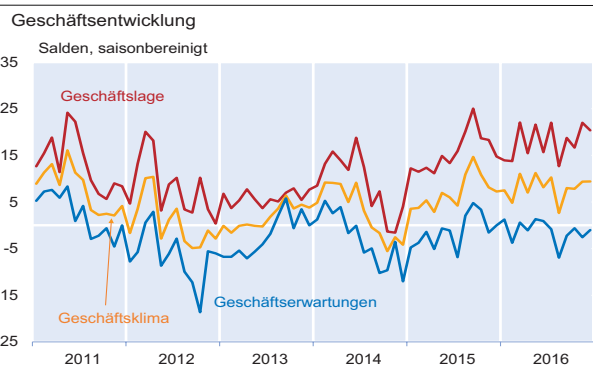
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 8
Großhandel



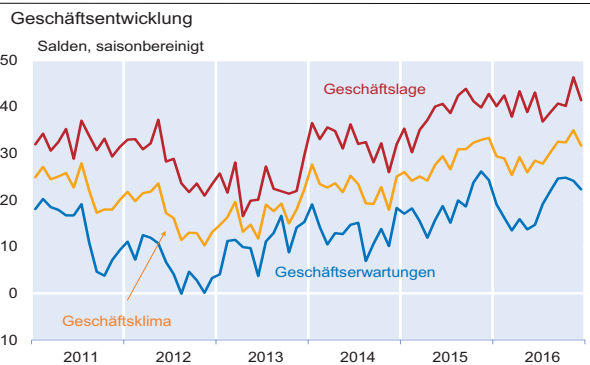
Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 9
Einzelhandel



Quelle: ifo Konjunkturtest.

Abb. 10
Dienstleistungen



Quelle: ifo Konjunkturtest.

ifo Institut

im Internet:

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

